

INFORME EJECUTIVO

Lugar y fecha de emisión	Buenos Aires, Septiembre de 2010			
Código del Proyecto	1.10.08			
Denominación del Proyecto	Inspección Higiene Urbana			
Período examinado	Año 2009/2010			
Programas auditados	Año 2009 16, Control del Plagas; 20 Verificaciones y Auditorías y 21 Inspección , Incautación y Decomiso Año 2010 56 Control de Higiene en vía Pública e inmuebles; 57 Control de Plagas			
Unidad Ejecutora	8838, Dirección General Inspección de Higiene Urbana.			
Objetivo de la auditoría	Relevamiento de la estructura orgánica funcional, misiones y funciones, ambiente de control y programas presupuestarios. También relevar las políticas, programas y actividades a cargo de la Unidad ejecutora.			
Presupuesto (expresado en pesos)	Año 2009			
	Programas	Sancionado	Vigente	Devengado
	Programa 16	4.551.354	7.904.717	7.067.308
	Programa 20	2.016.210	2.932.033	2.756.234
	Programa 21	1.491.870	1.565.360	1.273.047
	TOTAL	10.398.204	12.410.110	11.096.590
	Año 2010			
	Programas	Sancionado		
	Programa 56	10.247.565		
	Programa 57	5.006.790		
	TOTAL	15.254.355		
Alcance	Por tratarse de un informe de relevamiento, se realizó de conformidad con lo establecido en la Resolución AGCBA Nº 218/05 “Pautas de relevamiento” En función de ello, este equipo de auditoría entendió que para incorporar “la situación actual”, era relevante incluir los programas asignados en el presupuesto 2010, las tareas realizadas en función de los mismos, el presupuesto sancionado y la ejecución, en esos casos respecto al primer trimestre del año.			

Período de desarrollo de tareas auditoría	de de de	Las tareas de campo se iniciaron el 1° de marzo de 2010 y culminaron el 8 de mayo del mismo año.
Aclaraciones previas		<u>Organización de la Dirección General de Inspección, DGINSP</u> <u>(Ver punto 5.1 a 5.3)</u> La actual Dirección General de Inspección (DGINSP) fue creada por Decreto N° 2075/07 cuando se aprobó la estructura organizativa del GCBA, en la órbita del Ministerio de Ambiente y Espacio Público. En ese momento se denominó Dirección General de Inspección de Higiene Urbana (DGIHU) y la misma operativizó sus funciones a través de tres direcciones, organizadas por el DG de acuerdo a la Disposición 1/GCBA/DGIHU, a saber: la Dirección Operativa de Faltas Comunes; la Dirección Operativa de Control de Higiene en la Vía Pública e inmuebles y la Dirección de Operaciones. Luego, en el año 2009, se aprobó el Decreto N° 1017/09, que modificó la estructura del mencionado Ministerio. Respecto a la Dirección objeto del presente proyecto, pasó a denominarse Dirección General de Inspección y se crearon formalmente dos Direcciones: la Dirección Operativa de Faltas Comunes (DOFC) y la Dirección Operativa de Control de Higiene en la Vía Pública e inmuebles (DOCHVPel). <u>Estructura Informal (Ver punto 5.4)</u> Como la estructura formal aprobada no consideró las necesidades reales de la dirección, el Director General sostuvo la existencia de otras áreas dentro de la Dirección General que, en rigor, ya habían sido conformadas por el mismo en el momento de creación de la DG (ver punto 5.1). Normativa aplicable a la DGINSP (Ver anexo II). Recursos Humanos de la DGINSP (Ver punto 5.6). La DGINSP contó en el año 2009 y primer trimestre 2010 con una dotación de personal de 242 agentes. De acuerdo a lo expresado por el DG en respuesta a la Nota AGCBA N° 552/10 “.... Esta Dirección inició su gestión en el Gobierno de la Ciudad y habiéndose eliminado varias Subsecretarías, Direcciones Generales y fusionado Ministerios, se fueron sumando agentes de varias reparticiones...”. Estos 242 agentes se distribuyeron de la siguiente manera.

Cuadro 3: Recursos Humanos DGINSP

Áreas de trabajo	Cantidad de personal
Asesores	3
Control de Higiene en la vía Pública	84
Coordinación Administrativa	5
Área Coordinación Mesa de entradas	1
Área Mesa de Entradas	4
Responsable a/c mesa de entradas	1
Control Faltas comunales	68
Área Operaciones	64
Área Personal	5
Gabinete Informático	1
Gabinete Operativo	1
Gabinete Jurídico	1
Director General	1
Directores	2
Sin datos	1

Crédito, programas y metas año 2009 (Ver punto 5.7).

Crédito, programas y metas año 2010.

La DGINSP para el año 2010 tuvo un crédito sancionado de \$ 15.254.355, asignándole los siguientes programas:

- 1) Programa 56 “Control de Higiene en Vía Pública”
- 2) Programa 57 “Control de Plagas”

Cuadro 14: Crédito sancionado, vigente y devengado 2010

Programa 56 "Control de Higiene Urbana en Vía Pública"	\$10.247.565
Programa 57 "Control de Plagas"	\$ 5.006.790
Total Crédito de Sanción	\$15.254.355

Programa 56, “Control de higiene en vía pública e inmuebles”.

La Dirección General Inspección tiene como objetivo el control de la higiene de la Ciudad. Además, atiende las denuncias de los vecinos, las que se canalizan a través de los CGP, buscando así, abrir un canal de comunicación, más dinámico para dar respuesta al ciudadano.

Entre las acciones que se desarrollan en el marco del Programa se destacan:

- *El Control del estado de higiene de casas abandonadas, terrenos baldíos, de manera tal que se ajusten a las normas de higiene.*
- *El Control de volquetes estacionados, comprobando si estos se hallan en lugares prohibidos, y si los mismos se*

	<i>encuentran dentro de la normativa vigente.</i> • <i>Además, se prevé controlar la actividad de volqueteros con facultad de incautación de dichos elementos.</i> • <i>Finalmente, verificar la disposición horaria de los residuos, infraccionando los colocados fuera de hora, como así también, los arrojados en la vía pública, destacando que a través del operativo "Fuera de día", infracciona a los responsables de dejar residuos en la vía pública los días sábado.</i> <u>Acciones del Programa 56.</u> <u>Características generales de las acciones:</u> Las acciones se desarrollan por reclamos y/o denuncias de los vecinos ingresados desde CGPCs, SUACI, (Sistema Único de Atención Ciudadana), call center, teléfono 147, DG y otros organismos del GCBA. Para mayor detalle, ver Anexo III, Relevamiento de Circuitos. a) Control de higiene en la vía pública e inmuebles. b) Control e inspección de la disposición horaria de los residuos, de lavado de aceras, de falta de higiene en la vía pública. c) Control de volquetes en lo que respecta al cumplimiento de la normativa vigente y /o denuncias recibidas. <u>Programa 57, “Control de Plagas”.</u> <i>El programa tiene como objetivo prestar servicios de desinfección, desratización y desinsectación mediante la fumigación, en todo el ejido de la Ciudad, en vía pública, edificios Gubernamentales de la Ciudad y Paseos Públicos.</i> <i>Tiene previsto para 2010 realizar acciones de desratización y desinfección, en:</i> • <i>Vía pública.</i> • <i>Escuelas primarias - 578 (cada dos meses).</i> • <i>Escuelas secundarias - 159 (cada 2 meses).</i> • <i>En los 20 Jardines Maternales (mensualmente).</i> • <i>Hogares de tránsito diurno 20 (mensualmente).</i> • <i>Hospital Rawson (control mensual).</i> • <i>Los 13 Centros Culturales y Museos (mensualmente).</i> • <i>Espacios Verdes, se realizan tareas mensualmente en los 381 espacios verdes.</i> • <i>Villas (controladas: Villa 4, 17-19-21-24) de manera bimestral o a través de solicitud por nota.</i> • <i>Cementerios (acciones trimestrales en Cementerio de Flores, de la Chacarita y Recoleta).</i> • <i>Jefatura de Gobierno (persona fija).</i> • <i>Tesorería General, Casa de la Cultura y Contaduría</i>
--	---

	<i>General (persona fija).</i> • <i>Edificio del Plata y Secretaría de Salud (persona fija).</i> • <i>Bibliotecas y teatros (se efectúan acciones mensuales).</i> <i>De persistir la actual emergencia sanitaria, la prioridad del servicio traducida en acciones de fumigación, es la desinfección en establecimientos escolares y Centros de Salud.</i> <u>Acciones del Programa 57.</u> <u>Características Generales de las acciones:</u> Las acciones se realizan por: reclamos y/o denuncias vecinales según distintas fuentes de ingreso (ya vistas), unificadas en el SUACI; por planificación específica; por pedido; por orden judicial. a) Control de Plagas. b) Otras acciones a cargo de la DOFC realizadas desde el Área de Operaciones. b.1) Tareas de relevamiento de limpieza y operativos de higienización y concientización en la vía pública. b.2) Tareas de relevamiento, inspección y concientización ante publicidad prohibida en la vía pública. b.3) Tareas de relevamiento, inspección y concientización de las principales faltas de higiene a causa de mala disposición de los residuos sólidos urbanos. b.4) Tareas de relevamiento, inspección y concientización por ocupación indebida del espacio público. b.5) Tareas de concientización, inspección ocular y vigilancia entomológica. b.6) Tareas de relevamiento, inspección y concientización al tránsito y paseo indebido de canes en los espacios públicos. b.7) Tareas de relevamiento, inspección y concientización ante la irregularidad de toldos sobre fachada en vía pública. b.8) Tareas Administrativas informadas: <u>Estadísticas. (Ver Punto 5.9)</u> Desde enero 2010, la DGINSP informa a la Jefatura de Gabinete una estadística de tareas realizadas. En enero 2010 informó que se labraron 3866 actas distribuidas de la siguiente manera:
--	---

Cuadro 24: Actas labradas desde el Área Operativa

Actividad	Actas labradas	%
Residuos fuera de horario	1320	
Grandes generadores	<u>381</u>	
	1701	44
Afiches publicitarios	928	24
Escombros	425	11
Arrojo de residuos	270	7
Ocupación indebida del Espacio Público	232	6
Otros	194	5
No exhibe libro de Inspección	77	2
Falta de Higiene en el espacio Público	39	1
TOTAL DE ACTAS	3866	100

Fuente: elaboración AGCBA de acuerdo a información suministrada por el organismo

Relevamiento Infraestructura edilicia (Ver punto 5.11).

Inmueble calle Av. Varela 2653

El inmueble está ubicado en le predio delimitado por la Av. Varela entre Av. Ana María Janer y Coronel Mariano Chilavert, distrito de zonificación E4, Circunscripción 1, Sección 50, Manzana 71B Fracción A, del Código de Planeamiento Urbano.

Si bien funcionan las direcciones de la DGINSP, el predio fue transferido a la ex Dirección de Higiene Urbana, actual DGLIM, en el año 2002.

Además de las oficinas que competen a la DGINSP, allí también se encuentran: la ex usina para el incinerado de residuos domiciliarios, en desmantelamiento; un Centro de reciclado de la DGREC, los dos (2) galpones donde se han almacenado las pilas y baterías recolectadas por el GCBA a través de la APRA; la Cooperativa “el Álamo” que realiza actividades de reciclado de basura de acuerdo a convenio firmado con el GCBA en el año 2006 , dos canchas de fútbol utilizadas por el Colegio Ana María Janer y la planta de transferencia de “Áridos y Residuos de Poda” a cargo del CEAMSE, según Convenio.

Inmueble calle Garay 3262

Las condiciones urbano ambientales del inmueble se encuentran observadas en el Informe Final de Auditoría N° 158, del período 2001.

Persistiendo las mismas condiciones, en el año 2009, el DG

	envió a la Dirección General de Administración de Bienes una nota explicando las condiciones del inmueble, tanto como las opiniones vertidas por la Dirección General de Mantenimiento de Edificios Públicos y Mobiliario Urbano del Ministerio de Ambiente y Espacio Público. En dicha nota el DG solicita la intervención de la Dirección General de Administración de Bienes “...para contemplar una pronta solución a la situación planteada”. A la fecha de cierre de las tareas de campo del presente informe, la situación se mantiene en las mismas condiciones a las observadas en el período 2001 y ratificadas en el año 2009. Ver Anexo V, Relevamiento fotográfico.
Fortalezas y Debilidades	ESTRUCTURA ORGANIZATIVA FORTALEZAS La Dirección General definió las necesidades de la entidad, desde el inicio de la gestión. La estructura organizativa se aprobó por Decreto 1017/GCBA/2009. DEBILIDADES Dicha definición no fue considerada en su totalidad en el diseño y aprobación de la estructura aprobada por Decreto 1017-GCBA-09. En consecuencia, existe un alto desarrollo de una estructura informal, con responsables a cargo que se mantienen en un nivel de incertidumbre inapropiado para el tipo de acciones que ejecutan, consideradas de alto riesgo por su implicancia, como es el caso del “Área de Operaciones” y la “Unidad de Control de Gestión Administrativa y Financiera”. NORMATIVA APLICABLE FORTALEZAS El marco normativo aplicable a la estructura organizativa y a las tareas que deben realizarse desde la DGINSP es suficiente y completo. DEBILIDADES Sin embargo, se detectaron las siguientes inconsistencias que generan incertidumbres en el núcleo tecnológico de la organización: a) Exceso de normas y superposición de funciones entre áreas de la propia DGINSP y en relación con otros organismos del GCBA (APRA). b) Falta de normativa que organice la estructura funcional en todos los niveles de la jerarquía vertical. PROGRAMAS A CARGO FORTALEZAS Es positivo el cambio de diseño de los programas visto entre el

	año 2009 y el año 2010 remarcando una mayor especificidad en este último período que precisa y aclara las líneas de actuación. DEBILIDADES La multiplicidad de normas hace difuso el universo de las acciones. Por ejemplo, control de toldos en fachadas, control de estacionamiento de volquetes, paseadores de perros, etc. Algunas de ellas requiere el apoyo policial para su efectividad, cosa que la entidad carece. ASIGNACIÓN DE RESPONSABILIDAD FORTALEZAS La asignación de responsabilidades de la DG está definida en la estructura formal y es conocida por todos. DEBILIDADES Sin embargo las falencias en la normativa y en la estructura expuestas en los puntos anteriores traen como consecuencia, entre otras cuestiones: a) Bajo grado de diferenciación estructural (falta de unidades organizativas a nivel de Dirección y desde allí hacia abajo). b) Especialización funcional confusa: el esquema de división del trabajo tiene límites difusos, dados por la duplicación de funciones por un lado (inspecciones realizadas por el mismo concepto en la DOFC y AO), y falta de cumplimiento de ciertas tareas por el otro (ningún área controla deposición canina). FILOSOFÍA Y ESTILO DE LA DIRECCIÓN FORTALEZAS Es alto y positivo el nivel de compromiso evidenciado y la positiva actitud asumida en la conducción de la DG. DEBILIDADES La DG tiene un bajo nivel de incidencia en la resolución de problemas referidos a la falta de recursos por escapar de sus competencias. ATMOSFERA DE CONFIANZA MUTUA FORTALEZAS La DG realiza esfuerzos diarios por modificar los aspectos negativos que persisten en las oficinas de la Av. Varela en el aspecto comunicacional, laboral y funcional. DEBILIDADES Se evidencia una diferenciación institucional entre las áreas que trabajan en la Av. Roque Sáenz Peña y las Direcciones que operan desde la Av. Varela. En este sentido la interdependencia jerárquica es difusa ya que las Direcciones Operativas actúan con un grado medio a alto de autonomía, razón por la cual la DG asigna el cumplimiento de
--	---

	tareas específicas al AO e Inspectores nocturnos, que reportan a la DG. UTILIZACIÓN DE NUEVAS TECNOLOGÍAS APLICADAS A LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL FORTALEZAS En el año 2010 se comenzó a incorporar la aplicación de estadísticas para evaluar el desempeño de la DG. DEBILIDADES La DG y las Direcciones Operativas, no emplean instrumentos que optimicen y mejoren el desarrollo de sus tareas, como por ejemplo un sistema georeferenciado de las inspecciones y/u operativos que practican. A su vez se reconoce una baja valoración de parte de la Dirección de los instrumentos utilizados para brindar una adecuada información pública de las actividades que desempeñan. Esto se ha evidenciado en el desconocimiento por parte de la Dirección de la información desactualizada que brinda la pág. de Internet del GCBA respecto a las actividades que desempeñan. PRESUPUESTO FORTALEZAS Desde la DG hacia las unidades inferiores se evidencia una distribución relativamente homogénea de recursos. DEBILIDADES El presupuesto no es considerado como herramienta de control por dos motivos principales: a) El 89% del presupuesto es asignado y devengado a gastos de personal. b) El presupuesto se ejecuta a través de la DGTaYL y la DG no tiene conocimiento. Dicha situación se ejemplifica en lo sucedido en el año 2009 con el programa 18 “Residuos Contaminantes”, el cual no fue ejecutado desde la función por la DG, ya que lo tratado allí es de competencia de la Agencia de Protección Ambiental. Sin embargo la ejecución presupuestaria fue realizada a cargo de la DG y con lo asignado se devengó gastos en personal, que de acuerdo a la verificación realizada se trató de personal a cargo de la DG. Esta situación era desconocida por el DG. RESPONSABILIDAD CONVENIOS CON LA FACULTAD DE CIENCIAS EXACTAS Y NATURALES DE LA UBA FORTALEZAS Es alto el grado de integración del cumplimiento de los convenios presentados en el control de los mosquitos silvestres y Aedes aegypti.
--	--

	DEBILIDADES Sin embargo no puede explicitarse lo mismo respecto al control de roedores ya que no pudo evidenciarse el desarrollo de nuevas acciones más allá de las de rutina y/o por denuncias, que pudieran desprenderse por efecto del convenio mencionado. RIESGOS DETECTADOS POR LA DIRECCIÓN GENERAL FORTALEZAS Para la DG, el mayor riesgo se evidencia en la falta de recursos materiales y humanos en el depósito y control de volquetes. DEBILIDADES Sin embargo esta auditoría advierte que no se han definido procedimientos específicos de control para esos riesgos detectados. A propósito de ello, la DG explicitó que una de las razones que impidió el control de la Resolución 50 fue la falta de recursos. No pudo evidenciarse notificación alguna que diera cuenta de tal situación como tampoco actividades específicas de control que atendieran el riesgo detectado en el control de volquetes. RECURSOS HUMANOS FORTALEZAS Los recursos humanos presentan un alto nivel de compromiso y conocimiento de las tareas operativas que realizan, lo cual es conocido y valorado por la DG. DEBILIDADES Los recursos humanos son insuficientes de acuerdo a las tareas que desempeñan y esto es conocido y explicitado por la DG, que en distintas oportunidades solicitó personal para la entidad, no obteniendo respuesta alguna. CAPACITACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS FORTALEZAS La formación de los inspectores es mayoritariamente de “campo” y por “experiencia adquirida”. El personal del Área de Operaciones realizó algunos cursos de capacitación en el año 2009. DEBILIDADES La DG no ha desarrollado un Plan de Capacitación continuo y permanente a pesar de que algunas áreas han participado de cursos. La capacitación en campo es óptima pero puede ser incompleta considerando la multiplicidad de normas administrativas y operativas que debe hacer cumplir la DG.
--	--

	CONTROL DE SALUD DE LOS AGENTES DEBILIDADES No se aplican controles sanitarios ni clínicos a los agentes que desarrollan la actividad correspondiente a las tareas de <i>desinfección, desinsectación y desratización tal como lo exige la Ley 19.587, Ley de Higiene y seguridad de trabajo.</i> DOCUMENTACIÓN DE LA INFORMACIÓN FORTALEZAS Ante la falta de manuales de procedimiento, existe un sistema de documentación y registración no formal de las actividades que desempeñan las distintas direcciones; las que aplican a su criterio. DEBILIDADES La Dirección General aún no ha desarrollado Manuales formales de procedimiento. Tampoco se ha detectado documentación escrita del sistema de control. La documentación de las acciones presenta debilidades que impiden verificar la revisión integral del proceso que desarrollan. Esto se ejemplifica en documentación recibida faltante de fecha, N° de Nota, etc., como en el diseño de las estadísticas en donde la información mensual se presenta de manera dispar, con nominaciones y actividades que varían. La entidad carece de un sistema de registración de actividades en soporte electrónico que permita llevar un registro adecuado y confiable que posibilite, entre otras cosas, dar testimonio integral de las acciones que desarrollan. El acceso restringido a los recursos, activos y registros, es débil como consecuencia de la falta de recursos materiales ya señalados. La registración de las actividades en las direcciones operativas de la Av. Varela presenta un mayor grado de incertidumbre. DEBILIDADES DE LOS CIRCUITOS DE LAS ACTIVIDADES DE LA DGINSP GENERALES Falta de capacitación específica para las distintas tareas que desempeñan. Insuficiente número de agentes. No se dispone de manuales de procedimientos para la realización de los distintos operativos. Para la toma de decisiones, el flujo comunicacional es oral. No se tiene planificado el control médico de los operadores. CONTROL VOLQUETES Se desconoce el universo de volquetes.
--	--

	En general, las empresas no retiran los volquetes incautados. La mayoría de los volquetes pertenecen a empresas no registradas en la actividad. Los volquetes en sí mismo no cumplen las condiciones requeridas para su diseño y seguridad, según la serie de normas constructivas para el diseño de volquetes que registra el Digesto de la Ciudad en su página 683 a 686. Se observó que la disposición de volquetes en el terreno de la Dirección Operativa de Control e Higiene en la Vía Pública e Inmuebles (DOCHVPeI), sita en la Av. Varela 2653, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, no guarda una distribución ordenada y cronológica según mes de incautación, de acuerdo lo dispone la normativa vigente.
Conclusiones	Las debilidades expuestas ponen de manifiesto que todas las tareas que desempeñan en la Dirección pueden considerarse críticas, atento el grado de especificidad y de alta importancia en relación al servicio público que ofrecen. En este sentido el alto grado de compromiso y especificidad por las tareas que desempeñan en la DG se ve amenazado por la falta de recursos e insumos necesarios para el desarrollo de las tareas, el alto grado de deterioro de los lugares de trabajo, la falta de incorporación de instrumentos y tecnologías aplicadas a la gestión gubernamental, la permanencia de sistemas poco adecuados para la registración y documentación de las actividades que presenta un alto grado de informalidad. Todo esto redundando en un resultado débil del control interno a pesar de la actitud positiva y activa del personal frente al mismo. En función de lo expuesto se recomienda el desarrollo de futuras auditorías en los siguientes temas. • Gestión en la Dirección Operativa Faltas Comunes. • Gestión en la Dirección Operativa Control de Higiene en la vía Pública e Inmuebles. • Legal y Técnica del Control de Volquetes. • Evaluación del Control Interno de la DG. • Legal y Técnica en el cumplimiento de los convenios con la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales de la UBA.