

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 N° 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 silícea 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 silícea, 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.