

INFORME FINAL DE AUDITORÍA Con informe ejecutivo

**Ente de Mantenimiento Urbano Integral -2006 –
PROYECTO N° 1.07.01**

Buenos Aires, marzo de 2008

AUDITORÍA GENERAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Av. Corrientes 640 - Piso 5° - Capital Federal

Presidente

Dra. Sandra Bergenfeld

Auditores Generales

Dr. Santiago de Estrada

Dr. Alejandro Fernández

Ing. Adriano Jaichenko

Dra. Paula Oliveto Lago

Lic. Josefa Prada

Dr. Juan Carlos Toso

Código del proyecto:

1.07.01

Nombre:

Ente de Mantenimiento Urbano Integral –2006-.

Objeto:

Contrataciones, compras y gastos del SPP 22.

Objetivo:

Controlar los aspectos legales y técnicos del o los contratos, y su ajuste a los términos contractuales y evaluar la adecuación de los recursos al cumplimiento de los objetivos del programa.

Alcance:

Auditoría Legal, Financiera y de Gestión.

Programa Presupuestario:

Programa 22 -Mejoramiento en Vías Tránsito Vehicular y Peatonal por Administración-.

Unidad ejecutora:

311 -Ente de Mantenimiento Urbano Integral-

Período bajo examen:

Año 2006

Equipo designado:

Arq. Claudio Scavone (Auditor Supervisor Coordinador)
Dra. Andrea Colotta (Auditora Principal a cargo)

Informe Ejecutivo

Lugar y fecha de emisión	Buenos Aires, Marzo de 2008
Código del Proyecto	1.07.01
Denominación del Proyecto	Ente de Mantenimiento Urbano Integral –2006-.
Período examinado	Año 2006
Objetivo de la auditoría	Controlar los aspectos legales y técnicos del o los contratos, y su ajuste a los términos contractuales y evaluar la adecuación de los recursos al cumplimiento de los objetivos del programa.
Alcance	Auditoría Legal, Financiera y de Gestión.
Período de desarrollo de tareas de auditoría	10 de Mayo de 2007 - 31 de Julio de 2007.
Limitaciones al alcance	✓ La D.G. de Contaduría, no suministra el listado de transacciones correspondiente al Programa auditado por carecer de una opción del sistema SIGAF que permita agrupar la información por transacciones. ✓ La D.G. Oficina de Gestión Pública y Presupuesto no cuenta con datos fehacientes referidos a la totalidad de modificaciones presupuestarias que haya sufrido el citado programa durante el ejercicio. ✓ No pudieron ser verificadas las rendiciones de caja correspondientes a la Resolución 702/06, Nota 1979/EMUI/2006, por no haber sido proporcionadas las mismas por la Contaduría General del GCBA atento hallarse extraviadas. ✓ No pudo ser presenciado el proceso de elaboración de mezcla asfáltica en la Planta de propiedad del EMUI, sita en la Av. Castaños 2350, Flores, debido a que la misma no se encontraba en funcionamiento por tareas de mantenimiento.
Aclaraciones previas	a) Objetivos del Programa. (Servicio Público Primario N° 22). El Programa de Mantenimiento de la Red de Aceras y Calzadas de la Ciudad, a través de la Administración es destinado a detener el deterioro del patrimonio urbano, que presenta síntomas característicos de haber superado la vida útil de diseño. Se busca dar respuesta a la demanda de la población en materia de mantenimiento vial urbano. Corresponde al programa de políticas públicas del actual Ministerio de Espacio Público, en materia de conservación vial de las vías públicas, privadas y vehiculares. b) El Ente de Mantenimiento Urbano Integral –EMUI- El EMUI es creado por Ley N° 473, la cual es reglamentada por Decreto N° 1394/01. Funciona con

	carácter de ente descentralizado. Su objeto es la dirección, administración y ejecución de los Servicios Públicos de Mantenimiento Urbano Integral en el ámbito de la CABA. Podrá asimismo ejecutar –a requerimiento de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos (actual Ministerio de Espacio Público)–, obras y servicios compatibles con su objeto. Tiene carácter de persona jurídica pública estatal, con autarquía administrativa, financiera y presupuestaria, sin perjuicio del control de legalidad que ejerce sobre sus actividades el Ministerio de Espacio Público, en cuya órbita gira el citado Ente. c) Funciones del Ente de Mantenimiento Urbano Integral. ✓ Efectuar obras de bacheo y repavimentación en todo el territorio de la Capital Federal, en aquellas calzadas que cuentan con un índice de Condición de Pavimento (ICP) del 40 al 60¹. ✓ Efectuar el mantenimiento de equipos propios del EMUI. ✓ Trabajar en el desarrollo del llamado “Sistema de Gestión de Pavimento”. ✓ Efectuar tareas vinculadas con el Alumbrado Público en la zona V (Zona Testigo). ✓ Efectuar tareas vinculadas con la Dirección de Hidráulica. d) Ejecución Presupuestaria. El programa auditado posee dos Actividades: • Mejoramiento Vías de Tránsito Peatonal y Vehicular por Administración el cual devengó el 89.45% del Crédito Vigente asignado. • Obras de Mantenimiento –el cual devengó 66.82% del Crédito Vigente asignado. La ejecución del presupuesto respecto del Crédito Vigente fue 88.47%, en términos del Crédito Devengado, y del 88.52%, en términos de Crédito Definitivo, en tanto que el Crédito Devengado respecto del Definitivo fue del 99.94%. De acuerdo a lo informado por el EMUI, el total proyectado
--	--

¹ El Índice Condición del Pavimento se calcula implementando unas curvas de valores deducibles para cada tipo de pavimento, según su severidad y porcentaje del área afectada, y calificándolos del 0 al 100, en donde el 0 indica la mayor afectación. Corresponde al EMUI los tramos con ICP, entre 40 y 60 (**40<ICP<60**). Por su parte, las contratistas del “Contrato de Gestión Vial” trabajan sobre los tramos viales con ICP de 0 a 40. El Director Gral. del EMUI informó que en la Ciudad de Buenos Aires existen un Total de alrededor de 27.000 segmentos de calle. De ellos, 2932 se encuentran dentro del CGV para hacerles rehabilitación y 2500 segmentos, se encuentran en el marco del CGV para realizarles mantenimiento. El EMUI se encarga del mantenimiento y rehabilitación del resto de los segmentos, es decir, **alrededor de 21.568**.

	para el Año 2006 es de \$ 23.193.891,00 con una variación porcentual del 0.87 (en menos) en relación al presupuesto del año anterior. e) Metas Físicas. De la necesidad total que representan 48.365.450 M2, solo se programan para el Año 2006, 676.674 M2 a mejorar, que representan el 1,40% del total. Y de ello solo se ejecuta el 40,41%. Esto representa solo un mejoramiento del 0,57% de la necesidad total. f) Régimen de compras y contrataciones del EMUI. A partir del listado de las transacciones efectuadas por el EMUI durante el Año 2006, surge los siguientes datos: <table><tr><th colspan="3">Adquisiciones del EMUI -Año 2006-</th></tr><tr><th>Tipo Contratación</th><th>Monto</th><th>Incidencia</th></tr><tr><td>Dto. 1370/01</td><td>\$ 19.451.922,38</td><td>97,94%</td></tr><tr><td>Cont. Directa</td><td>\$ 41.361,92</td><td>0,21%</td></tr><tr><td>Lic. Privada</td><td>\$ 367.257,50</td><td>1,85%</td></tr><tr><td>Totales</td><td>\$ 19.860.541,80</td><td>100%</td></tr></table> g) Estructura Orgánico Funcional. el Art. 5° inciso 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 en examen es provisoria y se remite a una serie de disposiciones emitidas por la Dirección General del Ente entre el año 2001 y el período auditado. En lo que respecta a los recursos humanos, el EMUI contó al 31/12/06 con una dotación total de 563 personas, distribuidas de acuerdo a su situación de revista de la siguiente manera: 343 personas en planta permanente (61%), 208 locaciones de servicio (37%) y 12 agentes (2%) contratados en los términos del Decreto N° 948/05. Por su parte y atento a las características de las tareas efectuadas en la Planta de Mezcla Asfáltica del EMUI (Av. Castañares 2350), las mismas pueden clasificarse como insalubres y riesgosas, siéndoles de aplicación un Régimen Jubilatorio diferenciado.	Adquisiciones del EMUI -Año 2006-			Tipo Contratación	Monto	Incidencia	Dto. 1370/01	\$ 19.451.922,38	97,94%	Cont. Directa	\$ 41.361,92	0,21%	Lic. Privada	\$ 367.257,50	1,85%	Totales	\$ 19.860.541,80	100%
Adquisiciones del EMUI -Año 2006-																			
Tipo Contratación	Monto	Incidencia																	
Dto. 1370/01	\$ 19.451.922,38	97,94%																	
Cont. Directa	\$ 41.361,92	0,21%																	
Lic. Privada	\$ 367.257,50	1,85%																	
Totales	\$ 19.860.541,80	100%																	
Observaciones principales	1) Incorrecta utilización del Dto. 1370/01 y sus modificatorios Decreto 1203/06 y Decreto 1686/02. El 97,94% de las adquisiciones efectuadas por el EMUI durante el año 2006, se han realizado mediante la aplicación del Dto. 1370/01. De dicho total, en el 71% de los casos, el instituto se utiliza ilegítimamente debido a que no se fundamenta debidamente la urgencia.																		

	2) Incumplimiento parcial de la Ley 473 –Ley de Creación del Ente de Mantenimiento Urbano Integral-: 2.1. El EMUI no posee un Sistema de Gestión de Pavimentos completo ni operativo al momento de realizar el presente proyecto de auditoría. 2.2. Incumplimiento a lo dispuesto en el Art. 5º Inciso c) de su Ley de creación. El incumplimiento se verifica en: ✓ Alto porcentaje de personal en condiciones jubilatorias. ✓ Falta de aplicación de una política de capacitación del personal del Ente. 2.3. El ENTE carece de estructura formal, reglamento interno, manual de procedimientos y de Unidad de Auditoría Interna. Esta situación incumple, asimismo, con lo previsto en el Art. 122 de la Ley 70. 2.4. Incumplimiento al Inciso g) del Art. 5º de la Ley 473, verificándose en las siguientes situaciones: ✓ Falta de tecnificación, modernización y mejoramiento de las maquinarias que intervienen en el proceso de producción y falta de resguardo de los bienes propiedad del EMUI (mercadería, predio de la Planta de Mezcla, maquinarias, etc.). ✓ Carencia de un Inventario de Bienes. 2.5. Inexistencia de planificación en la producción de material asfáltico, como así también de estadísticas vinculadas a la productividad y eficiencia en la elaboración de los productos elaborados en la Planta propiedad del EMUI. 3) Incumplimiento a la Ley 19.587 -Seguridad e Higiene Laboral-. De la inspección ocular efectuada en la Planta de Mezcla Asfáltica propiedad del EMUI se ha verificado el incumplimiento a varios artículos de la Ley Nº 19.587. 4) Incumplimiento a la Ley 1.502. 5) Pronunciado desvío en el cumplimiento de las metas físicas programadas, no obstante haber ejecutado casi el 100% del presupuesto asignado. El EMUI cumplió el 41% de las metas físicas previstas, utilizando para ello el 98% (aprox.) del presupuesto asignado. El desvío asciende, por tanto, al 59% de las metas programadas. 6) Falta de planificación en las adquisiciones vinculadas al funcionamiento del Ente: 6.1. El 97,94% de las adquisiciones se efectúa alegando
--	---

	urgencia y mediante la aplicación del Dto. 1370/01. 6.2. Se ha verificado una diferencia de 8.982 toneladas de arena silíceas en el stock en depósito. 7) Incumplimientos verificados en los procesos de compras y contrataciones: 7.1. Falta de control eficaz en la recepción de los materiales adquiridos por el EMUI. 7.2. Errónea imputación presupuestaria. 7.3. Incumplimientos a la Ley 13.064 (Ley de Obra Pública) en las obras contratadas a terceros. 7.4. Falta de identificación del destino de los bienes y/o servicios adquiridos y del área solicitante. 7.5. Falta de intervención de la Procuración General de la Ciudad de Buenos Aires (Ley 1.218, Art. 10). 7.6. Falta de constancia de la recepción de los bienes y/o servicios. 7.7. Inexistencia de Orden de Compra. 8) Debilidades en el ambiente de control interno del EMUI. 8.1. La provisión de arena se continúa ejecutando en el transcurso del Año 2007, no obstante la Orden de Compra es de tipo Cerrada y de entrega única y existe constancia de recepción definitiva en las actuaciones. 8.2. Se verifica una contradicción entre la solicitud de compra y la Orden de Compra, la solicitud de gasto y el parte de recepción definitiva. 8.3. En el trámite N° 2634/EMUI/06, se verificó que el remito no indica lugar, fecha de entrega ni destino de los bienes adquiridos. 8.4. En la totalidad de los ingresos de materiales constatados, la recepción de mercadería no se identifica por el N° de la Orden de Compra que genera la compra, dificultando de esta manera la individualización de los ticket de balanza y remitos y su control posterior. 8.5. En el caso de la recepción de 1.060 Tn. de arena silíceas, el 96,60% de los remitos no indican la fecha de recepción. 9) Integridad Documental. De la muestra de Caja Chica Especial otorgada al EMUI, se advierte la falta de constancia de control de entrada de la mercadería adquirida a los depósitos del Ente, en porcentajes que van de un 22% a un 83%.
Recomendación	De acuerdo a lo decidido por el Colegio de Auditores en su sesión del 5 de marzo de 2008, en concordancia con el

	Dictamen de la DGLegales N° 15/08², se resuelve recomendar el inicio de acciones disciplinarias en el organismo auditado en los términos del art. 136 inc. k) de la Ley 70, en razón de los incumplimientos detectados en los procesos de compras y contrataciones, según lo vertido en las observaciones 1, 6 y 6.1, sobre el alto porcentaje de contrataciones efectuadas por Decreto 1370/01 y modificatorios. En el mismo sentido, con respecto a la observación 6.2, referida a la diferencia de 8.982 toneladas de arena silíceas en el stock en depósito, informado por el EMUI, a diciembre de 2006 y el remanente estimado por el equipo auditor. Igual temperamento, respecto de los incumplimientos verificados en el proceso de compras y contrataciones especificadas en la observación 7.
Conclusiones	➤ El EMUI incumple prácticamente con todas las funciones asignados por su ley de creación, demostrando numerosas insuficiencias y debilidades en el acatamiento a su normativa regulatoria. ➤ El EMUI, en el transcurso del período auditado, limita su accionar a efectuar adquisición de insumos, en su mayoría, para la elaboración de mezcla asfáltica; a producir la misma y a contratar obras a ejecutar por terceros, no obstante resultar imposible identificar el destino de la totalidad de esta producción. ➤ Un alto porcentaje de las adquisiciones efectuadas por el EMUI, son aprobadas y abonadas a fin de año, alegando urgencia y utilizando mecánica e ilegítimamente la metodología de pago prevista por el Dto. 1370/01, poniendo en manifiesto una descuidada e irrazonable planificación y utilización del presupuesto asignado. ➤ Para dar cumplimiento al 41% de las metas físicas previstas para el año 2006, el EMUI ha ejecutado el 98% de su presupuesto. ➤ Inadecuada administración de los recursos humanos y físicos disponibles y carencia de capacitación del personal del EMUI. En síntesis, el EMUI posee un ámbito de control interno desprovisto de las condiciones básicas indispensables, un deficitario sistema de gestión, una ausencia casi total de planificación en su adquisiciones y una Administración desinteresada en el cumplimiento de los objetivos impuestos por su propia norma de creación, que conducen a un manejo poco responsable de los fondos públicos que le fueron asignados.

² Dictamen DGLegales N° 15/08 de fecha 25 de febrero de 2008.

- e) Visita a la Planta de Mezcla Asfáltica propiedad del EMUI, con relevamiento fotográfico.
- f) Control de cumplimiento de las Cajas Chicas Especiales otorgadas al EMUI.
- g) Control de cumplimiento del régimen de higiene y seguridad laboral.

Por otra parte, considerando el universo de egresos del ENTE, se procedió a determinar una muestra, cuyo procedimiento de obtención se detalla en el Anexo I del presente Informe, a partir de las cuales se llevó a cabo:

- ✓ El examen de legalidad de las compras, contrataciones y obras.
- ✓ El control del correcto ajuste de las certificaciones de obras y servicios a las cláusulas legales y contractuales,
- ✓ Pruebas y verificaciones de la correcta imputación contable.
- ✓ Comprobaciones matemáticas.

Como complemento del examen de legalidad de las contrataciones expuestas, se procedió, a través del análisis de la normativa que resulta de aplicación al EMUI, a identificar y evaluar la legalidad de las contrataciones efectuadas durante el período auditado.

La labor de auditoría se llevó a cabo en el período comprendido entre el 10 de Mayo de 2007 y el 31 de Julio de 2007.

4. LIMITACIONES AL ALCANCE

- 4.1. La Dirección General de Contaduría (DGC), dependiente del Ministerio de Hacienda no suministra el listado de transacciones correspondiente al Programa auditado, ejercicio presupuestario año 2006, "(...) por carecer de una opción del sistema SIGAF que permita agrupar la información por transacciones (...)". Por lo tanto, no pudo accederse al universo de las transacciones devengadas, liquidadas y pagadas del Programa auditado. Ello impide realizar el análisis de la Cuenta de Inversión dado que no se pueden conciliar los totales globales de la misma con la información obtenida en el Organismo.
- 4.2. La Dirección General Oficina de Gestión Pública y Presupuesto, dependiente del Ministerio de Hacienda de la CABA, ha informado³ respecto a la solicitud de informe de ajustes presupuestarios en la partida asignada al EMUI, que el SIGAF no ha desarrollado esa salida de información, razón por la cual dicha Dirección no cuenta con datos fehacientes referidos a la totalidad de modificaciones presupuestarias que haya sufrido el citado programa durante el ejercicio. Ello impide realizar el análisis de la Cuenta de Inversión en cuanto a la determinación del Crédito Vigente dado que no se pueden conciliar los totales globales del mismo.
- 4.3. No pudieron ser verificadas las rendiciones de caja correspondientes a la Resolución 702/06, Nota 1979/EMUI/2006, por no haber sido

³ Mediante Informe N° 09-234-DGOGPyP-2007, en respuesta a la Nota N° 1359/AGCBA/07.

proporcionadas las mismas por la Contaduría General del GCBA⁴, atento hallarse extraviadas.

- 4.4. En el período que se desarrollaron las tareas de campo, no pudo ser presenciado el proceso de elaboración de mezcla asfáltica en la Planta de propiedad del EMUI, sita en la Av. Castaños 2350, Flores, debido a que la misma no se encontraba en funcionamiento por tareas de mantenimiento.

5. ACLARACIONES PREVIAS

5.1. Objetivos del Programa. (Servicio Público Primario N° 22)⁵.

El Programa de Mantenimiento de la Red de Aceras y Calzadas de la Ciudad, a través de la Administración es destinado a detener el deterioro del patrimonio urbano, que presenta síntomas característicos de haber superado la vida útil de diseño. Se busca dar respuesta a la demanda de la población en materia de mantenimiento vial urbano.

Corresponde al programa de políticas públicas del actual Ministerio de Espacio Público, en materia de conservación vial de las vías públicas, privadas y vehiculares.

Los demandantes del programa están constituidos por la población estable de la Ciudad de Buenos Aires y los residentes temporales de la misma.

La realización de los trabajos en base a programas planificados de mantenimiento urbano, minimiza el conflicto usual con los usuarios finales, es decir los residentes de la Ciudad, dado que se logran importantes economías, por la realización de programas de mantenimiento en tiempo y forma, que reducen el colapso de la red vial o peatonal, por el transcurso del tiempo, ya que éste aumenta en forma geométrica el deterioro de las mismas. Para dicho fin se utilizan:

- ✓ Carpetas de rodamiento en concreto asfáltico en caliente, para el recapado y/o rehabilitación de calzadas.
- ✓ Mezclas asfálticas en caliente para ejecución de bacheos intensivos.
- ✓ Baldosas calcáreas de diversas medidas, para la reparación de veredas o sendas peatonales.
- ✓ Baldosones de cemento de 60x40, para la reparación de veredas o sendas peatonales.
- ✓ Elementos prefabricados para delimitación de plazoletas, bolardos y para la señalización vial (briquetas).
- ✓ Demarcación horizontal con pinturas viales en frío.
- ✓ Cunetas de hormigón simple y dársenas de detención de hormigón simple.

Por su parte, el Programa establece que los recursos que afectan la capacidad de producción son: bacheos profundos de hormigón y asfálticos, el adecuado

⁴ En respuesta a la Nota N° 2167/AGCBA/07.

⁵ Fuente: Cuenta de Inversión 2006.

suministro de insumos (áridos de diversa clasificación y cemento asfáltico, hormigón elaborado), el mantenimiento preventivo y correctivo adecuado de los equipos viales del Ente, la dotación de personal y la duración de la jornada laboral.

Menciona, asimismo, que la satisfacción esperada por la puesta en funcionamiento del programa, se reduce a sólo una parte de la población demandante, ya que abarca parcialmente el total del mantenimiento necesario para la Ciudad.

5.2. Informes previos de Auditoría

La Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires realizó respecto del Organismo auditado y otros vinculados los siguientes exámenes:

- a. Proyecto 1.03.02 “Mantenimiento Urbano por Administración” Auditoría de Gestión. Período 2002. Fecha de aprobación por el Colegio de Auditores: 12 de octubre de 2004. Informe N° 464 publicado en www.agcba.gov.ar.
- b. Proyecto 1.04.21 “Mantenimiento Urbano por Administración” Auditoría Legal, Técnica y Financiera. Período 2003. Fecha de aprobación por el Colegio de Auditores: 13 de diciembre de 2005. Informe N° 600 publicado en www.agcba.gov.ar.
- c. Proyecto 1.04.23 – “Otorgamiento de permisos de apertura en la vía pública. Auditoría de gestión.” Fecha de aprobación por el Colegio de Auditores: 13 de noviembre de 2005. Informe N° 586 publicado en www.agcba.gov.ar
- d. Proyecto 1.05.01. “Ente de Mantenimiento Urbano Integral”. Fecha de aprobación por el Colegio de Auditores: 05 de Junio de 2007. Informe N° 749 publicado en www.agcba.gov.ar
- e. Proyecto 1.06.01. “Ente de Mantenimiento Urbano Integral”. Fecha de aprobación por el Colegio de Auditores: 27 de Noviembre de 2007.

5.3. El Ente de Mantenimiento Urbano Integral –EMUI-⁶.

El EMUI es creado por Ley N° 473⁷, la cual es reglamentada por Decreto N° 1394/01⁸. Esta normativa no ha sufrido modificaciones ni reglamentaciones posteriores.

De acuerdo a su norma de creación –Ley N° 473-, este Ente funciona con carácter de ente descentralizado⁹. Su objeto es la dirección, administración y

⁶ Ver, asimismo, Anexo II, del presente Informe.

⁷ BOCBA N° 1022 (07/09/00).

⁸ BOCBA N° 1281 (21/09/01).

ejecución de los Servicios Públicos de Mantenimiento Urbano Integral¹⁰ en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires. Podrá asimismo ejecutar –a requerimiento de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos (actual Ministerio de Espacio Público¹¹)–, obras y servicios compatibles con su objeto.

Por su parte, el Decreto N° 1394/01, establece que el Ente de Mantenimiento Urbano Integral tiene carácter de persona jurídica pública estatal, con autarquía administrativa, financiera y presupuestaria, sin perjuicio del control de legalidad que ejerce sobre sus actividades el Ministerio de Espacio Público, en cuya órbita gira el citado Ente.

Los recursos del Ente están integrados por:

- 1) Los fondos y/o bienes que le asigne el Presupuesto General de Ingresos y Gastos de la Ciudad de Buenos Aires, de conformidad con las disposiciones que regulan el sistema de Cuenta Única del Tesoro que establece la Ley N° 70 y normativa complementaria.
- 2) 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 Escritural que a tales efectos le sea habilitada por los sistemas administrativos - financieros del G.C.A.B.A.-

El Ente cuenta con 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 N° 473.

No obstante lo cual, el Ente de Mantenimiento Urbano Integral no tiene la posibilidad de generar recursos propios por no hallarse sus actividades incluidas en la Ley Tarifaria pertinente, en consecuencia, se observa el incumplimiento del artículo 4º¹² y 5º inciso f) apartado 2)¹³ del Decreto reglamentario.

⁹ Hay descentralización cuando las funciones del Estado son cumplidas por organismos con competencia limitada regionalmente. La Descentralización administrativa supone la existencia de organismos descentralizados de ejecución, pero que responden a una dirección centralizada.

¹⁰ Por Servicios Públicos de Mantenimiento Urbano Integral se entenderá 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 (Art. 2º del Dto. 1394/01).

¹¹ A partir de la sanción de la **Ley 1925 y Decreto 350/GCBA/2006 (07/04/06) -ESTRUCTURA ORGÁNICO FUNCIONAL DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD-**, el EMUI pasa a formar parte de la estructura del Ministerio de Espacio Público, como organismo fuera de nivel.

¹² Art. 4º: "(...) 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. (...)”

¹³ Art. 5º, inciso f), apartado 2): “Los recursos del Ente estarán integrados por: 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 Escritural que a tales efectos le sea habilitada por los sistemas administrativos-financieros del GCABA”.

5.4. Funciones del Ente de Mantenimiento Urbano Integral. Relación con el “Contrato de Gestión Vial” -Licitación Pública N° 227/04- “Obras de Rehabilitación de las calles de la Ciudad de Buenos Aires y su Mantenimiento por Estándares o Niveles de Servicio”¹⁴. Vinculación con el EMUI.

El denominado “Contrato de Gestión Vial”¹⁵ se materializó mediante el llamado de la Licitación Pública N° 227/04¹⁶,

Para la ejecución de estas obras, se dividió a la Ciudad en doce (12) Zonas Urbanas, previéndose la adjudicación de dos zonas como máximo para cada oferente.

Es a partir de las tareas encomendadas a terceros¹⁷ a través de este “Contrato de Gestión Vial” que surge la delimitación de las tareas efectivamente ejecutadas por el EMUI a través del Programa 22, quedando reservadas las mismas a:

- ✓ Efectuar obras de bacheo y repavimentación en todo el territorio de la Capital Federal, en aquellas calzadas que cuentan con un índice de Condición de Pavimento (ICP) del 40 al 60¹⁸. No obstante lo cual, el Programa 22 no ejecuta las obras¹⁹. Su función se limita a la adquisición de insumos y a la elaboración de las mezclas para pavimentos²⁰, tercerizando lo concerniente a la colocación de las mismas ya sean con equipos de pavimentación propios o alquilados.

¹⁴ El análisis de esta Licitación fue objeto del Proyecto de Auditoría N° 1.06.01.

¹⁵ Se trata del contrato mediante el cual se estipula el mantenimiento por estándares o niveles de servicio, en el que la responsabilidad del contratista no se reduce a ejecutar las obras iniciales especificadas sino que, además, debe garantizar que los tramos de calles o arterias seleccionados se mantengan como mínimo en igual o mejor estado o condiciones de servicio.

¹⁶ Tramitada por Expediente N° 20.159/04 y aprobado por Decreto N° 1155/04 (BOCBA N° 1980)

¹⁷ Estas tareas son objeto de auditoría del Proyecto 1.07.02.

¹⁸ El Índice Condición del Pavimento se calcula implementando unas curvas de valores deducibles para cada tipo de pavimento, según su severidad y porcentaje del área afectada, y calificándolos del 0 al 100, en donde el 0 indica la mayor afectación. Corresponde al EMUI los tramos con ICP, entre 40 y 60 (**40 < ICP < 60**). Por su parte, los contratistas del “Contrato de Gestión Vial” trabajan sobre los tramos viales con ICP de 0 a 40. El Director Gral. del EMUI informó que en la Ciudad de Buenos Aires existen un Total de alrededor de 27.000 segmentos de calle. De ellos, 2932 se encuentran dentro del CGV para hacerles rehabilitación y 2500 segmentos, se encuentran en el marco del CGV para realizarles mantenimiento. El EMUI se encarga del mantenimiento y rehabilitación del resto de los segmentos, es decir, **alrededor de 21.568**.

¹⁹ Esta situación es informada por el Director General del EMUI en la entrevista sostenida con el mismo y en igual sentido surge de la contestación efectuada por la Oficina de Inversión Pública y Planeamiento del Ministerio de Hacienda por Providencia N° 175-DGOIPyP/2007 en donde manifiestan: “Se informa que el Ente de Mantenimiento Urbano Integral no ejecuta obras, o proyectos de inversión, en acuerdo a la ley de su creación. Su inclusión en el Plan Plurianual de Inversiones se debe a que las partidas que de él dependen corresponden a la compra de insumos con las que lleva a cabo reparaciones que se realizan de acuerdo a la modalidad por administración”.

²⁰ Elaborada en la Planta de Mezcla Asfáltica sita en Av. Castañares 2350 de Flores, de propiedad del EMUI.

Por su parte, el EMUI no posee un procedimiento de relevamiento para la detección de trabajos a realizar. Para ello, se basa en los reclamos y denuncias de los vecinos²¹. El EMUI no inspecciona de oficio el estado del pavimento de las calles de la CABA.

- ✓ Efectuar el mantenimiento de equipos²² propios del EMUI.
- ✓ Trabajar en el desarrollo del llamado “Sistema de Gestión de Pavimento”²³.
- ✓ Efectuar tareas vinculadas con el Alumbrado Público en la zona V (Zona Testigo), conforme a la Resolución N° 218 –MEPGC- del 13/07/06, que dispone el traspaso de tareas de mantenimiento correctivo y preventivo del alumbrado público y servicio eléctrico de la Zona V y le transfiere personal al EMUI. La ejecución de las obras es tercerizada.
- ✓ Efectuar tareas vinculadas con la Dirección de Hidráulica²⁴. Durante el año 2006, el EMUI a efectuado la reconstrucción de cañerías pluviales por sistema de envainado. Se efectuó de manera experimental en algunas zonas de la Capital Federal, para lo cual se contrató en forma Directa al proveedor de este sistema²⁵.

5.5. Ejecución presupuestaria.

El programa auditado posee dos Actividades:

- Mejoramiento Vías de Tránsito Peatonal y Vehicular por Administración el cual devengó el 89.45% del Crédito Vigente asignado.
- Obras de Mantenimiento –el cual devengó 66.82% del Crédito Vigente asignado.

²¹ El EMUI recibe las denuncias que le llegan por el sistema general de denuncias del GCBA (0800-999-2727). También le llegan reclamos por comunicación telefónica directa al EMUI y por nota escrita. Así también por informe de los Concesionarios en los tramos de calles que se encuentran comprendidos en el Contrato de Gestión Vial. El Director Gral. del EMUI puso en conocimiento del equipo auditor que en Julio o Agosto de 2006 se armó una oficina de ordenamiento de los reclamos en el EMUI, la cual funciona dentro del Área de Operaciones de Mantenimiento en Vía Pública.

²² Específicamente en el Área Logística, donde se efectúa el mantenimiento preventivo y correctivo de las maquinarias, equipos, automóviles, etc..

²³ Este Sistema incluye una variada información sobre el mapa de la red de calles de la Ciudad de Buenos Aires. El software utilizado para su desarrollo es el denominado “MapServer”, que es un ambiente de desarrollo abierto (gratis) para construir aplicaciones con referencias espaciales en Internet. En la pantalla se muestra con escala de colores los Índices de Condición de Pavimentos (ICP) de cada segmento de calles y avenidas de la CABA.. El desarrollo del Sistema de Gestión de Pavimentos se logró con los fondos obtenidos a partir de la retención del 2,5% de los certificados a los Contratistas correspondientes al Contrato de Gestión Vial, pero por personal del EMUI contratado a dicho fin. Ver, asimismo, Anexo III del presente Informe

²⁴ En la entrevista mantenida con el Director General del EMUI, el mismo manifestó que no existió durante el año 2006, ningún tipo de convenio con la Dirección de Hidráulica o una delegación a favor del EMUI para el desarrollo de estas tareas. Es en el año 2007 que se delegaron formalmente estas funciones, en lo que respecta a mantenimiento de Sumideros (Decreto N° 728, del 18 de mayo de 2007).

²⁵ Tramitó mediante Actuación Nota N° 2524/EMUI/2006.

La ejecución del presupuesto respecto del Crédito Vigente fue 88.47%, en términos del Crédito Devengado, y del 88.52%, en términos de Crédito Definitivo, en tanto que el Crédito Devengado respecto del Definitivo fue del 99.94%.

De acuerdo a lo informado por el EMUI²⁶, el total proyectado para el Año 2006 es de **\$ 23.193.891,00** con una variación porcentual del 0.87 (en menos) en relación al presupuesto del año anterior.

En el cuadro N° 1 se detallan los importes correspondientes al Crédito sancionado, el Crédito vigente y el Devengado correspondientes al programa N° 22 de la jurisdicción N° 30 y a los programas N° 22 y 26 que corresponden al Ministerio de Espacio Público, Jurisdicción N° 34, habiendo sido estos dos programas ejecutados por el Ente de Mantenimiento Urbano Integral luego de la transferencia que por Ley N° 1925 y Decreto N° 350-GCBA-06 que modificó la estructura orgánico – funcional del GCBA, traspasando la Dirección General de Alumbrado Público y Servicio Eléctrico y el EMUI a la órbita del Ministerio de Espacio Público.

CUADRO N° 1

Jurisd.	Programa	Inciso	Monto (Expresado en pesos)			% Ejecución
			Crédito original	Crédito vigente	Devengado	
30	22	1	\$ 10.589.004,00	\$ 34,00	\$ 9,82	28,88%
		2	\$ 13.862.102,00	\$ 0,00	\$ 0,00	0,00%
		3	\$ 6.326.161,00	\$ 51.722,00	\$ 41.654,50	80,54%
		4	\$ 2.738.375,00	\$ 0,00	\$ 0,00	0,00%
		5	\$ 159.400,00	\$ 0,00	\$ 0,00	0,00%
Total			\$ 33.675.042,00	\$ 51.756,00	\$ 41.664,32	80,50%
34	30022 y 30026	1	\$ 0,00	\$ 11.351.753,00	\$ 11.361.335,00	100,08%
		2	\$ 0,00	\$ 11.917.206,00	\$ 9.116.361,00	76,50%
		3	\$ 0,00	\$ 10.626.991,00	\$ 10.252.991,00	96,48%
		4	\$ 0,00	\$ 2.738.375,00	\$ 1.773.854,00	64,78%
		5	\$ 0,00	\$ 256.895,00	\$ 132.400,00	51,54%
Total			\$ 0,00	\$ 36.891.220,00	\$ 32.636.941,00	88,47%

Fuente: Elaborado por AGCBA con datos enviados por DGTaYL (Ministerio de Espacio Público) y Contaduría Gral.

Puede observarse que en todos los casos hubo subejecución de los recursos asignados, salvo el caso que se identifica con (1) correspondiente al Inciso N° 1 en el cual hubo una sobrejecución del 0.8%, que podría deberse a la reasignación presupuestaria²⁷ originada por la incorporación de personal proveniente de la DG de Alumbrado Público y Servicio Eléctrico, y que debido a la limitación al alcance descrita en el punto 4.2., no se ha podido constatar fehacientemente dicha modificación.

²⁶ Mediante Formulario 3.d) del Ministerio de Hacienda –Área Presupuesto- remitido en respuesta a la Nota N° 1326/AGCBA/07.

²⁷ El programa 34 no tenía crédito de sanción por lo cual se transfirieron todas las partidas del programa votado, menos los montos residuales indicados.

Al realizarse la compensación de créditos presupuestarios del programa N° 22 de la Jurisdicción N° 30 a la Jurisdicción N° 34 se incorpora el programa N° 26 proveniente de la Dirección General de Alumbrado Público y Servicio Eléctrico (Resolución N° 218-MEPGC-06²⁸) aplicándose los recursos disponibles según se detalla en el cuadro N° 2:

CUADRO N° 2

Jur.	U.E.	Prog.	Inc.	Descripción	Vigente	Preventiva	Definitivo	Devengado
34				Ministerio Espacio Público	36.891.220	34.986.496	32.655.815	32.636.941
34	811			EMUI	36.891.220	34.986.497	32.655.817	32.636.941
34	811	30022		Mej. Vías trans. por Adm.	35.288.939	33.839.221	31.579.171	31.566.295
34	811	30022	1	Gastos en personal	11.351.753	11.361.335	11.361.335	11.361.335
34	811	30022	2	Bienes de consumo	10.990.915	10.188.318	8.618.787	8.618.211
34	811	30022	3	Servicios no personales	10.048.496	10.047.607	9.692.796	9.680.496
34	811	30022	4	Bienes de uso	2.738.375	2.109.562	1.773.854	1.773.854
34	811	30022	5	Transferencias	159.400	132.400	132.400	132.400
34	811	30026		OBRAS DE MANTENIMIENTO	1.602.281	1.147.275	1.076.645	1.070.645
34	811	30026	1	Gastos en personal	0	0	0	0
34	811	30026	2	Bienes de consumo	926.291	568.780	498.150	498.150
34	811	30026	3	Servicios no personales	578.495	578.495	578.495	578.495
34	811	30026	5	Transferencias	97.495	0	0	0

Fuente: Elaboración de la AGCBA en base a los datos brindados por la DGTAYL y Contaduría Gral.

En el caso del cuadro N° 3 se detallan los importes correspondientes a los Créditos Presupuestarios informados por el Organismo de Gestión Pública.

CUADRO N° 3
CREDITOS PRESUPUESTARIOS (OGEPU)
(Cifras expresadas en Pesos)

Jur.	Ent.	UE	Prog.	Descripción	Sanción	Vigente
30	301	311	22	Mejoram. Vías de tránsito Peat. y vehic. Por Adm.	12.355.432,00	10.101,00
30	301	311	22	Obras de Mantenimiento	21.319.610,00	41.655,00
Total					33.675.042,00	51.756,00
34	301	811	30022	Mejoram. Vías de tránsito Peat. y vehic. Por Adm.	0,00	12.916.699,00
34	301	811	30022	Obras de Mantenimiento	0,00	22.381.845,00
Total					0,00	35.298.544,00

Fuente: Elaborado por AGCBA con datos enviados por el Organismo de Gestión Pública.

De la comparación de los cuadros N° 2 y 3 surge que para la OGEPU los recursos necesarios para llevar a cabo los programas Mejoramiento Vías de Tránsito Peatonal y Vehicular por Administración y Obras de Mantenimiento (programa N° 30022) se necesitaban \$ 35.298.544,00 mientras que lo efectivamente ejecutado para el año 2006 (cuadro N° 4) fue de \$ 32.636.941,00 observándose una diferencia de \$ 2.661.603,00 lo que representa una subejecución entre lo presupuestado y lo ejecutado de 7,54 %. Además se destaca que con la

²⁸ La Resolución N° 218-MEPGC-06 del 13/07/06 dispone el traspaso de las tareas de mantenimiento correctivo y preventivo del alumbrado público y servicio eléctrico, correspondiente a la Zona V de esta Ciudad, de la Dirección General de Alumbrado Público y Servicio Eléctrico al Ente de mantenimiento Urbano Integral.

incorporación del programa N° 26 cuyo crédito vigente fue de \$ 1.602.281,00 la subejecución se eleva al 11.55% detallándose todo lo referido en el cuadro siguiente:

CONCEPTO	CREDITO VIGENTE (\$)	DEVENGADO (\$)	SUBEJECUCIÓN (%)
OGEPU	35.298.544,00		
PROG. N° 26	1.602.281,00		
	36.900.825,00	32.636.941,00	11,55

En cuanto a la ejecución de metas físicas, en el siguiente cuadro se exponen los valores trimestrales informados por la Oficina de Gestión Pública, expresados en metros cuadrados:

Ejecución Presupuestaria (Metas Físicas en m2)				
Ente Mantenimiento Urbano Integral -Presupuesto 2006-				
Trimestre	Programado	Ejecutado	Desvío	% Desvío
1° trimestre	169.149,00	64.238,00	-104.911,00	-62,02
2° trimestre	169.149,00	42.846,00	-126.303,00	-74,67
3° trimestre	169.196,00	59.929,00	-109.267,00	-64,58
4° trimestre	169.180,00	106.422,00	-62.758,00	-37,10
TOTAL	676.674,00	273.435,00	-403.239,00	-59,59

Fuente: Dirección General Oficina de Gestión Pública y Presupuesto. Respuesta a Nota N° 1359/AGCBA/07.

Por su parte, el siguiente cuadro expresa la necesidad total detectada y la necesidad total considerada para ejecutar durante el Año 2006:

Planificación de Vías de tránsito a mejorar (en m2)		
Ente de Mantenimiento Urbano Integral -Año 2006-		
Descripción	Total	%
Necesidad Total	48.365.450,00	100%
Meta Programada	676.674,00	1,40%

Fuente: Dirección General Oficina de Gestión Pública y Presupuesto. Respuesta a Nota N° 1359/AGCBA/07.

De la necesidad total que representan **48.365.450 M2**, solo se programan para el Año 2006, **676.674 M2** a mejorar, que representan el **1,40%** del total. Y de ello solo se ejecuta el **40,41%**.

Esto representa solo un mejoramiento del 0,57% de la necesidad total. Existe, por ende, una falta de planificación de las metas físicas, debido a la amplia brecha entre lo programado y lo efectivamente ejecutado.

5.6. Régimen de compras y contrataciones del EMUI.

El Ente recurre a los siguientes modos de contratación²⁹:

1. Régimen de Contrataciones del Estado. Decreto N° 5720/72.
2. Decreto 1370/01³⁰, modificado por Dto. 1203/06 y Dto. 1686/02.
3. Caja Chica Especial³¹. -Resolución N° 702-MHGC-06, Resoluc. N° 820-SHyF-02 y Modif. Res. N° 346-SHyF-04. Resoluc. N° 1050-SHyF-03.

A partir del listado de las transacciones efectuadas por el EMUI durante el Año 2006³², surge los siguientes datos:

Adquisiciones del EMUI -Año 2006-		
Tipo Contratación	Monto	Incidencia
Dto. 1370/01	\$ 19.451.922,38	97,94%
Cont. Directa	\$ 41.361,92	0,21%
Lic. Privada	\$ 367.257,50	1,85%
Totales	\$ 19.860.541,80	100%

5.7. Estructura Orgánico Funcional. Recursos Humanos. Régimen Jubilatorio de Actividades Riesgosas e Insalubres.

Con motivo de la reformulación de las responsabilidades según Decreto 350-GCBA-2006 y la sanción de la Ley de Ministerios –Ley 1.295-, las funciones del EMUI, que surgen de su Ley de creación, no fueron modificadas.

Por otro lado, informa el EMUI³³ que se ha producido la devolución de la Nota N° 1959-EMUI-2005 elevada en Octubre de 2005 a las autoridades de la Secretaría de Infraestructura y Planeamiento (Área en la que se desenvolvía en ese momento el Ente), en la que se explicitaba acerca de los obstáculos normativos que el Ente debe superar para plasmar su estructura. La misma fue devuelta sin haber sido considerada (Expte. 18984/02).

²⁹ El **Decreto 943/GCBA/06** (17/07/06), que establece el régimen de competencias para autorizar y aprobar contrataciones de bienes y servicios en el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en función de los montos de cada una de las mismas; otorga al EMUI el carácter de Dirección General, facultando al Director a aprobar Licitaciones Públicas y Contrataciones Directas hasta \$ 100.000.

³⁰ Cabe aclarar que el Decreto 1370-GCBA-01 y su modificatorios Decreto 1203/06 y Decreto 1686/02, consiste en un **régimen de aprobación de gastos** de imprescindible necesidad los cuales justificadamente no pudieran ser gestionados a través de los procedimientos vigentes en materia de contrataciones o de caja chica.

³¹ Información suministrada por la Dirección General de Contaduría, Ministerio de Hacienda, en contestación a la Nota N° 1841/AGCBA/07.

³² Informadas por el EMUI en respuesta a la Nota N° 1326/AGCBA/07 y puestas a disposición por la DG de la Oficina de Inversiones Públicas y Planeamiento de la Subsecretaría de Administración Financiera en respuesta a la Nota N° 1591/AGCBA/07 y por la DGTayL del M° de Espacios Públicos en contestación a la Nota N° 1324/AGCBA/07.

³³ En respuesta a la Nota N° 1326/AGCBA/07.

La actual estructura orgánica del EMUI –no aprobada formalmente- es la que oportunamente tramitara por Expte. N° 18.984/02³⁴.

Por su parte, hasta la fecha, el Art. 5° inciso 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 en examen es provisoria y se remite a una serie de disposiciones emitidas por la Dirección General del Ente entre el año 2001 y el período auditado.

En lo que respecta a los recursos humanos, el EMUI contó al 31/12/06 con una dotación total de 563 personas, distribuidas de acuerdo a su situación de revista de la siguiente manera: 343 personas en planta permanente (61%), 208 locaciones de servicio (37%) y 12 agentes (2%) contratados en los términos del Decreto N° 948/05³⁵.

Por su parte y atento a las características de las tareas efectuadas en la Planta de Mezcla Asfáltica del EMUI (Av. Castaños 2350), las mismas pueden clasificarse como insalubres y riesgosas³⁶, siéndoles de aplicación un Régimen Jubilatorio diferenciado³⁷.

6. OBSERVACIONES

Aspectos Legales

1) Incorrecta utilización del Dto. 1370/01³⁸ y sus modificatorios Decreto 1203/06 y Decreto 1686/02.

³⁴ Se trata del tercer proyecto de estructura el Ente, iniciado el 02/04/02. El primer proyecto tramitó mediante Expte. N° 18.687/01 (02/03/01), en tanto que el segundo –de iguales características y estructura que el último, tramitó mediante Expte. N° 18.978 (Abril 2002). En este sentido se refiere, asimismo, el Anexo IV del Proyecto Final de Auditoría N° 1.03.02 "Mantenimiento Urbano por Administración". Asimismo, ver Anexo II del presente informe.

³⁵ Régimen de Trabajadores por Tiempo Determinado (RTTD).

³⁶ El Dto. 8908/79 MCBA, modificado por Dto. 6666/83 detalla las tareas consideradas riesgosas, penosas, mortificantes, insalubres o determinantes de agotamiento o vejes prematura, como así también los lugares de trabajo considerados insalubres como aquéllas cuyo desempeño conlleva un mayor grado de incomodidad o de desgaste o de riesgo cierto de un deterioro de la salud psicofísica (entre los que puede encasillarse el EMUI).

³⁷ Art. 157 de la Ley 24.241. Esta norma de aplicación nacional, rige en el CABA por imperio del Dto. 82/PEN/94. Por su parte, las Ordenanzas Municipales 27.897 y 41.129 reconoce un régimen diferencial propio de la CABA y la Ordenanza 41.129 amplía el régimen jubilatorio a los agentes municipales que prestasen servicios en los lugares o realizasen tareas incorporadas a la nómina del Decreto MCBA 8908/78, sus modificatorios y ampliatorios. Por su parte, la Ordenanza Municipal 27.987 (BM 11/09/73) establecen la edad jubilatoria en 55 años de edad si fueran varones y 50 de edad las mujeres, y hubieran desempeñado habitual y directamente durante 25 años, servicios continuos o discontinuos, en los lugares y/o tareas que, de manera expresa, hubieran sido declarados en el pasado o en el futuro, como penosos, insalubres, riesgosos o determinantes de vejez o agotamiento prematuros (art. 1°).

³⁸ Este Decreto establece un régimen que faculta a Secretarios, subsecretarios y Directores Generales a la **autorización y aprobación de pagos para casos de urgencia**, dentro de un marco de competencias, que de ninguna manera suplanta la aplicación de la Ley de Contabilidad (Dec. Ley 23.354) y su decreto

El 97,94% de las adquisiciones efectuadas por el EMUI durante el año 2006, se han realizado mediante la aplicación del Dto. 1370/01³⁹. De dicho total, en el 71%⁴⁰ de los casos, el instituto se utiliza ilegítimamente debido a que no se fundamenta debidamente la urgencia, al no argumentarse supuestos de situaciones excepcionales, imprevisibles y extraordinarias que habilitan la utilización de éste mecanismo.

Con este accionar, se evade la aplicación de los procedimientos a seguir para las compras y contrataciones previstos en la Ley de Contabilidad (Dec. Ley 23.354) y su decreto Reglamentario 5720/70, se elude la intervención de diversas áreas del GCABA que, por sus respectivas competencias, participan en los procesos de adquisiciones de bienes y servicios⁴¹. Asimismo, se violan los principios generales de las contrataciones públicas⁴² como lo son el principio de Libre competencia, de Concurrencia e Igualdad, de Publicidad y Difusión y de Transparencia⁴³.

Se advierte, asimismo, que en el 92% de los casos analizados⁴⁴, la autorización y aprobación de las adquisiciones es efectuada por el Director

Reglamentario 5720/70, para la realización de las compras y contrataciones o la Ley 13.064 para la ejecución de Obra Pública. (La negrita pertenece al equipo auditor).

³⁹ Ver Aclaraciones Previas, punto 5.6.

⁴⁰ Tal es el caso de: N° 2367/EMUI/06, 1084/EMUI/06, 2053/EMUI/06, 2367/EMUI/06, 2141/EMUI/06, 2310/EMUI/06, 2366/EMUI/06, 2375/EMUI/06, 2598/EMUI/06, 2634/EMUI/06, 2670/EMUI/06, 2710/EMUI/06, 2782/EMUI/06, 2949/EMUI/06, 2964/EMUI/06, 3138/EMUI/06, 3139/EMUI/06, 3187/EMUI/06 y Expte. 67504/EMUI/06. En estos casos, los argumentos utilizados para fundamentar las adquisiciones hacen referencia al desarrollo de los planes a cargo del EMUI, los cuales forman parte del objeto del ENTE. Por su parte, y atento lo referido por el EMUI en su descargo, caber referir que del universo de contrataciones efectuadas con aplicación del Dto. 1370/01, en el 96% de las tramitaciones (esta circunstancia se da en todos los casos, salvo en: 2524/EMUI/06, 3139/EMUI/06 y Reg. 12213/2006) no consta invitación a otros proveedores ni cuadro comparativo de precios.

⁴¹ Tal es el caso de la Dirección General Técnica Administrativa y Legal del Ministerio de Espacio Público, la Dirección General de Compras y Contrataciones, la Procuración General de la CABA y el Boletín Oficial, entre otros.

⁴² Fuente: Doctrina y Ley N° 2.095.

⁴³ **Principio de Libre Competencia:** En los procedimientos de compras y contrataciones se incluirán regulaciones o tratamientos que fomenten la más amplia y objetiva e imparcial concurrencia, pluralidad y participación de oferentes potenciales.

Principio de Concurrencia e Igualdad: Todo oferente de bienes y/o servicios debe tener participación y acceso para contratar con las entidades y jurisdicciones en condiciones semejantes a las de los demás, estando prohibida la existencia de privilegios, ventajas o prerrogativas, salvo las excepciones de ley.

Principio de Publicidad y Difusión: La publicidad de los llamados es el presupuesto necesario para asegurar la libertad de concurrencia suscitando en cada caso la máxima competencia posible, garantizando la igualdad de acceso a la contratación y la protección de los intereses económicos de la Ciudad.

Principio de Transparencia: La contratación pública se desarrollará en todas sus etapas en un contexto de transparencia que se basará en la publicidad y difusión de las actuaciones emergentes de la aplicación de este régimen, la utilización de las tecnologías informáticas que permitan aumentar la eficiencia de los procesos y facilitar el acceso de la sociedad a la información relativa a la gestión del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en materia de contrataciones y en la participación real y efectiva de la comunidad.

⁴⁴ Esto es, todos los casos de la muestra correspondiente a las adquisiciones efectuadas por Dto. 1370/01, con excepción del caso N° 1084/EMUI/06.

General del EMUI⁴⁵, no obstante carecer de competencia para ello, conforme surge del Dto. 943/GCBA/06⁴⁶.

2) Incumplimiento parcial de la Ley 473 –Ley de Creación del Ente de Mantenimiento Urbano Integral-.

El artículo 5º de dicha Ley contiene 12 incisos, de los cuales 5 son incumplidos por parte del EMUI. Dichos incisos contienen normas operativas⁴⁷, por lo tanto su cumplimiento es exigible y conforme surge del Art. 3⁴⁸ del Decreto Reglamentario N° 1394/01, corresponde esta tarea al Director General del EMUI.

Los incumplimientos verificados son los siguientes:

2.1. El EMUI no posee un Sistema de Gestión de Pavimentos completo ni operativo al momento de realizar el presente proyecto de auditoría⁴⁹.

De esta manera, se incumple lo dispuesto en el Art. 5º, en su Inciso b): (Son funciones del Ente de Mantenimiento Urbano Integral:) “Diagramar todos los Servicios Públicos y obras a su cargo, diagnosticando el estado de infraestructura, mobiliario y material rodante, elaborando planes de modernización e intensificando el uso de nuevas tecnologías.”:

⁴⁵ A través de una disposición el Director General autoriza y aprueba la compra.

⁴⁶ El Artículo 2º del Decreto 943/GCBA/06, establece las competencias, según los montos y las distintas modalidades, para las contrataciones de bienes y servicios que realice el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a través de sus jurisdicciones, correspondientes al Capítulo IV de la Ley de Contabilidad y su reglamentación, según se detalla en el Anexo que se adjunta, del cual surge que el Director General puede aprobar pliegos y autorizar llamados y aprobar la contrataciones cuando el monto involucrado sea inferior a \$ 150.000,00 .

⁴⁷ Si bien el Decreto Reglamentario N° 1394/01 establece que estas cláusulas se encuentran sin reglamentar, de las características de las mismas surge que no requieren de una norma general que reglamente su ejercicio para tener efecto, atento su operatividad. Las normas operativas son aquellas que contienen descripciones lo suficientemente concretas de tales supuestos de hecho que hagan posible su aplicación inmediata. Una norma es operativa cuando está dirigida a una situación de la realidad en la que puede operar inmediatamente sin necesidad de otras instituciones (conf. Fallos 315:1503; Dict. 227:240 PTN).

⁴⁸ “(...) Son responsabilidades primarias del Director General, entre otras: (...) Realizar todos los demás actos que resulten necesarios para el suficiente y eficaz cumplimiento de sus funciones y de los objetivos descriptos en la Ley N° 473.” Por su parte, en respuesta a la Nota N° 2251/AGCBA/07, el Director General del EMUI ha manifestado que “No se han formulado peticiones tendientes a completar la Reglamentación de la Ley N° 473 durante el año 2006.”

⁴⁹ Ver Aclaraciones Previas, punto 5.4. Desde el Año 2002 se encuentra en desarrollo y diagramación el Sistema de gestión de pavimentos. A la fecha del presente informe de Auditoría – es decir 5 años después de su inicio- sólo se encuentra avanzado el Inventario físico de la red vial de la CBA, incluidas zonas inundables, sentidos de circulación de calle, recorridos de colectivos, entre otros. Estos datos se encuentran volcados en un sistema de Información Geográfica (SIG o GIS -en Inglés-). Ver, asimismo, Anexo III del presente Informe.

2.2. Incumplimiento a lo dispuesto en el Art. 5º Inciso c)⁵⁰ de su Ley de creación.

El incumplimiento se verifica en:

- ✓ **Alto porcentaje de personal en condiciones jubilatorias:** Del total de empleados del EMUI en planta permanente, que ascienden a 343 agentes, 92 empleados (27%) se encuentran en condiciones de acogerse al beneficio jubilatorio, discriminado de la siguiente manera: 29 (32%) por aplicación del régimen jubilatorio convencional⁵¹, 13 agentes (14%) a través del régimen jubilatorio diferenciado⁵² para tareas insalubres y 50 agentes (54%) por aplicación del régimen jubilatorio diferenciado para tareas riesgosas⁵³.
- ✓ **Falta de aplicación de una política de capacitación del personal del Ente, sobre todo en las tareas relacionadas a la producción de mezcla asfáltica⁵⁴.** La falta de renovación de personal técnico calificado, sumado a la falta de capacitación específica, denotan una ineficiente planificación de los recursos humanos.

2.3. El ENTE carece de estructura formal, reglamento interno, manual de procedimientos y de Unidad de Auditoría Interna⁵⁵. Por su parte, esta

⁵⁰ "Evaluar, capacitar, reubicar y ordenar los recursos humanos a cargo, implementando sistemas de capacitación que permitan lograr niveles de eficiencia y eficacia en la prestación del servicio de mantenimiento urbano integral."

⁵¹ Ley 24.241 Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones.

⁵² Nos referimos a la Ley 24.241, específicamente al Art. 157. Esta norma de aplicación nacional, rige en el CABA por imperio del Dto. 82/PEN/94. Por su parte, las Ordenanzas Municipales 27.897 y 41.129 reconoce un régimen diferencial propio de la CABA y la Ordenanza 41.129 amplía el régimen jubilatorio a los agentes municipales que prestasen servicios en los lugares o realizasen tareas incorporadas a la nómina del Decreto MCBA 8908/78, sus modificatorios y ampliatorios (entre los que puede encasillarse el EMUI).

⁵³ el Dto. 8908/79 MCBA, modificado por Dto. 6666/83 detalla las tareas consideradas riesgosas, penosas, mortificantes, insalubres o determinantes de agotamiento o vejes prematura, como así también los lugares de trabajo considerados insalubres como aquéllas cuyo desempeño conlleva un mayor grado de incomodidad o de desgaste o de riesgo cierto de deterioro de la salud psicofísica, entre los que puede incluirse la Planta de Mezcla Asfáltica de propiedad del EMUI.

⁵⁴ Esta situación se ha verificado en ocasión de la visita a la Planta de Mezcla Asfáltica y de la entrevista sostenida con diversos empleados de dicha área. Asimismo, surge de la respuesta a la Nota N° 2251/AGCBA/07, en su punto 8, en donde se denota la carencia de un Plan o Sistema de Capacitación para el año 2006.

⁵⁵ En su respuesta a la Nota 1326/GCBA/07, el EMUI manifiesta que se conserva la estructura orgánica del Expte. 18984/02. Por su parte, del organigrama y descripción de misiones y funciones puesto a disposición del equipo auditor surge que las Áreas Auditoría Interna, Inspección de Obra, Máquinas viales y la Gerencia Administrativa, no contaban al 2006 con funcionario designado, en tanto que las áreas Auditoría Interna y Control de Calidad no poseen descripción de misiones y funciones a cargo. Por su parte, el EMUI ha acompañado en su respuesta, una serie de descripción de circuitos administrativos internos, que constan de un relevamiento efectuado en el año 2004, pero que no se encuentran compilados ni reglamentados.

situación incumple, asimismo, con lo previsto en el Art. 122⁵⁶ de la Ley 70.

De esta manera, el EMUI se aparta de lo previsto en el Inciso e) del Art. 5º: “El EMUI tiene la función de aprobar su estructura organizativa y dictar su propio reglamento interno”:

2.4. Incumplimiento al Inciso g)⁵⁷ del Art. 5º de la Ley 473, verificándose en las siguientes situaciones:

- ✓ **De la visita a la Planta de mezcla asfáltica propiedad del EMUI⁵⁸ y de la Nota N° 2964-EMUI-2006⁵⁹, surgen la falta de tecnificación, modernización y mejoramiento de las maquinarias que intervienen en el proceso de producción⁶⁰. Por su parte se advierte la falta de resguardo de los bienes propiedad del EMUI⁶¹ (mercadería, predio de la Planta de Mezcla, maquinarias, etc.).**

⁵⁶ Ley 70, Art. 122º - “El titular de cada jurisdicción o entidad dependiente del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, es responsable de la implantación y mantenimiento de: (1) Un adecuado sistema de control interno, que incluye instrumentos de control previo y posterior incorporados en: la estructura organizativa, el plan de organización y los reglamentos y manuales de procedimiento de cada organismo, que tendrán en cuenta las normas de control interno que dicte la Sindicatura General; y de la adopción de las medidas necesarias para su efectivo cumplimiento.”

⁵⁷ Son funciones del EMUI (...) “Preservar, mejorar y tecnificar los bienes y elementos que integran su patrimonio”:

⁵⁸ Sita en la Av. Castañares 2350 –Flores.

⁵⁹ Se trata del Trámite Interno vinculado a la “Adecuación de Planta Asfáltica a la normativa ambiental vigente”. En el mismo, con fecha 04/12/06, el Director General del EMUI, eleva al Ministerio de Espacio Público, una descripción de la situación del ENTE en el aspecto de Producción de mezclas asfálticas calificando a la misma como CRITICA. Manifiesta que algunas deficiencias fueron paulatinamente corregidas de acuerdo a las situaciones imperantes, restando acondicionar las siguientes:

1. falta de elementos de control adecuados.
2. falta de sistemas de clasificación de áridos en caliente.
3. la automatización de la operación de la planta
4. obsolescencia tecnológica de capacidad para alcanzar determinadas temperaturas.
5. Imposibilidad de utilizar RAP de gran producción por parte del GCBA EMUI.
6. Inestabilidad del sistema.

Por su parte, en respuesta a la Nota N° 2251/AGCBA/07, el EMUI ha manifestado que en relación a los planes de modernización del área, los mismos están supeditados a la factibilidad presupuestaria. De existir la posibilidad permitiría automatizar parte de la planta elaboradora de asfalto, adquirir una maquinaria elaboradora de mosaico y otra serie de reformas que permitirían optimizar la producción, tanto en calidad como en cantidad.

⁶⁰ En respuesta a la Nota N° 2251/AGCBA/07, el propio responsable del área ha reconocido que “no se realizan tareas de Mantenimiento Preventivo de la Planta dado que para ello deberían abonarse horas extras, ya que corresponderían realizarlas en días Sábados y domingo.”

⁶¹ Esta situación se ha verificado en ocasión de la visita a la Planta de Mezcla Asfáltica y de la entrevista sostenida con diversos empleados de dicha área. Por su parte, se ha verificado la inexistencia en el EMUI de un Plan o Sistema de seguridad para la guarda del patrimonio y bienes del predio de la Planta de Producción Mezclas Asfáltica y Premoldeados, más aún cuando se ha puesto en conocimiento del equipo auditor, al momento de la visita al predio, de la existencia de actos de vandalismo y hurtos de material en depósito, debido principalmente, al precario cerco perimetral que rodea a la Planta. Por su parte, el EMUI, en respuesta a la Nota N° 2251/AGCBA/07, manifiesta que “el patrimonio, bienes y el sector depósitos

- ✓ **Carencia de un Inventario de Bienes** en el sentido de conformar una herramienta que permita la gestión y control eficiente y efectivo de los bienes del EMUI. Entre otros datos, no incluye el estado actual de conservación, ni ubicación del bien.⁶²

2.5. Se ha verificado la inexistencia de Planificación en la producción de material asfáltico⁶³, como así también de estadísticas vinculadas a la productividad y eficiencia en la elaboración de los productos elaborados en la Planta propiedad del EMUI.

De esta forma, se incumple lo previsto en el Inciso l)⁶⁴ del Art. 5º de la Ley 473.

- 3) Incumplimiento a la Ley 19.587 -Seguridad e Higiene Laboral-**. De la inspección ocular efectuada en la Planta de Mezcla Asfáltica propiedad del EMUI se ha verificado el incumplimiento a los arts. 4, 8 inc. a) y b)⁶⁵ y 9 inc. b), d), e), g), j) y k)⁶⁶ de la Ley Nº 19.587.

del predio de Av. Castaños 2350/51, dicha guarda esta asignada a la Comisaría Nº 38.”, no obstante lo cual, al momento de la visita, se verificó la ausencia de agentes policiales.

⁶² El **inventario** consiste en el recuento de los bienes muebles e inmuebles; es decir, edificios, mobiliario, maquinaria, equipo y materiales que sean propiedad de una institución.

Su finalidad es llevar a cabo un registro de la existencia, cantidad, características, condiciones de uso, valor y personas responsables de su manejo.

De acuerdo a esta definición, el inventario municipal consiste en el registro de la cantidad de bienes patrimoniales del municipio y los datos suficientes que describen estos bienes (*el nombre y código patrimonial, características propias, estado actual de conservación, valor en libros, valor de tasación, usuario y ubicación del bien*).

La elaboración correcta del inventario municipal permite:

- Garantizar un mejor control del uso y aprovechamiento de los bienes.
- Delimitar las responsabilidades del personal que tiene a su cargo el manejo o consumo de los bienes.

(fuente: Sistemas de Información Municipal : Enciclopedia de los Municipios de México

http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC_Registro_y_manejo_de_inventarios_municipale2)

⁶³ En respuesta a la Nota Nº 2251/AGCBA/07, punto 2, el EMUI adjunta planillas con la producción de Mezclas asfálticas, mosaicos y premoldeados para el 2006; en las mismas no se especifica el destino de la producción, como así tampoco se hace referencia a Planificación previa (al inicio del año) en función a las metas físicas determinadas, como así tampoco a estadísticas fundadas relacionadas con los estándares de producción.

⁶⁴ Son funciones del EMUI (...)“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”.

⁶⁵ ARTICULO 8.- “Todo empleador debe adoptar y poner en práctica las medidas adecuadas de higiene y seguridad para proteger la vida y la integridad de los trabajadores, especialmente en lo relativo: a) a la construcción, adaptación, instalación y equipamiento de los edificios y lugares de trabajo en condiciones ambientales y sanitarias adecuadas; b) a la colocación y mantenimiento de resguardos y protectores de maquinarias y de todo género de instalaciones, con los dispositivos de higiene y seguridad que la mejor técnica aconseje; (...)”

⁶⁶ ARTICULO 9.- “Sin perjuicio de lo que determinen especialmente los reglamentos, son también obligaciones del empleador; (...) b) mantener en buen estado de conservación, utilización y funcionamiento, las maquinarias, instalaciones y útiles de trabajo; (...); d) mantener en buen estado de conservación, uso y funcionamiento las instalaciones eléctricas y servicios de aguas potables; e) evitar la acumulación de desechos y residuos que constituyan un riesgo para la salud, efectuando la limpieza y desinfecciones periódicas pertinentes; (...) g) instalar los equipos necesarios para afrontar los riesgos en caso de incendio o cualquier otro siniestro; (...); i) disponer de medios adecuados para la inmediata prestación de primeros auxilios; j) colocar y mantener en lugares visibles avisos o carteles que indiquen medidas de higiene y seguridad o adviertan peligrosidad en las maquinarias e instalaciones; k) promover la capacitación del

- 4) Incumplimiento a la Ley 1.502⁶⁷.** El EMUI⁶⁸ informó que no tiene empleados con necesidades especiales.

Economía, eficiencia y eficacia⁶⁹ en la gestión del EMUI.

- 5) Pronunciado desvío en el cumplimiento de las metas físicas programadas, no obstante haber ejecutado casi el 100% del presupuesto asignado.**

El EMUI cumplió el 41% de las metas físicas previstas⁷⁰, utilizando para ello el 98% (aprox.) del presupuesto asignado. El desvío asciende, por tanto, al 59% de las metas programadas.

- 6) Falta de planificación en las adquisiciones vinculadas al funcionamiento del Ente:**

- 6.1. El 97,94% de las adquisiciones⁷¹ se efectúa alegando urgencia y mediante la aplicación del Dto. 1370/01**, en tanto que el 73%⁷² de este tipo de contratación se aprueba en el mes de Diciembre. Asimismo, cabe destacar que esta metodología se aplica no obstante contar el EMUI con un Plan de Compras Anual.

- 6.2. Se ha verificado una diferencia de 8.982 toneladas de arena silícea⁷³**, entre lo informado por el EMUI como stock en depósito a Diciembre del año

personal en materia de higiene y seguridad en el trabajo, particularmente en lo relativo a la prevención de los riesgos específicos de las tareas asignadas; (...)."

⁶⁷ Ley 1502 (21/10/04) - Incorporación de personas con necesidades especiales al Sector Público de la Ciudad. La presente Ley tiene por objeto regular la incorporación, en una proporción no inferior al cinco (5) por ciento, de personas con necesidades especiales al Sector Público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 43 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

⁶⁸ Informe 2506, en respuesta a la Nota N° 1663/AGCBA/07.

⁶⁹ **ECONOMÍA:** Se refiere a la adquisición de la cantidad y calidad apropiada de recursos financieros como humanos, materiales, informáticos, tecnológicos, etc.. con oportunidad y al más bajo costo y al grado en que los servicios y bienes producidos satisfacen las necesidades para las cuales fueron dirigidos.

EFICACIA: Corresponde al logro de las metas previstas en planes, programas, proyectos, operaciones y actividades, así como la adecuación de los mismos a los objetivos del organismo auditado.

EFICIENCIA: Se refiere al uso productivo de los recursos tendiendo a maximizar el producto por recurso utilizado o minimizar los recursos empleados por cantidad y calidad de producto obtenido.

⁷⁰ De acuerdo a la información suministrada por la DGTaYL y la OGEPU.

⁷¹ De acuerdo al listado de transacciones del EMUI durante el año 2006. En este sentido ver Aclaraciones Previas, punto 5.6.

⁷² Esta situación se verifica en los casos: N° 2141/EMUI/06, 2310/EMUI/06, 2375/EMUI/06, 2598/EMUI/06, 2634/EMUI/06, 2670/EMUI/06, 2710/EMUI/06, 2782/EMUI/06, 2833/EMUI/06, 2919/EMUI/06, 2949/EMUI/06, 2964/EMUI/06, 3050/EMUI/06, 2138/EMUI/06, 3139/EMUI/06, 3187/EMUI/06, 516/EMUI/06, Expte. 67504/EMUI/06 y Reg. 12213/EMUI/06.

⁷³ La adquisición de arena por parte del EMUI durante el año 2006, se ha efectuado a través de las contrataciones que se detallan a continuación. Por su parte, estas compras fueron objeto de verificación en cuanto a su recepción en la Planta propiedad del EMUI, por parte del equipo auditor:

2006 y el remanente estimado por el equipo auditor, que surge de la diferencia entre la cantidad de arena silícea adquirida durante el año 2006 y la producción de mezcla asfáltica de dicho período. Por su parte, de acuerdo a la cantidad de arena silícea requerida para la producción de mezcla asfáltica, el total de la compra efectuada durante el año 2006 no se encontraría justificado, de acuerdo al stock obrante en el depósito al inicio de dicho año. Lo antedicho se expresa en los siguientes cuadros:

Cuadro 1

Producción de Mezcla asfáltica y consumo estimado de arena silícea.

TIPO DE PRODUCCION	PRODUCCION ANUAL MEZCLA ASF.	CONSUMO DE ARENA SILÍCEA % (1)	CONSUMO DE ARENA SILÍCEA kgs. (2)
CARPETA ASF. FINA	2.770.880	8,95	247.993,76
CARPETA ASF. GRUESA	11.013.230	12	1.321.587,60
SHEET	10.627.570	13,85	1.471.918,45
TOTALES	24.411.680		3.041.499,81

(1) Dosificación informada por el Jefe a cargo del Área Producción Mezcla Asfáltica y Premoldeados, en visita a Planta Asf. del 12/9/07.

(2) En Tn. corresponde a **3.041,50**.

Cuadro 2.

Planificación de compra de Arena silícea para producción de mezcla asfáltica (en Tn)

Stock de arena en depósito a Enero '06 (a)	Compra Arena 2006 (b)	Total rubro a + b ©	Uso ESTIMADO de Arena en la Producción de mezcla asfáltica 2006 (d)	Stock ESTIMADO (a Dic. '06) (e)	Stock de arena informado (a Dic. '06) (f)	Diferencia entre stock estimado e informado (g)
278	15.931	16.209	3.041	13.168	4.186	8.982

a) Informado por el EMUI en respuesta a la Nota N° 1326/AGCBA/07.

b) Informado por el EMUI en respuesta a la Nota N° 1326/AGCBA/07 y por el M° de Hacienda en respuesta a la Nota N° 1361/AGCBA/07.

d) La producción total de mezcla es informada por el EMUI en respuesta a la Nota N° 2251/AGCBA/07, en tanto que la formula de mezcla asfáltica surge de la dosificación informada por el EMUI.

e) Diferencia entre el rubro c y d.

f) Informado por el EMUI en respuesta a la Nota N° 1326/AGCBA/07.

g) Diferencia entre rubro e y f.

7) Incumplimientos verificados en los procesos de compras y contrataciones. Del relevamiento de las tramitaciones que componen la muestra de auditoría y que corresponden a las transacciones efectuadas por el EMUI durante el año 2006⁷⁴, se han verificado los siguientes incumplimientos:

Trámite	Forma de Contratac.	OC	Material	Fecha Compra	Proveedor	Cant. material (en Tn.)	Monto
1084	Dto. 1370	39352	Arena silícea	10/10/2006	Megacer	1060	\$ 49.820,00
2634	Dto. 1371	No consta	Arena 0/6	01/11/2006	Megacer	6571	\$ 459.970,00
2949	Dto. 1372	51607	Arena silícea	01/12/2006	Megacer	7400	\$ 347.800,00
Lpriv. 84	Lic. Privada	27961	Arena silícea	10/03/2006	Megacer	900 ton (aprox.)	\$ 41.990,40

⁷⁴ Ver Anexo I Muestra de auditoría.

7.1. Falta de control eficaz en la recepción de los materiales adquiridos por el EMUI.

Se verifica en el desconocimiento del Área de Producción de Mezclas Asfálticas y Premoldeados al respecto de la recepción de arena adquirida por Licitación Privada N° 84⁷⁵, atento la ausencia de un correcto registro de ordenes de compra, cantidades recibidas, números de entrega, proveedores, monto, etc..⁷⁶

7.2. Errónea imputación presupuestaria. Se verifica que en el 24% de las contrataciones de la muestra⁷⁷, la afectación presupuestaria se imputa a programas a cargo de otras unidades ejecutoras.

7.3. Incumplimientos a la Ley 13.064 (Ley de Obra Pública) en las obras contratadas a terceros. De las obras a cargo del EMUI, contratadas a terceros mediante Dt. 1370/01⁷⁸, se verificó que en el 100% de los casos no consta la certificación de la obra por la empresa contratista⁷⁹, En el 100% de los casos se verifica la ausencia de condiciones contractuales. En el 100% de los casos no hay constancia de fondo de reparo ni constitución de garantías de oferta y de ejecución del contrato. Por su parte, en el 100% de los casos no existe constancia de mediciones e inspección efectuadas por el Comitente (EMUI).

7.4. Falta de identificación del destino de los bienes y/o servicios adquiridos y del área solicitante. En la totalidad de las compras analizadas no se pudo determinar el destino de los insumos adquiridos⁸⁰, como así tampoco el área solicitante de la compra y/o contratación⁸¹.

⁷⁵ La adquisición de la arena sílicea se materializa a través de la Orden de Compra N° 27.961, de acuerdo al listado de transacciones informado por el EMUI, la fecha de compra refiere al 10.03.06, al proveedor Megacer SRL por \$ 41.990,40 con fecha de entrega el 26.01.07. En la visita a la Planta de Mezcla de Asfalto, con fecha 12/09/07, el Encargado del Área Producción de Mezcla Asfáltica y Premoldeadas, informa al equipo auditor que *"no tiene conocimiento de esa compra, que allí no fue recibida"*.

⁷⁶ Por su parte, a fs. 163 del Expte. obra constancia de Parte de Recepción Definitiva emitido por la Comisión de Recepción del EMUI, de fecha 18/10/06.

⁷⁷ Se verifica en los casos: N° 2310/EMUI/06 (SPP 24), N° 2366/EMUI/06 (SPP 36), 2391/EMUI/06 (SPP 24), 2463/EMUI/06 (SPP 24), 2949/EMUI/06 (SPP 24), 3138/EMUI/06 (SPP 24), 3139/EMUI/06 (SPP 24) y Expte. 67504/EMUI/06 (SPP 24), LP 706 (SSP 24), que fueran suministradas por el EMUI y por la DGTayL como correspondientes a la Unidad Ejecutora 311 (EMUI).

⁷⁸ Trámites: N° 2391/EMUI/06, 2463/EMUI/06, 2710/EMUI/06, 2833/EMUI/06, 2919/EMUI/06, 3138/EMUI/06, Exp. 67504/EMUI/06 y Reg. 12213/EMUI/06.

⁷⁹ Sólo consta un Parte de Recepción Definitiva como comprobante de la obra.

⁸⁰ Esto es, las obras a la cual se destinan los bienes o los sectores a los que se derivan los insumos adquiridos. En todos los casos, se hace constar que la recepción se efectuó en la sede del EMUI, pero no se identifica el área/sector/obra de destino.

⁸¹ En todos los casos de la muestra, la solicitud de compra y/o adquisición es efectuada directamente por el Director General del EMUI, no pudiendo identificarse el área o sector que manifiesta la necesidad y a la cual serán destinados los bienes y/o servicios.

7.5. Falta de intervención de la Procuración General de la Ciudad de Buenos Aires (Ley 1.218, Art. 10⁸²). En el 96% de los casos analizados⁸³ corresponde, conforme el monto involucrado, la intervención de la PGCABA, no obstante lo cual, la misma no ha emitido dictamen.

7.6. Falta de constancia de la recepción de los bienes y/o servicios. En el 25% de los casos⁸⁴, no consta la recepción provisoria y/o definitiva de los bienes y/o servicios en el expediente.

7.7. Inexistencia de Orden de Compra. Se constató que en el 22% de los casos analizados⁸⁵, la Orden de Compra no se encuentra integrada al expediente.

8) Debilidades en el ambiente de control interno del EMUI. En lo que respecta al área de control interno, se han verificado las siguientes circunstancias:

- 8.1. En el Trámite 2949-EMUI-2006⁸⁶, se ha constatado que la provisión de arena se continúa ejecutando en el transcurso del Año 2007⁸⁷, no obstante la Orden de Compra es de tipo Cerrada y de entrega única y existe constancia de recepción definitiva en las actuaciones⁸⁸.
- 8.2. Se verifica que en el trámite N° 3187/EMUI/06 "Adquisición de materiales eléctricos para Dirección de Alumbrado" la solicitud de compra se efectúa por materiales eléctricos, en tanto que la Orden de Compra, la solicitud de

⁸² Artículo 10 – "Deber de Dictaminar. El dictamen de la Procuración es obligatorio, previo e indelegable en los siguientes casos:

a) Toda licitación o concesión cuando su monto supere los pesos ciento cincuenta mil (\$ 150.000), incluyendo opinión sobre pliegos y sobre la adjudicación que se propicia.
b) Toda contratación directa cuyo monto exceda los pesos cuarenta mil (\$ 40.000).
c) Reclamaciones por reconocimiento de derechos, proyectos de contrato, resoluciones o cualquier asunto que por la magnitud de los intereses en juego o por la posible fijación de un precedente de interés para la administración, pudiera afectar bienes de la Ciudad, derechos subjetivos o intereses legítimos de terceros o de agentes de la Ciudad."

⁸³ Se verificó en los casos: N° 2053/EMUI/06, 2141/EMUI/06, 2310/EMUI/06, 2375/EMUI/06, 2391/EMUI/06, 2463/EMUI/06, 2524/EMUI/06, 2598/EMUI/06, 2634/EMUI/06, 2670/EMUI/06, 2710/EMUI/06, 2782/EMUI/06, 2833/EMUI/06, 2919/EMUI/06, 2949/EMUI/06, 2964/EMUI/06, 3050/EMUI/06, 3138/EMUI/06, 3139/EMUI/06, 3187/EMUI/06, 516/EMUI/06, Expte. 67504/EMUI/06 y Reg. 12213/EMUI/06.

⁸⁴ Se verificó en los casos: N° 2367/EMUI/06, 2053/EMUI/06, 2141/EMUI/06, 2366/EMUI/06, 2670/EMUI/06, 2964/EMUI/06, 516/EMUI/06, LP 706, LP 793 y CD 1714.

⁸⁵ Se verifica en los casos: N° 2053/EMUI/06, N° 2366/EMUI/06, N° 2598/EMUI/06, N° 2634/EMUI/06, N° 2670/EMUI/06, N° 2964/EMUI/06, N° 516/EMUI/06 y LP 706.

⁸⁶ Referido a la adquisición de 7.400 Tn. de arena silíceo, a la empresa Megacer, por OC 51607.

⁸⁷ Conforme la documentación analizada en la Planta de Mezcla Asfáltica, al 10/09/07 se habían recibido 2.585,80 Tn. de arena, restando un total de 4.814,52.

⁸⁸ A fs. 19 del Expte. 86.406/2006 surge Informe que refiere "Habiendo entregado el Parte de Recepción Definitiva a la empresa que nos ocupa y teniendo en cuenta que el trámite administrativo ha finalizado, se solicita la retención de este documento por un tiempo prudencial para su consulta." Suscripto por el Área Contable Financiera y por el Director Gral. del EMUI con fecha 26/01/07.

gasto y el parte de recepción definitiva corresponden a artículos de librería. Por su parte, el monto involucrado es coincidente en ambos casos.

- 8.3. En el trámite N° 2634/EMUI/06, se verificó que el remito no indica lugar, fecha de entrega ni destino de los bienes adquiridos.
- 8.4. En la totalidad de los ingresos de materiales constatados⁸⁹, la recepción de mercadería en la Planta de Mezcla de Asfalto se identifica por la cantidad de material adquirido y por Proveedor, no así por el N° de la Orden de Compra que genera la compra, dificultando de esta manera la individualización de los ticket de balanza y remitos y su control posterior.
- 8.5. En el caso de la recepción de 1.060 Tn. de arena silíceo,⁹⁰ el 96,60%⁹¹ de los remitos no indican la fecha de recepción.

Aspectos Contables

- 9) **Integridad Documental.** Del relevamiento efectuado a la muestra seleccionada⁹² de **Caja Chica Especial** otorgada al EMUI, se advierte en las distintas rendiciones, la falta de constancia de control de entrada de la mercadería adquirida a los depósitos del Ente, en porcentajes que van de un 22%⁹³ a un 83%⁹⁴.

7. Recomendaciones

- 1) Utilizar en forma correcta el Dto. 1370/01, entendiendo el mismo como un mecanismo excepcional de pago a proveedores y no como un procedimiento de adquisiciones de bienes y servicios.
- 2) Cumplimentar acabadamente con las funciones otorgadas por la normativa de creación del Ente. Específicamente en lo relativo a:
 - 2.1. Dar cumplimiento a lo dispuesto en el Art. 5° inciso b) de la Ley 473.
 - 2.2. Dar cumplimiento a lo dispuesto en el Art. 5° inciso c) de la Ley 473.
 - 2.3. Promover las medidas tendientes a la aprobación de la estructura del organismo, el dictado de un Reglamento interno, de Manual de Procedimiento y la creación de una Unidad de Auditoría Interna.
 - 2.4. Dar cumplimiento a lo dispuesto en el Art. 5° inciso g) de la Ley 473.
 - 2.5. Dar cumplimiento a lo dispuesto en el Art. 5° inciso i) de la Ley 473, específicamente en lo relativo a la planificación en la producción de material asfáltico.
- 3) Dar estricto cumplimiento a la Ley 19.587 –Seguridad e Higiene Laboral–.

⁸⁹ Ver detalle en la Nota al Pie N° 67.

⁹⁰ Mediante OC N° 39352, a favor de Megacer SRL.

⁹¹ De un total de 29 remitos que acreditan la recepción, 28 de ellos no registran fecha.

⁹² Ver Anexo I Determinación de la muestra.

⁹³ Rendición N° 4 (conceptos 3 y 4).

⁹⁴ Rendición N° 6 (conceptos 2 a 6).

- 4) Dar cumplimiento a lo previsto por Ley 1.502.
- 5) Ajustar la ejecución presupuestaria a la concreción de las metas físicas programadas.
- 6) Planificar adecuadamente las adquisiciones vinculadas al funcionamiento del Ente. Específicamente, en lo referido a:
 - 6.1. Abstenerse de efectuar adquisiciones alegando una urgencia injustificada y mediante la aplicación del Dto. 1370/01.
 - 6.2. Arbitrar los mecanismos necesarios para planificar la adquisición de material, en función a las necesidades relevadas y tomando en consideración la existencia de stock en depósito.
- 7) Adaptar las adquisiciones efectuadas por el Ente a la normativa legal vigente. En particular lo referido a:
 - 7.1. El control en la recepción de los materiales adquiridos.
 - 7.2. Imputar correctamente las contrataciones al programa correspondiente.
 - 7.3. Dar estricto cumplimiento a la Ley 13.064.
 - 7.4. Identificar el destino de los bienes y/o servicios adquiridos y el área solicitante.
 - 7.5. Dar intervención a la PGCABA de acuerdo a lo previsto en la Ley 1218.
 - 7.6. Confeccionar los respectivos partes de recepción provisoria y/o definitiva de los bienes y/o servicios.
 - 7.7. Integrar a la tramitación la respectiva Orden de Compra.
- 8) Arbitrar los medios tendientes a reforzar el ámbito de control internos del Ente, especialmente en lo referido a:
 - 8.1. Confeccionar las Ordenes de compra adecuadas a las características de la adquisición.
 - 8.2. Controlar la correcta confección de los distintos documentos vinculados a la contratación.
 - 8.3. Identificar en el remito el lugar, fecha de entrega y destino de los bienes adquiridos.
 - 8.4. Identificar la Orden de Compra correspondiente para cada parte de recepción de mercadería.
 - 8.5. Indicar en el remito la fecha de recepción de los bienes.
- 9) Hacer constar las recepciones de control de entrada de la mercadería adquirida en las rendiciones de la Caja Chica.

Por último, de acuerdo a lo decidido por el Colegio de Auditores en su sesión del 5 de marzo de 2008, en concordancia con el Dictamen de la DGLegales N° 15/08⁹⁵, se resuelve recomendar el inicio de acciones disciplinarias en el organismo auditado en los términos del art. 136 inc. k) de la Ley 70, en razón de los incumplimientos detectados en los procesos de compras y contrataciones, según lo vertido en las observaciones 1, 6 y 6.1, sobre el alto porcentaje de contrataciones efectuadas por Decreto 1370/01 y modificatorios. En el mismo

⁹⁵ Dictamen DGLegales N° 15/08 de fecha 25 de febrero de 2008.

sentido, con respecto a la observación 6.2, referida a la diferencia de 8.982 toneladas de arena silíceas en el stock en depósito, informado por el EMUI, a diciembre de 2006 y el remanente estimado por el equipo auditor. Igual temperamento, respecto de los incumplimientos verificados en el proceso de compras y contrataciones especificadas en la observación 7.

8. Conclusión.

El punto 6 del presente informe contiene las observaciones relativas al funcionamiento del EMUI. Dichas observaciones refieren a carencias e incumplimientos de casi la totalidad de las áreas del Ente auditado, lo que denota un importante déficit en relación a la conducción del mismo. Se han señalado deficiencias vinculadas al personal (ausencia de capacitación, empleados en actividad con edad jubilatoria, falta de Seguridad Laboral), falta de integridad documental, incumplimientos a la propia Ley de creación del Ente, un pronunciado desvío en el cumplimiento de las metas físicas programadas con una ejecución presupuestaria del 98%, ausencia de planificación y alto porcentaje de compras realizadas de forma ilegítima.

Durante el año 2006, el EMUI ha incumplido prácticamente con todas las funciones asignadas por su ley de creación, demostrando numerosas insuficiencias y debilidades en el acatamiento a su normativa regulatoria.

El EMUI, en el transcurso del período auditado, limita su accionar a efectuar adquisición de insumos, en su mayoría, para la elaboración de mezcla asfáltica; a producir la misma y a contratar obras a ejecutar por terceros, no obstante resultar imposible identificar el destino de la totalidad de la producción.

Es de resaltar que un alto porcentaje de estas adquisiciones son aprobadas y abonadas a fin de año, alegando urgencia y utilizando mecánica e ilegítimamente la metodología de pago prevista por el Dto. 1370/01, poniendo en manifiesto una descuidada e irrazonable planificación y utilización del presupuesto asignado.

Sumado a lo antedicho, para dar cumplimiento a tan solo el 41% de las metas físicas previstas para el año 2006, el EMUI ha ejecutado el 98% de su presupuesto.

Por otra parte, cabe mencionar la inadecuada administración de los recursos humanos y físicos disponibles y la carencia de capacitación del personal del EMUI, todas estas responsabilidades de área conductiva del Ente.

En síntesis, de las evidencias obtenidas surge que el EMUI posee un ámbito de control interno desprovisto de las condiciones básicas indispensables, un deficitario sistema de gestión, una ausencia casi total de planificación en su adquisiciones y una Administración desinteresada en el cumplimiento de los objetivos impuestos por su propia norma de creación, que conducen a un manejo poco responsable de los fondos públicos que le fueron asignados.

ANEXO N° I

Determinación de las muestras

De acuerdo a la información puesta a disposición por la OGEPU, Dirección General Técnica, Administrativa y Legal y el EMUI, en lo que respecta a las transacciones efectuadas por éste último durante el año 2006, el procedimiento empleado para seleccionar la muestra fue el siguiente:

1. El universo considerado se compone de las siguientes compras y contrataciones, las que se resumen en el siguiente cuadro:

Adquisiciones Año 2006			
Tipo Contratación	Cantidad (en N° de trámites)	Monto	Incidencia
Dto. 1370/01	101	\$ 19.451.922,38	97,94%
Cont. Directa	5	\$ 41.361,92	0,21%
Lic. Privada	13	\$ 367.257,50	1,85%
Totales	119	\$ 19.860.541,80	100%

2. Se procedió a aplicar una fórmula estadística para poblaciones > a 30 elementos. Con un nivel de confiabilidad del 90% y un margen de error del 10% la misma arrojó una muestra de 51 expedientes de pagos.
3. Se desagregó la muestra obtenida en el punto anterior en 3 estratos de acuerdo a una incidencia porcentual combinada (en términos físicos y monetarios) de cada rubro (Contrataciones por Decreto 1370/01, Contrataciones Directas y Licitaciones Privadas).

La distribución en estratos implica la elección de una variable que permita la estratificación correlacionada con la variable en estudio, tendiendo a realizarlos en forma exhaustiva y diferenciándose cada estrato del otro.

Tipo de Contratación	Universo a auditar					Muestra física
	Físico	Monetario	Incidencias por rubro			
			Q	\$	Combinada	
Decreto 1370/01	101	\$ 19.451.922,38	84,87%	97,94%	91,41%	27
Contratación Directa	5	\$ 41.361,92	4,20%	0,21%	2,20%	4
Licitación Pública	13	\$ 367.257,50	10,92%	1,85%	6,39%	7
	119	\$ 19.860.541,80				38

4. Para seleccionar los casos que integran la muestra, dentro de cada subestrato identificado, se aplicó un criterio aleatorio a partir de la utilización de las herramientas disponibles en el entorno del programa Excel.

A continuación se detalla el listado de actuaciones seleccionados para su revisión:

Estrato 1: Decreto 1370/01.

Decreto 1370/01				
Nº	Nº de Nota	Descripción	Nº Disposic.	Monto
1	2367-EMUI-2005	Adquisición de 3 Partner patagónica	RES 79- DISP 605	\$ 149.275,00
2	1084-EMUI-2006	Adquisición de 1.060 tn arena sílicea	707	\$ 49.820,00
3	2053-EMUI-2006	Alquiler de fresadora	684	\$ 175.500,00
4	2141-EMUI-2006	Alq. Terminadora, camión reg. y equipo de comp..	803	\$ 191.680,00
5	2310-EMUI-2006	Adquisición de 2180 tns de mezcla asfáltica	825	\$ 470.000,00
6	2336-EMUI-2006	Adquisición de arena sílicea	689	Por disposición N° 1008/ EMUI/2007 se dispone la anulación de la disposición N° 689/EMUI/2006 (02/05/06)
7	2366-EMUI-2006	Adquisición de camión volcador	712	\$ 147.500,00
8	2375-EMUI-2006	Adquisición de hormigón	836	\$ 350.900,00
9	2391-EMUI-2006	Ejecución Bacheo Zona 2	741	\$ 384.800,00
10	2463-EMUI-2006	Ejecución Bacheo Zona 12	739	\$ 487.200,00
11	2469-EMUI-2006	Ejecución Bacheos y nivelación de tapas	747	
12	2524-EMUI-2006	Recuperación estructural de conductos pluv.	730	\$ 437.387,00
13	2598-EMUI-2006	Adquisición de luminarias	731	\$ 213.800,00
14	2634-EMUI-2006	Adquisición de 6.571 Tn Arena 0/6	748	\$ 459.970,00
15	2670-EMUI-2006	Adquisición de 5.000 Tn Piedra 6/12	750	\$ 460.000,00
16	2710-EMUI-2006	Fresado y repavimentación 7800 m2	756	\$ 421.000,00
17	2782-EMUI-2006	Servicio de alquiler de máquinas y equipos	817	\$ 391.770,00
18	2833-EMUI-2006	Ejecución Bacheo Club Ciudad Bs. As.	807	\$ 253.847,70
19	2919-EMUI-2006	Construcción de cunetas, lechos rebajados y alteo de tapas en Calle Olazábal entre Libertador y Cabildo	819	\$ 445.875,00
20	2949-EMUI-2006	Adquisición de arena sílicea	806	\$ 347.800,00
21	2964-EMUI-2006	Adecuación de planta asfáltica	809	\$ 492.760,00
22	3050-EMUI-2006	Alquiler de máquinas y camiones	823	\$ 872.400,00
23	3138-EMUI-2006	Trabajos de obras en Hº Sº Bacheos	834	\$ 342.000,00
24	3139-EMUI-2006	Recuperación estructural conductos pluv. calle Castañón	849	\$ 444.975,20

Decreto 1370/01				
Nº	Nº de Nota	Descripción	Nº Disposic.	Monto
25	3187-EMUI-2006	Adquisición de materiales eléctricos p/D.Alumbrado	851	\$ 192.846,20
26	516-DGAPYSE-06	Adquisición de columnas p/centros comerciales	791	\$ 248.252,00
27	EXP-67504-2006	Ejecución lechos Lisandro de la Torre	758	\$ 414.325,00
28	REG-12213-2006	Ejecución lechos Lisandro de la Torre	730	\$ 687.660,00

Estrato 2: Licitación Privada

Licitación Privada				
Nº	Nº Licitac.	Rubro	Expte.	Monto
29	81	Botines de seguridad	6620-06	\$ 60.802,00
30	80	Pintura para demarcación vial y diluyente	6619-06	\$ 61.659,20
31	84	Arena silícea	6617-06	\$ 41.990,40
32	144	Equipos Informáticos	6626-06	\$ 49.700,00
33	711	Cemento portland	44516-06	\$ 104.687,50
34	706	Obra de bacheo profundo de asfalto Zona 2	64834-05	\$ 128.724,34
35	793	Adquisición de camión doble cabina con caja volcadora	13378-06	\$ 174.900,00

Estrato 3: Contratación Directa

Contrataciones Directas				
	Nº Licitac.	Rubro	Nº Expte.	Monto
36	142	Adquisic. Aire Acondicionado	6605-06	\$ 26.865,00
37	Ampliac.	Adquisic. Aire Acondicionado	Nota Nº 2631-EMUI-	\$ 2.370,00
38	1566	Adquisic. Mobiliarios	44517-06	\$ 8.555,00
39	1714	Provisión, Instalación y puesta en marcha de enlace de banda ancha - Abono mensual-	56032-05	\$ 3.571,92

Muestra de Caja Chica.

MUETRA

Formulario			Documento Respalatorio				Fecha de Ingreso	Fecha de Autorización	Estado	Importe Pagado	Importe Ingres. UE	Importe Aut. DGTyAL	Importe Confir. DGC
Form.	Tipo	Nº	Deleg.	Tipo	Nº	Ejercicio							
C42		76846	172	RES	702	2006	13/07/2006	13/07/2006	C	500.000,00			
C55	CDI	6262	283	NOT	1979	2006	15/07/2006	15/07/2006	C	-486.008,34	-486.008,34	-486.008,34	-486.008,34
C55	CDI	8194	283	NOT	2622	2006	01/11/2006	01/11/2006	C	-13.991,66	-13.991,66	-13.991,66	-13.991,66
							Saldo C42				0,00	0,00	0,00
C42		120286	172	RES	702	2006	21/09/2006	21/09/2006	C	486.008,34			
C55	CDI	7571	283	NOT	2455	2006	19/10/2006	19/10/2006	C	-362.115,24	-362.115,24	-362.115,24	-362.115,24
C55	CDI	8194	283	NOT	2622	2006	01/11/2006	01/11/2006	C	-123.893,10	-123.893,10	-123.893,10	-123.893,10
							Saldo C42				0,00	0,00	0,00
C42		142262	172	RES	702	2006	23/10/2006	23/10/2006	C	362.115,24			
C55	CDI	8199	283	NOT	2622	2006	01/11/2006	01/11/2006	C	-298.583,05	-298.583,05	-298.583,05	-298.583,05
C55	CDI	11738	283	NOT	3247	2006	03/01/2007	03/01/2007	C	-63.229,04	-63.229,04	-63.229,04	-63.229,04
C55	DEG	137			12	2007	03/01/2007	14/06/2007	C	-303,15	-303,15	-303,15	-303,15
							Saldo C42				0,00	0,00	0,00
C42		157182	172	RES	702	2006	09/11/2006	09/11/2006	C	436.467,81			
C55	CDI	9709	283	NOT	2882	2006	05/12/2006	05/12/2006	C	-278.207,80	-278.207,80	-278.207,80	-278.207,80
C55	CDI	10700	283	NOT	3113	2006	20/12/2006	20/12/2006	C	-157.110,03	-157.110,03	-157.110,03	-157.110,03
C55	CDI	11737	283	NOT	3247	2006	03/01/2007	03/01/2007	C	-1.149,98	-1.149,98	-1.149,98	-1.149,98
							Saldo C42				0,00	0,00	0,00
C42		186236	172	RES	702	2006	12/12/2006	12/12/2006	C	278.207,80			
C55	CDI	10697	283	NOT	3113	2006	20/12/2006	20/12/2006	C	-278.207,80	-278.207,80	-278.207,80	-278.207,80
							Saldo C42				0,00	0,00	0,00
C42		200209	172	RES	702	2006	27/12/2006	27/12/2006	C	435.317,83			
C55	CDI	11736	283	NOT	3247	2006	03/01/2007	03/01/2007	C	-435.317,83	-435.317,83	-435.317,83	-435.317,83
							Saldo C42				0,00	0,00	0,00

UNIVERSO

Formulario			Documento Respaldatorio				Fecha de Ingreso	Fecha de Autorización	Estado	Importe Pagado	Importe Ingres. UE	Importe Aut. DGTyAL	Importe Confir. DGC
Form.	Tipo	Nº	Deleg.	Tipo	Nº	Ejercicio							
C42		2360	172	RES	1050	2003	14/02/2006	14/02/2006	C	75.000,00			
C55	CDI	3664	283	NOT	292	2006	06/07/2006	21/07/2006	C	-59.651,39	-59.651,39	-59.651,39	-59.651,39
C55	CDI	5569	283	NOT	1645	2006	29/08/2006	29/08/2006	C	-15.348,61	-15.348,61	-15.348,61	-15.348,61
							Saldo C42				0,00	0,00	0,00
C42		6673	172	RES	820	2002	02/03/2006	02/03/2006	C	50.000,00			
C55	CDI	3647	283	NOT	392	2006	06/07/2006	21/07/2006	C	-36.474,50	-36.474,50	-36.474,50	-36.474,50
C55	CDI	5571	283	NOT	1646	2006	29/08/2006	29/08/2006	C	-13.525,50	-13.525,50	-13.525,50	-13.525,50
							Saldo C42				0,00	0,00	0,00
C42		76846	172	RES	702	2006	13/07/2006	13/07/2006	C	500.000,00			
C55	CDI	6262	283	NOT	1979	2006	15/07/2006	15/07/2006	C	-486.008,34	-486.008,34	-486.008,34	-486.008,34
C55	CDI	8194	283	NOT	2622	2006	01/11/2006	01/11/2006	C	-13.991,66	-13.991,66	-13.991,66	-13.991,66
							Saldo C42				0,00	0,00	0,00
C42		83793	172	RES	1050	2003	28/07/2006	28/07/2006	C	59.651,39			
C55	CDI	5583	283	NOT	1645	2006	29/08/2006	29/08/2006	C	-51.754,21	-51.754,21	-51.754,21	-51.754,21
C55	CDI	8304	283	NOT	2493	2006	02/11/2006	02/11/2006	C	-7.897,18	-7.897,18	-7.897,18	-7.897,18
							Saldo C42				0,00	0,00	0,00
C42		85159	172	RES	820	2006	01/08/2006	01/08/2006	C	36.474,50			
C55	CDI	5581	283	NOT	1646	2006	29/08/2006	29/08/2006	C	-30.758,60	-30.758,60	-30.758,60	-30.758,60
C55	CDI	6891	283	NOT	2211	2006	04/10/2006	05/10/2006	C	-5.715,90	-5.715,90	-5.715,90	-5.715,90
							Saldo C42				0,00	0,00	0,00
C42		110154	172	RES	1050	2003	08/09/2006	08/09/2006	C	67.102,82			
C55	CDI	7008	283	NOT	2210	2006	06/10/2006	09/10/2006	C	-65.725,63	-65.725,63	-65.725,63	-65.725,63
C55	CDI	8305	283	NOT	2493	2006	02/11/2006	02/11/2006	C	-1.377,19	-1.377,19	-1.377,19	-1.377,19
							Saldo C42				0,00	0,00	0,00
C42		110226	172	RES	820	2004	08/09/2006	08/09/2006	C	44.284,10			
C55	CDI	6892	283	NOT	2211	2006	04/10/2006	05/10/2006	C	-40.378,22	-40.378,22	-40.378,22	-40.378,22
C55	CDI	12094	283	NOT	3172	2006	08/01/2007	08/01/2007	C	-3.905,88	-3.905,88	-3.905,88	-3.905,88
							Saldo C42				0,00	0,00	0,00
C42		120286	172	RES	702	2006	21/09/2006	21/09/2006	C	486.008,34			
C55	CDI	7571	283	NOT	2455	2006	19/10/2006	19/10/2006	C	-362.115,24	-362.115,24	-362.115,24	-362.115,24
C55	CDI	8194	283	NOT	2622	2006	01/11/2006	01/11/2006	C	-123.893,10	-123.893,10	-123.893,10	-123.893,10
							Saldo C42				0,00	0,00	0,00
C55	CDI	131783	172	RES	820	2002	10/10/2006	10/10/2006	C	46.094,12			
C55	CDI	8361	283	NOT	2492	2006	03/11/2006	03/11/2006	C	-34.979,69	-34.979,69	-34.979,69	-34.979,69
C55	CDI	10169	283	NOT	2895	2006	13/12/2006	13/12/2006	C	-10.675,61	-10.675,61	-10.675,61	-10.675,61
C55	DEG	12096	283	NOT	3172	2006	08/01/2007	08/01/2007	C	-420,68	-420,68	-420,68	-420,68
		252		NOT	11	2007	09/01/2007	14/06/2007	C	-18,14	-18,14	-18,14	-18,14
							Saldo C42				0,00	0,00	0,00
C42		137323	172	RES	1050	2003	17/10/2006	17/10/2006	C	65.723,63			
C55	CDI	8306	283	NOT	2493	2006	02/11/2006	02/11/2006	C	-60.872,33	-60.872,33	-60.872,33	-60.872,33
C55	CDI	9203	283	NOT	2741	2006	23/11/2006	23/11/2006	C	-4.731,72	-4.731,72	-4.731,72	-4.731,72
C55	CDI	11890	283	NOT	3173	2006	04/01/2007	04/01/2007	C	-115,38	-115,38	-115,38	-115,38
C55	DEG			NOT	138	2007	05/01/2007	14/06/2007	C	-6,20	-6,20	-6,20	-6,20
							Saldo C42				0,00	0,00	0,00
C42		142262	172	RES	702	2006	23/10/2006	23/10/2006	C	362.115,24			
C55	CDI	8199	283	NOT	2622	2006	01/11/2006	01/11/2006	C	-298.583,05	-298.583,05	-298.583,05	-298.583,05
C55	CDI	11738	283	NOT	3247	2006	03/01/2007	03/01/2007	C	-63.229,04	-63.229,04	-63.229,04	-63.229,04
C55	DEG	137			12	2007	03/01/2007	14/06/2007	C	-303,15	-303,15	-303,15	-303,15
							Saldo C42				0,00	0,00	0,00
C42		157182	172	RES	702	2006	09/11/2006	09/11/2006	C	436.467,81			
C55	CDI	9709	283	NOT	2882	2006	05/12/2006	05/12/2006	C	-278.207,80	-278.207,80	-278.207,80	-278.207,80
C55	CDI	10700	283	NOT	3113	2006	20/12/2006	20/12/2006	C	-157.110,03	-157.110,03	-157.110,03	-157.110,03
C55	CDI	11737	283	NOT	3247	2006	03/01/2007	03/01/2007	C	-1.149,98	-1.149,98	-1.149,98	-1.149,98
							Saldo C42				0,00	0,00	0,00
C42		157696	172	RES	820	2002	09/11/2006	09/11/2006	C	34.979,69			
C55	CDI	9133	283	NOT	2740	2006	22/11/2006	22/11/2006	C	-28.361,20	-28.361,20	-28.361,20	-28.361,20
C55	CDI	10167	283	NOT	2895	2006	13/12/2006	13/12/2006	C	-6.618,49	-6.618,49	-6.618,49	-6.618,49
							Saldo C42				0,00	0,00	0,00
C42		158333	172	RES	1050	2006	10/11/2006	10/11/2006	C	70.146,70			
C55	CDI	9200	283	NOT	1741	2006	23/11/2006	21/11/2006	C	-70.146,70	-70.146,70	-70.146,70	-70.146,70
							Saldo C42				0,00	0,00	0,00
C42		176402	172	RES	820	2002	01/12/2006	01/12/2006	C	28.361,20			
C55	CDI	10165	283	NOT	2895	2006	13/12/2006	13/12/2006	C	-28.361,20	-28.361,20	-28.361,20	-28.361,20
							Saldo C42				0,00	0,00	0,00
C42		177358	172	RES	1050	2003	04/12/2006	04/12/2006	C	74.878,42			
C55	CDI	10254	283	NOT	2896	2006	14/12/2006	14/12/2006	C	-71.407,86	-71.407,86	-71.407,86	-71.407,86
C55	CDI	11888	283	NOT	3173	2006	04/01/2007	04/01/2007	C	-3.470,56	-3.470,56	-3.470,56	-3.470,56
							Saldo C42				0,00	0,00	0,00
C42		186236	172	RES	702	2006	12/12/2006	12/12/2006	C	278.207,80			
C55	CDI	10697	283	NOT	3113	2006	20/12/2006	20/12/2006	C	-278.207,80	-278.207,80	-278.207,80	-278.207,80
							Saldo C42				0,00	0,00	0,00
C42		193868	172	RES	820	2002	18/12/2006	18/12/2006	C	45.655,30			
C55	CDI	12093	283	NOT	3172	2006	08/01/2007	08/01/2007	C	-45.655,30	-45.655,30	-45.655,30	-45.655,30
							Saldo C42				0,00	0,00	0,00
C42		194081	172	RES	1050	2003	18/12/2006	18/12/2006	C	71.407,86			
C55	CDI	11819	283	NOT	3173	2006	04/01/2007	04/01/2007	C	-71.407,86	-71.407,86	-71.407,86	-71.407,86
							Saldo C42				0,00	0,00	0,00
C42		200209	172	RES	702	2006	27/12/2006	27/12/2006	C	435.317,83			
C55	CDI	11736	283	NOT	3247	2006	03/01/2007	03/01/2007	C	-435.317,83	-435.317,83	-435.317,83	-435.317,83
							Saldo C42				0,00	0,00	0,00
							Total Axt				0,00	0,00	0,00

Anexo II

Normativa

Estructura y funciones del EMUI:

Conforme su ley de creación –Ley N° 473 y Decreto Reglamentario N° 1394/01- la Dirección del Ente la ejerce un Director General, que es nombrado y removido por el Jefe de Gobierno.

Por su parte, las funciones del Ente de Mantenimiento Urbano Integral son:

- 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 Aires⁹⁶.
- b) Diagramar todos los Servicios Públicos y obras a su cargo, diagnosticando el estado de infraestructura, mobiliario y material rodante, elaborando planes de modernización e intensificando el uso de nuevas tecnologías.
- c) Evaluar, capacitar, reubicar y ordenar los recursos humanos a cargo, implementando sistemas de capacitación que permitan lograr niveles de eficiencia y eficacia en la prestación del servicio de mantenimiento urbano integral⁹⁷.
- d) Desarrollar en forma efectiva las tareas de control de los servicios y obras que se ejecuten⁹⁸.
- e) Aprobar su estructura organizativa y dictar su reglamento interno⁹⁹.
- f) Administrar los recursos que le asigne el Poder Ejecutivo 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.
- g) Preservar, mejorar y tecnificar los bienes y elementos que integran su patrimonio.
- h) Adquirir y contratar los bienes y servicios necesarios para la efectiva prestación de los servicios públicos a su cargo¹⁰⁰.
- i) Proyectar y presupuestar los trabajos extraordinarios que se realicen en su área de influencia¹⁰¹.

⁹⁶ El Dto. Reglamentario establece en su Art. 5 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”.

⁹⁷ Los incisos b) y c) no se encuentran reglamentados.

⁹⁸ El Decreto Reglamentario establece en su Art. 5 inciso d) que: “A los fines de implementar las tareas de control previstas en este inciso, el Ente deberá, a través de sus niveles respectivos, organizar, dirigir y vigilar la inspección del trabajo que realiza, instruyendo las actuaciones correspondientes, y aplicando en su debido caso, las sanciones pertinentes, las que guardarán proporción con la gravedad de la falta. En tal sentido, el Ente determinará pormenorizadamente a través de su Reglamento Interno, un sistema apropiado de inspecciones y vigilancia, atendiendo a los principios de inmediatez, optimización y efectividad en el contralor de las obras y servicios a su cargo.

⁹⁹ Este inciso se encuentra sin reglamentar. Por su parte la Limitación al alcance del Informe de Auditoría 1.04.21 refiere a la falta de Reglamento Interno y en igual sentido el Informe 1.03.02.

¹⁰⁰ Los incisos g) y h) se encuentran sin reglamentar.

¹⁰¹ El Dto. Reglamentario establece 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

- 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 le requieran¹⁰².
- k) Diseñar el Plan Anual de Tareas y Presupuesto para su incorporación al Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos.
- l) Elaborar las estadísticas relacionadas con la productividad y eficiencia; y fijar las metas propuestas para su cumplimiento y eficacia¹⁰³.

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 Ente¹⁰⁴.

Organigrama del EMUI

Aclaraciones:

- 1) El presente Organigrama es emitido por el EMUI a la respuesta a la Nota N° 1326/AGCBA/06 y corresponde al Expediente N° 18.978/02, y cuya estructura se encontraba vigente al 2006, no obstante no contar con aprobación formal del mismo.
- 2) Los recuadros marcados con líneas de punteadas no surgen del Organigrama del expedientes N° 18.978/02, sino de las Disposición N° 675 y N° 672.
- 3) Las áreas enfatizadas con el recuadro mas fuerte no contaban con funcionario designado al año 2006

prestación heterogénea respecto a las que usualmente ejerce el Ente.

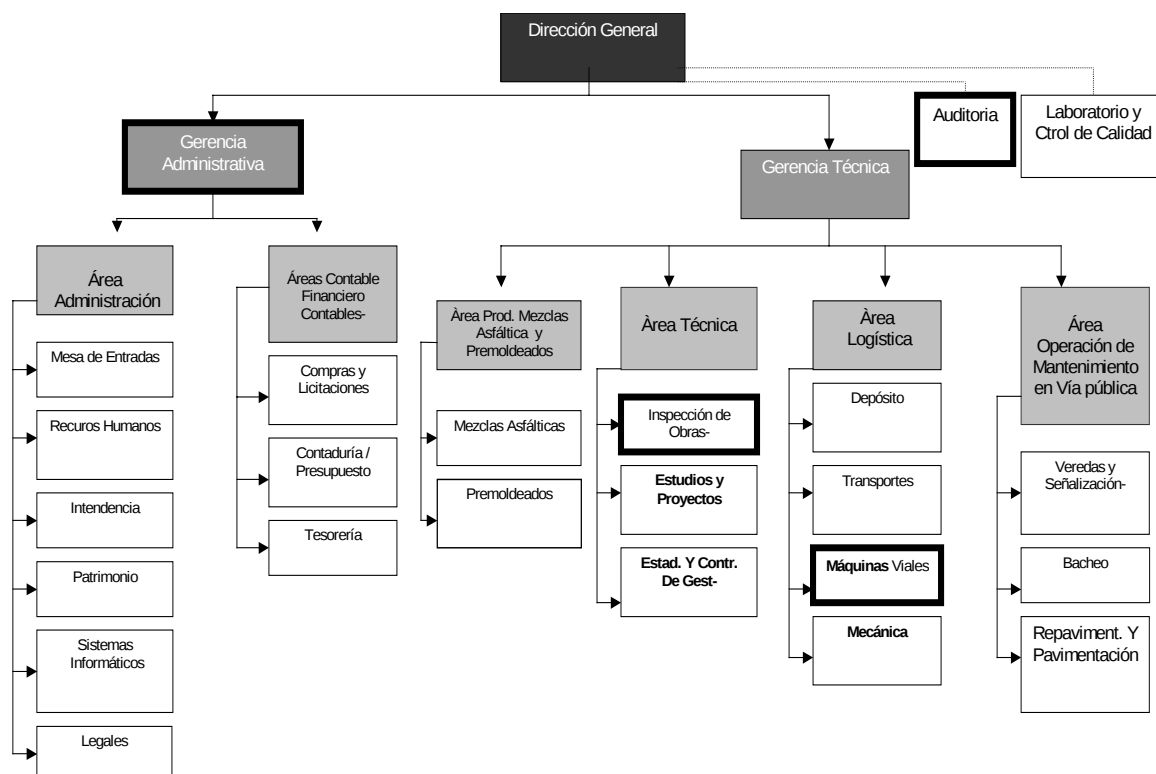
En tales circunstancias, previamente el Ente deberá suministrar a la Secretaría de Obras y Servicios Públicos del G.C.A.B.A. un informe pormenorizado de tales trabajos, instancia que evaluará la propuesta mediante informe y opinión fundada al respecto.

La Secretaría precitada deberá pronunciarse aprobando o desaprobandando el proyecto en un plazo máximo de treinta (30) días hábiles desde la recepción del informe presentado por el Ente. Vencido dicho término y frente al supuesto de silencio por parte de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos del G.C.A.B.A., se entenderá que media aprobación tácita."

¹⁰² El Dto. Reglamentario establece que "El Ente deberá ejecutar las tareas a que refiere este inciso, así como producir los informes técnicos y dictámenes que le solicite la Secretaría de Obras y Servicios Públicos del G.C.A.B.A., dentro de un plazo no mayor a diez (10) días hábiles contados a partir de la notificación de su requerimiento, salvo que se le hubiere impuesto un término menor."

¹⁰³ Los incisos k) y l) no se encuentran reglamentados.

¹⁰⁴ Sin reglamentar.



Anexo III

Sistema de Gestión de Pavimentos.

La Gestión de Pavimentos es el proceso de supervisar el mantenimiento y reparación de una red calles y/o caminos.

La Gestión de Pavimentos ofrece el potencial de mejorar las condiciones de calles y de reducir los costos de mantenimiento, simultáneamente. La clave es mantener las calles y caminos en buen estado (a un costo relativamente bajo) en lugar de permitir el deterioro de los pavimentos hasta el punto de que sea necesaria una rehabilitación extensiva o una reconstrucción total.

El Manual de referencia¹⁰⁵, sugiere 5 pasos para desarrollar un SGP:

Paso 1: produce un **inventario de calles** el que define una red de calles por segmentos.

Paso 2: es un relevamiento de las condiciones del pavimento y documenta el mantenimiento requerido para cada segmento de calle.

Paso 3: Rankea o prioriza proyectos de tal manera que se ubiquen primero los proyectos más severos y más costo-efectivos.

Paso 4: Programación de los Proyectos. Se programa y se elabora el flujo de fondos del trabajo a realizar.

Paso 5: Es la **implementación del programa de proyectos** y representa una retroalimentación entre las necesidades de mantenimiento y los recursos fiscales. Esta paso también relaciona el programa con los trabajos realizados. Una parte esencial de este paso es llevar buenos registros de información de este proceso.

PASO 1: INVENTARIO DE LA RED DE CALLES.

El inventario es una lista de nombres de calles con su correspondiente largo y ancho. También debería incluirse, en el relevamiento inicial, el tipo de superficie (ej. Pavimentado, no pavimentado). Además, debería definirse un sistema para dividir la red de caminos en segmentos manejables. Una forma fácil de hacer esto es designar secciones que se corresponden con intersecciones o cambios en el tipo de pavimentos. Los segmentos o secciones se pueden identificar por número de puertas, nombres de calles, etc.. Siempre que la marca sea permanente.

¹⁰⁵ El "Pavement Management - A Manual for Communities" - Federal Highway Administration and the Massachusetts Department of Public Works- es considerado como el manual de buenas prácticas. El Índice de Condición de Pavimento y el Sistema Paver utilizado por el EMUI, tienen el mismo origen.

PASO 2: ES UN RELEVAMIENTO DE LAS CONDICIONES DEL PAVIMENTO.

Este relevamiento debería recolectar la información necesaria para identificar.

- Las calles que no necesitan **mantenimiento inmediato** y por lo tanto no necesitan gastos inmediatos.
- Las calles que necesitan **mantenimiento** menor o de rutina (“**rutinario**”.) por lo tanto necesitan gastos inmediatos. Ej. Bacheo, etc.
- Las calles que necesitan **mantenimiento preventivo** como ser recapados, lechada asfáltica, etc..
- Las calles que necesitan rehabilitación mayor o reconstrucción.

PASO 3: RANKING DE PROYECTOS

Cuando se completó el relevamiento de los pavimentos y se determinaron las necesidades de mantenimiento, el siguiente paso es rankear o dar prioridades a las acciones o proyectos para los segmentos de calles específicos.

La filosofía del ranking de proyectos refleja al mismo tiempo los conceptos de “primero el peor (segmento)” y el de “primero el mejor”. Claramente, los pavimentos en peor estado tienen alta prioridad, dado que estas secciones causan desgastes y roturas a los vehículos (que son caros de mantener) y hasta pueden tener consecuencias peligrosas (accidentes). Sin embargo, los mejores caminos, representan una inversión que debería ser protegida contra el normal deterioro (del pavimento).

Para satisfacer estos dos conceptos de prioridades, el criterio de “primero el peor” se aplica dentro de cada tipo de mantenimiento: rehabilitación y reconstrucción (no se establecen prioridades para los mantenimientos rutinarios, presumiendo que se cumplimentan adecuadamente). Por otra parte, el criterio de “primero el mejor” se usa en la etapa de “programación” (Paso 4), para asegurar que el mantenimiento rutinario y preventivo no se cambia, en el corto plazo, a favor de proyectos de reconstrucción más grandes. Finalmente la solución de compromiso entre estas dos categorías se basará en la decisión política.

PASO 4: PROGRAMACIÓN DE LOS PROYECTOS

Luego de haber listado las necesidades de mantenimiento y sus prioridades dentro de cada tipo de proyecto de mantenimiento, llegó el momento de decidir en dónde se van a gastar los limitados fondos disponibles y si es necesario solicitar fondos adicionales.

Antes que nada, se debe estimar el costo de cada proyecto. En esta etapa de planeamiento, será suficientes obtener **costos unitarios aproximados**.

PASO 5: IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA DE PROYECTOS.

El proceso de retroalimentación (feedback) es importante en la gestión de pavimentos. La primera lista de necesidades de mantenimiento (desarrollada por el organismo responsable) debe responder a las limitaciones fiscales. Luego, se requieren repetidos ajustes para lograr el programa que obtenga el máximo en términos de servicios de pavimentos a largo plazo con los recursos fiscales asignados.

De acuerdo a lo expresado en la entrevista sostenida por el equipo auditor con los responsables del Sistema de Gestión de Pavimentos, el mismo sólo se encuentra avanzado en lo que respecta al Inventario físico de la red vial de la CABA. Estos datos se encuentra volcado en un sistema de Información Geográfica (SIG o GIS por su sigla en Inglés)

No existe un procedimiento continuo para el relevamiento de las condiciones del pavimento. Aunque se hizo un relevamiento previo a la firma del CGV, que aparece volcado a la red, no se verificó que exista un procedimiento, implementado aún, para la actualización permanente de esa información.

No se pudo verificar la existencia un listado de proyectos ordenados por prioridad (ranking). Lo mismo se puede decir de la programación de los proyectos y de su Implementación.