

INFORME FINAL DE AUDITORÍA

Con informe ejecutivo

Recolección Barrido e Higienización Zona V

Proyecto N° 1.06.15

Buenos Aires, Noviembre de 2007

AUDITORÍA GENERAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Av. Corrientes 640 - Piso 5° - Capital Federal

Presidente

Dr. Vicente Mario Brusca

Auditores Generales

Cdora. Alicia Margarita Boero

Dr. Antonio Rubén Campos

Dr. Juan Carlos Toso

Lic. José Luis Giusti

Lic. Josefa Arminda Prada

CÓDIGO DE PROYECTO:

1.06.15

NOMBRE:

Recolección Barrido e Higienización Zona V

OBJETO:

Contrataciones, compras y gastos del Servicio Público Privado N° 27

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:

Examen de la adecuación legal, financiera y técnica de los procesos de contratación y el ajuste de la realización de las obras, prestación de servicios y/o adquisición de bienes, su liquidación y pago, de acuerdo con la naturaleza del programa.

EQUIPO DESIGNADO:

Arq. Claudio Scavone (Auditor Supervisor Coordinador)
Dra. Maria Lorena Clienti (Auditora Supervisora)

INFORME EJECUTIVO

Lugar y fecha de emisión	Buenos Aires, Julio de 2007			
Código del Proyecto	1.06.15			
Denominación del Proyecto	Recolección Barrido e Higienización Zona V			
Período examinado	Año 2005			
Programa auditado	Nº 6527 - Recolección Barrido e Higienización Zona V			
Unidad Ejecutora	Ente de Higiene Urbana			
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.			
Presupuesto	Ejecución presupuestaria ejercicio 2005			
	Inciso	Crédito Original	Crédito Vigente	Devengado
	Uno	10.039.364,00	14.368.305,00	14.367.072,54
	Dos	1.507.000,00	933.611,00	711.065,29
	Tres	1.221.762,00	6.187.415,00	5.643.535,15
	cuatro	2.021.000,00	1.719.831,00	1.298.225,50
	Total	14.789.126,00	23.209.162,00	22.019.898,48
Alcance	Examen de la adecuación legal, financiera y técnica de los procesos de contratación y el ajuste de la realización de las obras, prestación de servicios y/o adquisición de bienes, su liquidación y pago, de acuerdo con la naturaleza del programa. El examen fue realizado de conformidad con las normas de auditoría externa de la AGCBA, aprobadas por la Ley Nº 325 y abarcó el Ejercicio Presupuestario 2005.			
Tareas de auditoría	La presente auditoria se realizó entre los meses de septiembre de 2006 a enero de 2007			
Limitaciones al Alcance	La tarea de auditoría desempeñada se ha visto limitada por las siguientes razones:			
	- No se ha procedido a efectuar un control de los puntos que se señalan a continuación atento que el organismo no cuenta con conocimiento y/o información sobre ellos: - Metodología, índices, fórmulas para el cálculo de los distintos mecanismos de control - Nómina de juicios en trámite, que tengan relación directa al Servicio de Higiene Urbana Zona V, con su detalle de numero de expediente, carátula, juzgado por ante el cual tramita, monto del juicio, y su estado			

	▪ Informes elaborados por la Unidad de Auditoría Interna durante el año 2005. ▪ Estructuras y Misiones y Funciones de la Dirección General, en relación al año 2005 ▪ Objetivos estratégicos y anuales del programa N° 6527. Actividades presupuestarias del programa N° 6527 Metas del programa N° 6527 ▪ Actividades finalistas llevadas a cabo para el cumplimiento de las metas y objetivos del programa N° 6527 ▪ Actividades de apoyo llevadas a cabo para el cumplimiento de las metas y objetivos del programa N° 6527. Estructura presupuestaria del programa N° 6527 ▪ Servicios de inspección prestados desde el 1/01/05 hasta el 31/12/05 (prestación del servicio, informes, modalidad, etc ▪ Descripción de las rutinas de inspección, estadísticas ▪ Criterio de planificación de las inspecciones ▪ Control de gestión. ▪ Estudios y/o diagnósticos de la demanda / necesidad de recolección, barrido e higienización de la zona V de la Ciudad de Buenos Aires (global o por zonas de influencia) elaborados o utilizados. ▪ Proyecciones de necesidades de recolección, barrido e higienización de la zona V (corto y mediano plazo). ▪ Manual o instructivos de procedimiento para actuaciones. ▪ Circuitos de actuación técnica y administrativa, describiendo el ambiente y los criterios de control interno. ▪ Manual o instructivos de procedimiento para inspección y supervisión de las actividades del programa. ▪ Sistemas de información utilizados, estadísticas históricas referentes a la recolección, barrido e higienización de la zona V; explicitación de la metodología utilizada en la obtención y registro de los datos. ▪ Indicadores utilizados para medir la gestión, independientemente de las metas físicas establecidas en el presupuesto. ▪ Estudios y conclusiones operativas sobre la relación “superficie de áreas limpia / habitantes” (referido en la descripción del Servicio Público Final, Presupuesto 2005). ▪ Estimación de costos (por rubro, anual y total) de cada uno de los servicios recolección, barrido e higienización de la zona V ejecutados en 2005. ▪ Criterios y acciones de consenso y/o gestión participada con vecinos, Organizaciones no Gubernamentales,
--	--

	Centros de Gestión y Participación, etc. de recolección, barrido e higienización de la zona V ▪ Anteproyecto de presupuesto elevado, y Presupuesto aprobado (unidades monetarias y unidades físicas). ▪ Informes Trimestrales de Ejecución Presupuestaria ▪ Plan anual de compras y contrataciones ▪ No fue suministrado el inventario de bienes al 31-12-05, debido a que la dirección general no cuenta con esa información.
Aclaraciones previas	El Ente de Higiene Urbana fue creado por Ley N° 462 del 03/08/00 con el carácter de ente descentralizado, en la esfera de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos (Decreto 209/2001). Luego, en el año 2001 pasó al ámbito de la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, Decreto 654/2001. Por Decreto 2696/2003 del 10/12/03 se establece que la relación funcional con el Ente de Higiene Urbana se mantendrá en la órbita de la Subsecretaría de Medio Ambiente de la Secretaría de Producción, Turismo y Desarrollo Sustentable. El objeto del mismo es la dirección, administración y ejecución de los Servicios Públicos de Higiene Urbana con carácter regular en la denominada Zona V, pudiendo ejecutar a requerimiento del Poder Ejecutivo y otras entidades públicas o privadas estas tareas y otras complementarias inherentes a su naturaleza. El Ente está a cargo de un Director General que es designado por el Jefe de Gobierno, quien establece su dependencia orgánica. o <u>Descripción del servicio público</u> La tarea a realizar incluye el barrido manual y mecánico de calles y la recolección domiciliaria de residuos en la Zona V. A través de la Dirección de Higienización se realizan tareas de limpieza de predios, provisión de volquetes a reparticiones oficiales, levantamiento de animales muertos, levantamiento de arrojos clandestinos de áridos y tareas de apoyo a reparticiones oficiales encargadas de obras públicas, limpieza de inmuebles por orden judicial, apoyo a procedimientos de decomiso de mercaderías realizadas por reparticiones oficiales, que se realizan <i>en todas las zonas del GCBA</i>. Complementariamente el área de Talleres de Mantenimiento y Almacenes realiza tareas de mantenimiento de las flotas propias del Ente y la Dirección arriba mencionada, así como opera el depósito de almacenes que provee al conjunto de la Dirección Zona 5, Dirección Higienización y el Taller de Mantenimiento.
Observaciones principales	1. El EHU no cuenta con una estructura organizativa formalmente aprobada, que indique la separación de funciones y el límite de responsabilidad de los niveles inferiores al de Director General.

	2. El EHU no cuenta con normativa específica que indique la forma en que deben ejecutarse las misiones y funciones asignadas por la Ley 462/06. Permitiendo de esta forma comparar la forma y calidad de los servicios licitados y los brindados por administración. 3. Como consecuencia de lo observado anteriormente, el EHU, creado originalmente para funcionar como zona testigo del servicio de higiene urbana que debe tener la ciudad, no sólo no funciona como tal, sino que la calidad del servicio que presta es inferior al de las zonas licitadas, que deberían imitarlo. 4. La actual administración del EHU no cuenta con la información que seguidamente se expone, correspondiente al presupuesto 2005, dificultándose la actuación de la misma. ✓ Anteproyecto de presupuesto elevado, y Presupuesto aprobado (unidades monetarias y unidades físicas). ✓ Informes Trimestrales de Ejecución Presupuestaria ✓ Plan anual de compras y contrataciones ✓ Objetivos estratégicos y anuales del programa N° 6527. Actividades presupuestarias del programa N° 6527 Metas del programa N° 6527 ✓ Actividades finalistas llevadas a cabo para el cumplimiento de las metas y objetivos del programa N° 6527 Actividades de apoyo llevadas a cabo para el cumplimiento de las metas y objetivos del programa N° 6527. Estructura presupuestaria del programa N° 6527 5. En lo que hace al control interno el EHU no cuenta con el detalle de información que seguidamente se expone impidiendo todo tipo de control formal: ✓ Manuales o instructivos de procedimiento para actuaciones, que establezcan procedimientos aplicables a los distintos sectores del organismo. ✓ Circuitos de actuación técnica y administrativa que describan el ambiente y los criterios de control interno. ✓ Conocimiento de cual es la nómina ni el estado del trámite, de juicios en trámite, que tienen relación directa al Servicio de Higiene Urbana Zona V ✓ Informes elaborados por la Unidad de Auditoría Interna durante el año 2005. ✓ Metodología, índices, fórmulas para el cálculo de los distintos mecanismos de control ✓ Inventario físico de bienes de uso. ✓ Sistemas de comunicación y procesamiento de
--	---

	datos 6. Al no contar con el inventario de bienes al 31-12-05, la adquisición de bienes que surgen de los expedientes objeto de la muestra relevada, no pudieron ser verificados. No quedando constancia si los mismos están afectados al servicio. 7. El ente no cuenta con elementos que permitan efectuar un estudio o diagnóstico del cumplimiento de las metas del área, basado en un análisis objetivo debido a que los indicadores que se fijan para tal examen son totalmente ajenos a la labor desempeñada por el organismo para el cumplimiento de sus funciones. 8. El programa no ha alcanzado desde el punto de vista de la eficacia los efectos perseguidos en cuanto al correcto cumplimiento del servicio de recolección y transporte de residuos sólidos urbanos con parámetros de calidad iguales o superiores al de las prestatarias por las zonas licitadas. Ello por cuanto el incremento de personal detectado en el área no influyó positivamente para disminuir los reclamos realizados en el año 2005. 9. Existe una ejecución del 94,88% del presupuesto asignado, pero no se traduce en el cumplimiento efectivo de los objetivos ni tampoco en una ejecución programada del mismo. 10. El organismo no efectuó una estimación de las necesidades de recolección, barrido e higienización del área ni cuenta con criterios y acciones de consenso y/o gestión participada en referencia a los puntos señalados. 11. Se carece, para el año 2005, de una estimación de costos (por rubro, anual y total) de cada uno de los servicios ejecutados de recolección, barrido e higienización de la zona V. 12. Se carece de estudios y/o diagnósticos de la demanda / necesidad de recolección, barrido e higienización de la zona V de la Ciudad de Buenos Aires (global o por zonas de influencia) elaborados o utilizados. Como así tampoco se cuenta con estudios y conclusiones operativas sobre la relación "superficie de áreas limpia / habitantes" (referido en la descripción del Servicio Público Final, Presupuesto 2005). 13. El EHU no utiliza ningún sistema de información que le permita evaluar su desempeño y efectuar proyecciones sobre las necesidades de recolección, barrido e higienización de la zona V (corto y mediano plazo). 14. Al 31 de diciembre de 2005 el EHU no contaba con un departamento de inspectores. Como resultado de lo señalado se detectan las siguientes consecuencias: ▪ Conforme manifiesta el propio organismo no se registran documentos, constancias,
--	--

	rutinas ni estadísticas de los servicios de inspección prestados desde el 1/01/05 hasta el 31/12/05. Imposibilitando esta circunstancia que esta auditoria pueda expedirse al respecto. ▪ El EHU no cuenta con manuales o instructivos de procedimiento para inspección y supervisión de las actividades del programa. ▪ El EHU no tiene al servicio de inspección como un objetivo del servicio de higiene urbana que debe brindar, asimismo carece de una planificación al respecto. 15. El EHU no cuenta con un sistema de gestión de calidad y ambiental, certificado y otorgado por un ente nacional o internacional. 16. No consta que la flota automotor esté homologada por autoridad oficial competente que le permita un óptimo desenvolvimiento en todo el recorrido. Tampoco las unidades cuentan con verificación técnica vehicular y no consta el cumplimiento de normas ambientales e industriales. Las unidades no cumplen con: • Normativa vigente con respecto a niveles de emisión de contaminantes (ej. Colocación de catalizadores) • Caja bicompartimentadas para cumplir simultáneamente el servicio de recolección diferenciada. • Los niveles de emisión sonora (art. 33 decreto 779/95 reglamentario de la ley 24449) • Controles por ruidos y humos cada 180 días. • El certificado de calidad del fabricante • Verificación anual a fin de detallar el estado de la unidad en su conjunto 17. No hay garantías sobre un correcto sistema de control de incendios. En este punto debe tenerse presente que en el predio ubicado en Varela 555 hay despacho de combustible en la entrada principal. 18. En los expedientes de compras y contrataciones relevados en la muestra surgen las siguientes observaciones: ✓ Desdoblamiento de compra, se da en el 84% de los casos ✓ Vicios Formales, se dan en el 79% de los casos ✓ Falta de motivo, se da en el 26% de los casos ✓ Falta de compulsión de precios, se da en el 26% de los casos. ✓ Diferencia del monto de adjudicación por sobre el monto solicitado, se da en el 16% de los casos.
--	---

	✓ Presupuestos no válidos, 16% de los casos. ✓ Falta fecha de factura y/o remito, se da en el 16% de los casos 19. Teniendo en cuenta los legajos analizados de los contratos objeto de la muestra, se observa que en el 100% de los casos no hay motivos que fundamenten la contratación
Recomendación	De acuerdo a lo resuelto por el Colegio de Auditores Generales en su sesión del día 7 de Noviembre de 2007 y visto lo sugerido por la Dirección General de Asuntos Legales mediante Dictamen N° 151/07 de fecha 29 de octubre de 2007, respecto del tenor de las observaciones, recomendaciones y conclusión, especialmente en la observación N° 23 y dado el reiterado incumplimiento del ente auditado a las funciones asignadas, se recomienda la sustanciación de acciones en sede administrativa a los efectos de deslindar responsabilidades en los términos del art. 136 inc. k) de la ley 70. Con respecto a la limitación al alcance (punto 2) y a la observación N° 6 - falta de suministro del inventario de bienes al 31-12-05 por parte del ente auditado- se recomienda el inicio de acciones en sede administrativa de acuerdo al artículo 136 inciso k) de la Ley 70.
Conclusiones	Teniendo presente las observaciones verificadas como producto del trabajo de auditoria realizado para el período 2005, se advierte que cada una de ellas refleja en sí misma, el incumplimiento de la normativa específica para cada caso. Pero en su conjunto las mismas manifiestan el incumplimiento de la ley de creación del EHU, más precisamente el art. 5 en el cual se detallan las funciones del organismo. Asimismo, se detecta que las observaciones efectuadas son recurrentes período tras período, agravándose en la mayoría de los casos, lo que indica que lejos de mejorar los servicios y la gestión, las irregularidades reveladas atentan contra el desempeño y espíritu de creación del organismo.

**Informe Final de Auditoria
Proyecto N° 1.06.15**

DESTINATARIO

**Señor Vicepresidente 1° de la
Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Dip. Santiago De Estrada**
S / D

1. INTRODUCCIÓN

La Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, en uso de las facultades conferidas por el artículo 135 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 131, 132 y 136 de la Ley N° 70 y en cumplimiento de la planificación institucional del año 2005, procedió a efectuar un examen en el ámbito del Ente de Higiene Urbana dependiente de la Secretaría de Medio Ambiente y Planeamiento Urbano.

2. OBJETO

Contrataciones, compras y gastos del Servicio Público Privado N° 6527

PROGRAMA 27 RECOLECCIÓN, BARRIDO E HIGIENIZACIÓN

Ejecución presupuestaria ejercicio 2005

Inciso	Crédito Original	Crédito Vigente	Devengado
Uno	10.039.364,00	14.368.305,00	14.367.072,54
Dos	1.507.000,00	933.611,00	711.065,29
Tres	1.221.762,00	6.187.415,00	5.643.535,15
cuatro	2.021.000,00	1.719.831,00	1.298.225,50
Total	14.789.126,00	23.209.162,00	22.019.898,48

Inciso	Según Ente de Higiene Urbana	Según Cuenta de Inversión
	Devengado	Devengado
Dos	711.065,29	711.065,29
Tres	5.643.535,15	5.643.535,15
cuatro	1.298.225,50	1.298.225,50
Total	7.652.825,94	7.652.825,94

3. 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.

4. ALCANCE

Examen de la adecuación legal, financiera y técnica de los procesos de contratación y el ajuste de la realización de las obras, prestación de servicios y/o adquisición de bienes, su liquidación y pago, de acuerdo con la naturaleza del programa. El examen fue realizado de conformidad con las normas de auditoría externa de la AGCBA, aprobadas por la Ley N° 325 y abarcó el Ejercicio Presupuestario 2005.

La presente auditoría se realizó entre los meses de septiembre de 2006 a enero de 2007.

1.- Universo de análisis y determinación de la muestra

Se trabajó en base a una muestra realizada de acuerdo a la información suministrada por el EHU para la zona 5, con corte al 31 de diciembre de 2005. Tomando el universo de la actuaciones informadas por el Ente de Higiene Urbana, para los Montos Certificados por el año 2005, se puso como premisa determinar una muestra representativa del universo.

Se adoptó el criterio de Muestreo Aleatorio Simple, es decir una muestra extraída al azar, en la que cada elemento de la población tiene igual oportunidad de ser seleccionado. Una muestra aleatoria es también llamada una muestra probabilística son generalmente preferidas por los estadísticos porque la selección de las muestras es objetiva y el error muestral puede ser medido en términos de probabilidad bajo la curva normal. La misma representa el **48%** del universo de actuaciones declaradas por el ENTE DE HIGIENE URBANA ,en materia de Compras y Contrataciones.

2.- Procedimientos de auditoría aplicados

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

- Análisis de informes de auditoría anteriores.

- Actualización de normas acerca de estructura, misiones y funciones del organismo.¹
- Determinación de la muestra de las transacciones.
- Estudio y análisis de la muestra obtenida. Legal y financiero.
- Verificación del cumplimiento de metas presupuestarias, conforme la formulación del programa correspondiente al ejercicio 2005.
- Relevamiento de los expedientes y carpetas de pago correspondientes a las contrataciones de servicios e inspección seleccionados en la muestra. Control de facturas y certificados emitidos por los contratistas: imputaciones contables; circuito administrativo para el pago de los certificados; autorizaciones correspondientes tanto en la Dirección General de Higiene Urbana como en la Dirección General de Contaduría y Tesorería; Normas vigentes para el pago de facturas de acuerdo a normativa de la AFIP; cálculo de retenciones por Impuesto a las Ganancias e Ingresos Brutos; fechas de pago y efectivización de los mismos; comprobantes de afectaciones presupuestarias en sus distintas etapas.
- Entrevistas con funcionarios del EHU

5. LIMITACIONES AL ALCANCE

La tarea de auditoría desempeñada se ha visto limitada por las siguientes razones:

- 1) No se ha procedido a efectuar un control de los puntos que se señalan a continuación atento que el organismo no cuenta con conocimiento y/o información sobre ellos:
 - Metodología, índices, fórmulas para el cálculo de los distintos mecanismos de control
 - Nómina de juicios en trámite, que tengan relación directa al Servicio de Higiene Urbana Zona V, con su detalle de numero de expediente, carátula, juzgado por ante el cual tramita, monto del juicio, y su estado
 - Informes elaborados por la Unidad de Auditoría Interna durante el año 2005.
 - Estructuras y Misiones y Funciones de la Dirección General, en relación al año 2005²
 - Objetivos estratégicos y anuales del programa N° 6527. Actividades presupuestarias del programa N° 6527 Metas del programa N° 6527
 - Actividades finalistas llevadas a cabo para el cumplimiento de las metas y objetivos del programa N° 6527

¹ Actualización referente a las recopilaciones efectuadas en los anteriores informes de AGCBA.

² "Este Organismo cuenta con una estructura orgánica funcional no aprobada formalmente, dicha falencia se solucionara una vez aprobada la reglamentación de la ley , la actual posibilitara elevación de la estructura para la consideración y posterior aprobación de la autoridad que corresponda. La funciones y misiones se encuentran expuesta en el art. 5 de la ley de creación del organismo N° 462/06." Respuesta a Nota 2261/06.

- Actividades de apoyo llevadas a cabo para el cumplimiento de las metas y objetivos del programa N° 6527. Estructura presupuestaria del programa N° 6527
 - Servicios de inspección prestados desde el 1/01/05 hasta el 31/12/05 (prestación del servicio, informes, modalidad, etc)
 - Descripción de las rutinas de inspección, estadísticas
 - Criterio de planificación de las inspecciones
 - Control de gestión.
 - Estudios y/o diagnósticos de la demanda / necesidad de recolección, barrido e higienización de la zona V de la Ciudad de Buenos Aires (global o por zonas de influencia) elaborados o utilizados.
 - Proyecciones de necesidades de recolección, barrido e higienización de la zona V (corto y mediano plazo).
 - Manual o instructivos de procedimiento para actuaciones.
 - Circuitos de actuación técnica y administrativa, describiendo el ambiente y los criterios de control interno.
 - Manual o instructivos de procedimiento para inspección y supervisión de las actividades del programa.
 - Sistemas de información utilizados, estadísticas históricas referentes a la recolección, barrido e higienización de la zona V; explicitación de la metodología utilizada en la obtención y registro de los datos.
 - Indicadores utilizados para medir la gestión, independientemente de las metas físicas establecidas en el presupuesto.
 - Estudios y conclusiones operativas sobre la relación “superficie de áreas limpia / habitantes” (referido en la descripción del Servicio Público Final, Presupuesto 2005).
 - Estimación de costos (por rubro, anual y total) de cada uno de los servicios recolección, barrido e higienización de la zona V ejecutados en 2005.
 - Criterios y acciones de consenso y/o gestión participada con vecinos, Organizaciones no Gubernamentales, Centros de Gestión y Participación, etc. de recolección, barrido e higienización de la zona V
 - Anteproyecto de presupuesto elevado, y Presupuesto aprobado (unidades monetarias y unidades físicas).
 - Informes Trimestrales de Ejecución Presupuestaria
 - Plan anual de compras y contrataciones
- 2) No fue suministrado el inventario de bienes al 31-12-05, debido a que la dirección general no cuenta con esa información.

6. ACLARACIONES PREVIAS

o El Ente de Higiene Urbana

El Ente de Higiene Urbana fue creado por Ley N° 462 del 03/08/00³ con el carácter de ente descentralizado⁴, en la esfera de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos (Decreto 209/2001). Luego, en el año 2001 pasó al ámbito de la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, Decreto 654/2001. Por Decreto 2696/2003 del 10/12/03 se establece que la relación funcional con el Ente de Higiene Urbana se mantendrá en la órbita de la Subsecretaría de Medio Ambiente de la Secretaría de Producción, Turismo y Desarrollo Sustentable.

El objeto del mismo es la dirección, administración y ejecución de los Servicios Públicos de Higiene Urbana con carácter regular en la denominada Zona V, pudiendo ejecutar a requerimiento del Poder Ejecutivo y otras entidades públicas o privadas estas tareas y otras complementarias inherentes a su naturaleza. El Ente está a cargo de un Director General que es designado por el Jefe de Gobierno, quien establece su dependencia orgánica.

o Descripción del servicio público

La tarea a realizar incluye el barrido manual y mecánico de calles y la recolección domiciliaria de residuos en la Zona V. A través de la Dirección de Higienización se realizan tareas de limpieza de predios, provisión de volquetes a reparticiones oficiales, levantamiento de animales muertos, levantamiento de arrojos clandestinos de áridos y tareas de apoyo a reparticiones oficiales encargadas de obras públicas, limpieza de inmuebles por orden judicial, apoyo a procedimientos de decomiso de mercaderías realizadas por reparticiones oficiales, que se realizan *en todas las zonas del GCBA*. Complementariamente el área de Talleres de Mantenimiento y Almacenes realiza tareas de mantenimiento de las flotas propias del Ente y la Dirección arriba mencionada, así como opera el depósito de almacenes que provee al conjunto de la Dirección Zona 5, Dirección Higienización y el Taller de Mantenimiento.

³ Artículo 1° - Créase el Ente de Higiene Urbana, con carácter de Ente descentralizado; con el alcance dispuesto en la presente ley;

Art. 2° — El objeto del ente es la dirección, administración y ejecución de los Servicios Públicos de Higiene Urbana con carácter regular en la denominada Zona V, pudiendo ejecutar a requerimiento del Poder Ejecutivo y otras entidades públicas o privadas éstas tareas y otras complementarias inherentes a su naturaleza, en el resto de la Ciudad de Buenos Aires.

Art. 3° — La dirección del Ente está a cargo de un Director General, el que será nombrado y removido por el Jefe de Gobierno, quien establece la dependencia orgánica del Ente.

⁴ Las características de la descentralización son: la transferencia de un poder de decisión, deben existir expresas facultades resolutorias; la creación de una persona jurídica distinta al ente central; que el ente descentralizado sea de derecho público, que este encuadrado en la organización general del ente central quien establecerá su dependencia orgánica y por último la existencia de un control llamado de tutela.

Permitiendo de esta forma comparar la forma y calidad de los servicios licitados y los brindados por administración.

3. Como consecuencia de lo observado anteriormente, el EHU, creado originalmente para funcionar como zona testigo del servicio de higiene urbana que debe tener la ciudad, no sólo no funciona como tal, sino que la calidad del servicio que presta es inferior al de las zonas licitadas, que deberían imitarlo.

Presupuesto

4. La actual administración del EHU no cuenta con la información que seguidamente se expone, correspondiente al presupuesto 2005, dificultándose la actuación de la misma.
 - ✓ Anteproyecto de presupuesto elevado, y Presupuesto aprobado (unidades monetarias y unidades físicas).
 - ✓ Informes Trimestrales de Ejecución Presupuestaria
 - ✓ Plan anual de compras y contrataciones
 - ✓ Objetivos estratégicos y anuales del programa N° 6527. Actividades presupuestarias del programa N° 6527 Metas del programa N° 6527
 - ✓ Actividades finalistas llevadas a cabo para el cumplimiento de las metas y objetivos del programa N° 6527

Actividades de apoyo llevadas a cabo para el cumplimiento de las metas y objetivos del programa N° 6527. Estructura presupuestaria del programa N° 6527

Control Interno

5. En lo que hace al control interno el EHU no cuenta con el detalle de información que seguidamente se expone impidiendo todo tipo de control formal:
 - ✓ Manuales o instructivos de procedimiento para actuaciones, que establezcan procedimientos aplicables a los distintos sectores del organismo.
 - ✓ Circuitos de actuación técnica y administrativa que describan el ambiente y los criterios de control interno.
 - ✓ Conocimiento de cual es la nómina ni el estado del trámite, de juicios en trámite, que tienen relación directa al Servicio de Higiene Urbana Zona V
 - ✓ Informes elaborados por la Unidad de Auditoría Interna durante el año 2005.
 - ✓ Metodología, índices, fórmulas para el cálculo de los distintos mecanismos de control
 - ✓ Inventario físico de bienes de uso.
 - ✓ Sistemas de comunicación y procesamiento de datos
6. Al no contar con el inventario de bienes al 31-12-05, la adquisición de bienes que surgen de los expedientes objeto de la muestra relevada, no

podieron ser verificados. No quedando constancia si los mismos están afectados al servicio⁶.

7. Se evidencia falta de control interno en la situación detectada en el expediente N° 41533/05 donde se verifica una diferencia de 10 hs. más entre los remitos emitidos y las horas facturadas.⁷

Control de Gestión

8. El ente no cuenta con elementos que permitan efectuar un estudio o diagnóstico del cumplimiento de las metas del área, basado en un análisis objetivo debido a que los indicadores⁸ que se fijan para tal examen son totalmente ajenos a la labor desempeñada por el organismo para el cumplimiento de sus funciones.

Sin perjuicio de lo enunciado en la observación anterior, se ha procedido a efectuar un análisis de la eficacia, eficiencia y economía en función de datos extraídos de los brindados por el organismo.

9. El programa no ha alcanzado desde el punto de vista de la eficacia⁹ los efectos perseguidos en cuanto al correcto cumplimiento del servicio de recolección y transporte de residuos sólidos urbanos con parámetros de calidad iguales o superiores al de las prestatarias por las zonas licitadas. Ello por cuanto el incremento de personal detectado en el área no influyó positivamente para disminuir los reclamos realizados en el año 2005 (4428¹⁰).
10. Existe una ejecución del 94,88% del presupuesto asignado, pero no se traduce en el cumplimiento efectivo de los objetivos ni tampoco en una ejecución programada del mismo.
11. El organismo no efectuó una estimación de las necesidades de recolección, barrido e higienización del área ni cuenta con criterios y acciones de consenso y/o gestión participada en referencia a los puntos señalados.
12. Se carece, para el año 2005, de una estimación de costos (por rubro, anual y total) de cada uno de los servicios ejecutados de recolección, barrido e higienización de la zona V.

⁶ A la fecha de las tareas de campo se nos informó sobre la elaboración de un inventario que todavía no estaba terminado

⁷ Es decir que, según consta en los remitos presentados en el expediente se ejecutaron 240 horas a \$ 151,32 cada una resultando un total de \$ 36316, 80 cuando en las factura figuran 250, resultando un total de \$ 37830,00

⁸ Indicadores utilizados para medir la gestión, independientemente de las metas físicas establecidas en el presupuesto

⁹ Se considera como eficacia el nivel de cumplimiento de los objetivos y metas establecidos, a través de los productos o resultados obtenidos, sin referencia alguna al costo de consecución de los mismos

¹⁰ El dato suministrado corresponde a 5 meses del año, debido a que el sistema del 0800 no funcionó por el resto del año (7 meses). Fuente: Responsable del 0800, Sr. Cristian Fideli.

13. Se carece de estudios y/o diagnósticos de la demanda / necesidad de recolección, barrido e higienización de la zona V de la Ciudad de Buenos Aires (global o por zonas de influencia) elaborados o utilizados. Como así tampoco se cuenta con estudios y conclusiones operativas sobre la relación “superficie de áreas limpia / habitantes” (referido en la descripción del Servicio Público Final, Presupuesto 2005).
14. El EHU no utiliza ningún sistema de información¹¹ que le permita evaluar su desempeño y efectuar proyecciones sobre las necesidades de recolección, barrido e higienización de la zona V (corto y mediano plazo).

Inspección

15. Al 31 de diciembre de 2005 el EHU no contaba con un departamento de inspectores¹². Como resultado de lo señalado se detectan las siguientes consecuencias:
- Conforme manifiesta el propio organismo no se registran documentos, constancias, rutinas ni estadísticas de los servicios de inspección prestados desde el 1/01/05 hasta el 31/12/05. Imposibilitando esta circunstancia que esta auditoría pueda expedirse al respecto.
 - El EHU no cuenta con manuales o instructivos de procedimiento para inspección y supervisión de las actividades del programa.
 - El EHU no tiene al servicio de inspección como un objetivo del servicio de higiene urbana que debe brindar, asimismo carece de una planificación al respecto.
16. La fiscalización del servicio se realiza en forma verbal conforme lo señalado por el EHU, por lo cual no hay establecidos procedimientos ni informes que permitan concluir los resultados de la misma.

Técnicas

17. El EHU no cuenta con un sistema de gestión de calidad y ambiental, certificado y otorgado por un ente nacional o internacional
18. Se ha incorporado personal operativo y administrativo no jerárquico en relación de dependencia pero no se le han realizado exámenes médicos psicofísicos para determinar su estado de salud y capacidad laboral.
19. No consta que la flota automotor esté homologada por autoridad oficial competente que le permita un óptimo desenvolvimiento en todo el recorrido.

¹¹ Por ejemplo: estadísticas históricas, registro de los datos, etc.

¹² El organismo manifiesta al respecto que a la fecha no se encuentra reglamentada la ley de creación del Ente de Higiene Urbana¹² por lo cual no hay estructura interna en el organismo

Tampoco las unidades cuenta con verificación técnica vehicular y no consta el cumplimiento de normas ambientales e industriales¹³.

20. Las unidades no cumplen con:

- ✓ Normativa vigente con respecto a niveles de emisión de contaminantes (ej. Colocación de catalizadores)
- ✓ Caja bicompartimentadas para cumplir simultáneamente el servicio de recolección diferenciada.
- ✓ Los niveles de emisión sonora (art. 33 decreto 779/95 reglamentario de la ley 24449)
- ✓ Controles por ruidos y humos cada 180 días.
- ✓ El certificado de calidad del fabricante
- ✓ Verificación anual a fin de detallar el estado de la unidad en su conjunto

21. No se dictan cursos de seguridad industrial y cuidado ambiental para el personal de operaciones y mantenimientos¹⁴.

22. No hay garantías sobre un correcto sistema de control de incendios. En este punto debe tenerse presente que en el predio ubicado en Varela 555 hay despacho de combustible en la entrada principal.

Contables

Expedientes de compras y contrataciones

23. En los expedientes de compras y contrataciones relevados en la muestra surgen las siguientes observaciones¹⁵:

- ✓ Desdoblamiento de compra, se da en el 84% de los casos
- ✓ Vicios Formales, se dan en el 79% de los casos
- ✓ Falta de motivo, se da en el 26% de los casos
- ✓ Falta de compulsión de precios, se da en el 26% de los casos.
- ✓ Diferencia del monto de adjudicación por sobre el monto solicitado, se da en el 16% de los casos.
- ✓ Presupuestos no válidos, 16% de los casos.
- ✓ Falta fecha de factura y/o remito, se da en el 16% de los casos

Cajas Chicas y Fondos con cargo de rendir cuenta

24. Del relevamiento de la muestra de cajas chicas realizado, surgen las siguientes observaciones

¹³ Ley 19587 – Ley 123 – Ley 452 – Decreto reglamentario 1120 GCBA-01 – Ordenanza 39025 – Decretos Nacionales 674/89 776/92 – Res. 403 y 404 Secretaría de Energía de la Nación – Ley 11843.

¹⁴ Conlleva a los recientes accidentes de trabajos detectados en el año 2006

¹⁵ Ver anexo contable

Concepto	% de Incumplimiento
1. Planilla de afectación de compromiso, preventivo y definitivo	89%
2. Certificado de entrega de fondos por cuadruplicado, firmado por el Dir. Gral. Obrando como constancia de aprobación de la Rendición de Cuentas.	89%
3. Observación a las Cuentas Rendidas dentro de los 10 días?	89%
4. El Dir. De la Repartición confeccionó la nota firmada para designación de responsables.	89%
5. Planilla Balance con el Resumen de Comprobantes y su total	22%
6. Planilla relación de comprobantes agrupados por partida según la naturaleza del gasto y de acuerdo con el nomenclador	11%
7. Parcial p / imputación y documento	11%
8. Cumple con la norma de creación Res. 469 SHyF GCABA	11%
9. Requisitos del Comprobante	11%
➤ Facturas B deben poseer C.A.I. y no estar vencidas	11%
➤ Condición de venta "CONTADO"	11%
➤ El comprobante se encuentra a nombre de la repartición que rinde los fondos?	11%
➤ En el reverso de los comprobantes se encuentra el Sello Pagado Por (B.M. 16.668* 7/12/81)	44%
➤ Falta de retención IIBB en compras mayores a \$ 500	11%
10. Desdoblamiento de Comprobantes	78%
11. Fecha de gastos anteriores anterior al monto asignado por 1º vez.	78%
12. No se han repuesto fondos con errores de cálculo en los comprobantes y/o anexos?	78%
13. Se han repuesto fondos cuando los comprobantes y/o anexos superen los montos establecidos por este régimen?	78%

Contratos de Locación

25. Teniendo en cuenta los legajos analizados de los contratos objeto de la muestra, se observa que en el 100% de los casos no hay motivos que fundamenten la contratación¹⁶.

La dotación de planta permanente del EHU cuenta con características de edad avanzada y condiciones físicas reducidas afectando la calidad del trabajo desempeñado. Sin perjuicio de ello, no se encuentra justificación legal, técnica y financiera a la contratación masiva de agentes temporales en los dos últimos meses del año que no cubren la necesidad real durante toda la ejecución anual del programa.

¹⁶ Ver anexo contable

8. RECOMENDACIONES

Conforme a las observaciones efectuadas se realizan las siguientes recomendaciones

Normativa y Estructura

1. Aprobar a la brevedad la estructura organizativa del organismo.
2. Instar al dictado de normativa que reglamente las misiones y funciones del organismo, indicando la forma y calidad del servicio de higiene urbana que debe prestarse.
3. Llevar a adelante las acciones necesarias para que el servicio brindado en la zona 5 pueda funcionar como ejemplo de calidad al resto de los servicios brindados en la ciudad.

Presupuesto

Cumplir con las normas de carácter presupuestario y procedimientos de compras y contrataciones atento el marco legal vigente.

Control Interno

4. Implementar las acciones necesarias para dotar al organismo de un sistema de control interno confiable y eficiente, basado en los puntos señalados en la observación.
5. Dotar al organismo de un registro actualizado de bienes físicos para determinar con que bienes efectivamente cuenta y quienes son los responsables de su custodia.
6. Intensificar los controles internos del organismo a fin de evitar incurrir en situaciones como la observada.

Control de Gestión

7. Elaborar una planificación anual en la que los objetivos y metas del organismo queden expresamente definidos y elaborar indicadores para efectuar el control de cumplimiento.
8. Implementar acciones que mejoren la calidad del servicio teniendo en cuenta los recursos con los que cuenta el EHU y su incremento durante el año 2005, con el fin de aumentar la eficacia del organismo.
9. Verificar que la ejecución presupuestaria cumpla efectivamente con los objetivos del programa.

10. Elaborar estadísticas que permitan establecer la necesidad del servicio en la zona.
11. Elaborar un estudio de costos que permita establecer valores de referencia para el servicio a brindar en la zona.
12. Elaborar una base de datos que permita establecer la demanda del servicio por UTI¹⁷ de la zona 5.
13. Contar con un sistema de información que le permita al organismo evaluar su desempeño y efectuar proyecciones sobre la necesidades de recolección, barrido e higienización de la zona V (corto y mediano plazo).

Inspección

14. Contar al servicio de inspección como un objetivo fundamental de la calidad del servicio de higiene urbana que se debe prestar en la zona. Asimismo, en lo sucesivo implementar un sistema de inspección eficiente, que contemple entre otros temas:
Organizar un departamento de inspección del servicio con independencia de la reglamentación formal de la estructura.
Diseñar manuales e instructivos de procedimiento para el área de Inspección.
15. Establecer procedimientos formales de fiscalización del servicio.

Técnicas

16. Tender a certificar las normas de calidad ISO 9001:2000 e implementar un sistema de gestión ambiental conforme las normas ISO 14001.
17. Realizar al personal incorporado y a incorporar exámenes médicos psicofísicos para determinar su estado de salud y capacidad laboral.
18. Realizar las verificaciones técnicas de la flota de automotores asignados al servicio de higiene urbana.
19. Verificar que la flota automotor cuente con los requisitos necesarios que le permitan garantizar un óptimo desenvolvimiento en todo el recorrido.
20. Implementar cursos de seguridad industrial y cuidado ambiental para el personal de operaciones y mantenimientos para el personal.
21. Proveerse un sistema adecuado de control de incendios.

¹⁷ Unidades Territoriales de Inspección

Contables

- 22. Cumplir con la normativa vigente en materia de compras y contrataciones.
- 23. Cumplir con la normativa vigente en materia de cajas chicas y fondos rotatorios.
- 24. Motivar los actos administrativos que dan origen a la contratación de agentes en forma temporal a fin de que sean válidos.
- 25. Diagnosticar las capacidades y aptitudes con que cuenta el personal de planta permanente para realizar las tareas requeridas por el servicio y en caso de solicitar la contratación temporal de agentes, que los mismos cubran las necesidades durante todo el año presupuestario.

Por último:

De acuerdo a lo resuelto por el Colegio de Auditores Generales en su sesión del día 7 de Noviembre de 2007 y visto lo sugerido por la Dirección General de Asuntos Legales mediante Dictamen N° 151/07 de fecha 29 de octubre de 2007, respecto del tenor de las observaciones, recomendaciones y conclusión, especialmente en la observación N° 23 y dado el reiterado incumplimiento del ente auditado a las funciones asignadas, se recomienda la sustanciación de acciones en sede administrativa a los efectos de deslindar responsabilidades en los términos del art. 136 inc. k) de la ley 70.

Con respecto a la limitación al alcance (punto 2) y a la observación N° 6 - falta de suministro del inventario de bienes al 31-12-05 por parte del ente auditado- se recomienda el inicio de acciones en sede administrativa de acuerdo al artículo 136 inciso k) de la Ley 70.

9. CONCLUSION

Teniendo presente las observaciones verificadas como producto del trabajo de auditoría realizado para el período 2005, se advierte que cada una de ellas refleja en sí misma, el incumplimiento de la normativa específica para cada caso. Pero en su conjunto las mismas manifiestan el incumplimiento de la ley de creación del EHU, más precisamente el art. 5¹⁸ en el cual se detallan las funciones del organismo.

Asimismo, se detecta que las observaciones efectuadas son recurrentes período tras período, agravándose en la mayoría de los casos, lo que indica que lejos de mejorar los servicios y la gestión, las irregularidades reveladas atentan contra el desempeño y espíritu de creación del organismo.

¹⁸ Art. 5° — Serán funciones del Ente: a) Planificar y ejecutar servicios de recolección de residuos, barrido e higiene de la denominada Zona V. b) Programar recorridos, frecuencias y rutas del Servicio Público de higiene Urbana. c) Diagramar los Servicios de Higiene y Recolección, diagnosticar el estado de infraestructura, mobiliario y material rodante, elaborando planes de modernización y la inclusión de nuevas tecnologías. d) Administrar, evaluar, capacitar, reubicar y reordenar al personal que se le asigne, a fin de permitir lograr niveles de eficiencia y eficacia en la prestación del servicio. e) Desarrollar en forma efectiva las tareas de control de los servicios y obras que ejecute o se le demanden. f) Aprobar su estructura organizativa y dictar el reglamento operativo interno. g) 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 o en distintas zonas de la Ciudad de Buenos Aires. h) Mejorar y tecnificar los bienes y elementos que integran su patrimonio. i) Adquirir y contratar los bienes y servicios necesarios para el afectivo cumplimiento de su objeto. j) Proyectar y presupuestar los trabajos extraordinarios que se requieran fuera de la denominada Zona V. k) Intervenir a pedido del Poder Ejecutivo en las distintas áreas geográficas de la ciudad, ejecutando tareas inherentes a sus objeto o las tareas complementarias que se le requieran. l) Elevar anualmente al Sr. Jefe de Gobierno el plan de tareas y presupuesto, para que sea incorporado en el Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos. m) Elaborar estadísticas relacionadas con la productividad, eficiencia y frecuencia de los Servicios Públicos a su cargo, en todo el ámbito territorial de la ciudad. n) Asistir al Poder Ejecutivo en la formulación de los planes de gestión integral de higiene del tratamiento y disposición final de los residuos de la Ciudad.

ANEXO I

Anexo Contable.

En el siguiente cuadro se representa el análisis de las distintas contrataciones que integran la muestra y que dan origen a la observación correspondiente.

Nº EXPEDIENTE	FECHA EXPTE	MONTO	OBERVACION						
			DESDOBLA MIENTO	VICIOS FORMALES	FALTA DE MOTIVO	FALTA COMPULSA DE PRECIOS	DIFERENCI AS DE MONTOS e/e lo solicitado y lo adjudicado	PRESUPUES TOS NO VALIDOS	FALTA FECHA EN FC. y/o REMITO
Expte. 16315/2005. Adquisición de Equipos y Suministros de Limpieza - Lic. 785/2005.	14/07/05	\$32.780,00	SI	SI					
Expte. 48448/05 Adquisición de Artículos de Limpieza - Dto. 1370/01	1/08/05	\$8.027,50	SI	SI					SI
Expte. 13712/05 Adquisición de Artículos de Limpieza - Dto. 1370/01.	16/03/05	\$15.585,00	SI	SI				SI	SI
Expte. 41551/05 Alquiler y Servicios de Limpieza para el EHU -Dto. 1370/01.	24/05/05	\$153.692,74	SI		SI				
Expte. 42986//05 Alquiler y Servicios de Limpieza para el EHU - Dto. 1370/01	28/03/05	\$143.963,79	SI	SI		SI			
Expte. 44570/05 Adquisición de elementos de limpieza para el EHU - Dto. 1370/01	13/07/05	\$11.955,00	SI						
Expte. 10005/05	20/05/05	\$50.130,00	SI	SI		SI			SI

Nº EXPEDIENTE	FECHA EXPTE	MONTO	OBERVACION						
			DESDOBLA MIENTO	VICIOS FORMALES	FALTA DE MOTIVO	FALTA COMPULSA DE PRECIOS	DIFERENCIAS DE MONTOS e/e lo solicitado y lo adjudicado	PRESUPUESTOS NO VALIDOS	FALTA FECHA EN FC. y/o REMITO
Adquisición de Vestimenta y Calzado para el EHU - Lic. Privada 516/2005.									
Expte. 25622/05 Reparación de Camiones - Dto. 1370/01.	2/06/05	\$36.900,00	SI	SI	SI			SI	
Expte. 25619//05 Reparación urgente de camiones y cajas compactadoras para el EHU - Dto. 1370/01.	2/06/05	\$37.318,00	SI	SI				SI	
Expte. 25616/05 Contratación de personal, vehículos y maquinarias - Contratación Directa	10/05/05	\$170.393,29	SI	SI		SI			
Expte. 48856/05 Alquiler de Camiones para el Servicio de Higiene Urbana - Dto. 1370/01.	20/06/05	\$198.956,08	SI	SI			SI		
Expte. 10.001/05 Alquiler de Vehículos y Equipos para el EHU - Dto. 1370/01.	17/02/05	\$63.475,69	SI	SI	SI				
Expte. 20457//05 Alquiler de Camiones para el EHU - Dto. 1370/01.	2/05/05	\$120.697,50	SI						

Nº EXPEDIENTE	FECHA EXPTE	MONTO	OBERVACION						
			DESDOBLA MIENTO	VICIOS FORMALES	FALTA DE MOTIVO	FALTA COMPULSA DE PRECIOS	DIFERENCI AS DE MONTOS e/e lo solicitado y lo adjudicado	PRESUPUES TOS NO VALIDOS	FALTA FECHA EN FC. y/o REMITO
Expte. 10002//05 Contrataciones de Bienes y Servicios para el EHU - Dto. 1370/01	2/03/05	\$150.759,81	SI	SI	SI	SI			
Expte. 20455//05 Alquiler de Vehículos y Equipos para el EHU - Dto. 1370/01.	21/04/05	\$66.141,00	SI			SI			
Expte. 33167/05 Adquisición de Herramientas - Dto. 1370/01	27/11/05	\$25.921,40	SI	SI					
Expte. 44567/05 Adquisición de herramientas menores para el EHU - Contratación Directa	13/07/05	\$ 22.760,00	SI	SI					
Expte 67076/2004. Adquisición de Vehículos – Lic. Privada	27/10/04	\$142.500,00		SI			SI		
Expte 8180/2005. Adquisición de Equipos de Computación – Lic. Privada	19/04/05	\$30.708,32		SI	SI		SI		
PORCENTAJE DE OCURRENCIA			84%	79%	26%	26%	16%	16%	16%