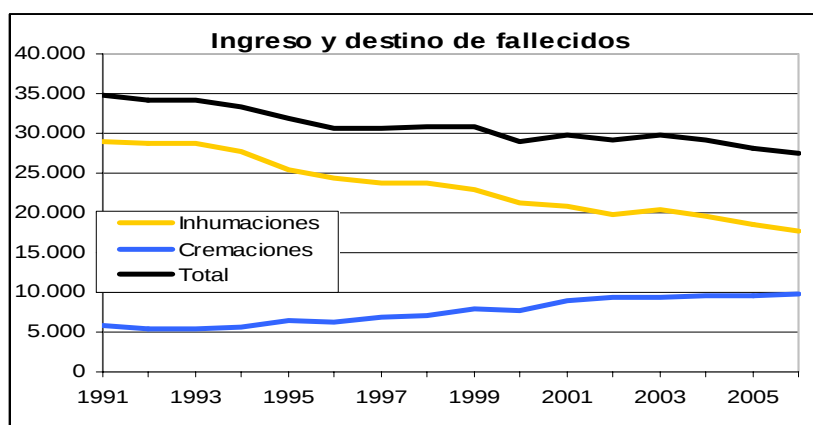


INFORME EJECUTIVO

Lugar y fecha de emisión	Buenos Aires, noviembre de 2008							
Código del Proyecto	1.07.17							
Denominación del Proyecto	Dirección General de Cementerios. Auditoria de Gestión.							
Período examinado	Año 2006							
Programas auditados	Nº 19 Servicios Mortuorios; Nº 20 Infraestructura Mortuoria							
Unidad Ejecutora	Dirección General de Cementerios (DGCem)							
Objetivo de la auditoria	Evaluar la adecuación de los recursos al cumplimiento de los objetivos institucionales en términos de eficacia y eficiencia.							
Presupuesto (expresado en pesos)	Concepto	2001	2002	2003	2004	2005	2006*	
	Cred Original	13.436.696	9.814.305	12.278.378	12.575.424	19.714.272	23.843.358	
	Créd Vigente	12.586.247	10.101.287	10.190.027	13.864.805	19.754.178	23.377.356	
	Devengado	11.023.868	9.687.236	9.467.293	11.940.793	18.875.411	22.711.458	
Alcance	Se analizó la evolución y desempeño de las principales variables de los servicios brindados (planificación, servicios mortuorios, presupuesto y movimiento de fondos, recursos humanos, infraestructura, y control interno), los ingresos y gastos y los recursos de personal, infraestructura y técnicos disponibles.							
Desarrollo de tareas	Se realizaron entre noviembre de 2007 y febrero de 2008.							
Aclaraciones previas	La DGCem tiene a su cargo las prestaciones que brindan los Cementerios de Chacarita, Flores, Recoleta y el Crematorio ubicado en el predio del Cementerio de Chacarita; como así también la fiscalización de todo lo referente al movimiento de cadáveres, es decir inhumaciones, exhumaciones, restos, cenizas e higiene. Además tiene en su órbita la fiscalización e inspección de las construcciones y refacciones de sepulcros, panteones y monumentos y el cobro de los respectivos derechos. Tiene también a su cargo todo lo relacionado con la aplicación y control de la Ordenanza 36.604 y sus modificatorias “Normas para la prestación de servicios por cuidadores profesionales”. Los servicios mortuorios y las operaciones involucradas están regulados por una serie de normativas entre las que el Decreto 17.559/51 y la Ordenanza 27.590/73 ocupan un lugar central. El movimiento mortuario comprende una serie de operaciones sobre los objetos mortuorios (cadáver, restos, cenizas) depositados en							

unidades de inhumación (ataúd, urna de restos y urna de cenizas, cinerario, osario). Las inhumaciones y exhumaciones en conjunto con los traslados, las limpias, las remociones y reducciones, conforman el conjunto de actividades del movimiento mortuario. Las Inhumaciones pueden tener lugar en sepulturas, nichos, bóvedas o panteones. Las Cremaciones se realizan en el Crematorio ubicado en el Cementerio de la Chacarita. Actualmente las cremaciones no se realizan solamente por causas de higiene sanitaria sino que es una costumbre que se ha extendido como una elección de los fallecidos y sus deudos. En el año 1991 el número de cremaciones fue de 5774 y para fines del 2006 este valor llegó a las 9877 cremaciones observándose un incremento del 71% en estos quince años. Durante los años 2001 a 2006 el ingreso de fallecidos se ha mantenido relativamente constante cerca de los 30.000 casos, observándose una disminución en los dos últimos años.



Mientras en 1991 las cremaciones representaban sólo el 17% del destino de los fallecidos ingresados, en el año 2006 alcanzaron el 36%.

Es necesario mantener el equilibrio entre las inhumaciones y exhumaciones con la finalidad de mantener la capacidad operativa disponible. La disponibilidad neta para el caso de nichos de urnas de restos y sepulturas en tierra se ha incrementado en un 60% y 39% respectivamente. Por el contrario, ha disminuido un 33 y un 91% la disponibilidad de nichos ataúd y de nicho de urna de cenizas.

Los ingresos de la DGCem se originan en prestaciones de servicios mortuarios, se recauda conforme a lo previsto en la Ley Tarifaria vigente y son registrados en la Cuenta de Inversión en el rubro "Derechos de Cementerios" y "Timbrado Simple".

La distribución del crédito que la Legislatura aprueba para el gasto en Cementerios (Crédito Original) ha sufrido, por parte del Poder Ejecutivo, recortes del 6% y del 17% en los años 2001 y 2003 y un incremento del 10% en el año 2004. Sobre el gasto autorizado

	(Crédito vigente) la gestión muestra razonables porcentajes de sub ejecución presupuestaria; siendo las mayores la de los años 2001 (12%), 2003 (7%) y 2004 (14%). Se verifica una caída (entre el año 2001 y el 2006) del 10% en el personal de planta permanente, compensado en parte con personal contratado bajo el régimen del Dec. 948/05 (contratos anuales en donde se perciben beneficios sociales). Entre ambos tipos de relación laboral conforman el 90% de la planta en éste último año. Asimismo, en términos de distribución funcional, el personal afectado a las operaciones (inhumación, cremación, exhumación, reducción, etc.) representa el 28% del total. El GCBA se ha impuesto como meta la recuperación integral de la Necrópolis lo que muestra el reconocimiento del deterioro de la infraestructura de los cementerios. En 1998 se firmó un convenio con la Facultad de Ingeniería de la Universidad de Buenos Aires para desarrollar e implementar un sistema informático en la DGCem, convenio que no llegó a implementarse integralmente.
Observaciones principales	1. Del análisis del Plan Plurianual de Inversiones Públicas 2006-2008 se observa que no existen previsiones para obras de mantenimiento mientras que el 41,6% de las previsiones del plan de inversión anual no llegan a concretarse, evidenciando una fuerte subejecución. 2. La cantidad de exhumaciones anuales muestra notorias fluctuaciones tanto en los totales anuales como en su desagregación por tipo de sepulcro (sepultura, nicho ataúd, nicho urna, nicho cenizas). Dado las necesidades de incrementar las exhumaciones para tener más sepulcros desocupados, se puede señalar, que estas operaciones presentan en los años 2005 y 2006 un desempeño bajo. 3. La capacidad instalada del Crematorio no permite satisfacer la demanda efectiva¹. 4. La unidad de tratamiento de residuos patogénicos que está ubicada en el Cementerio de la Chacarita se encuentra fuera de servicio. Con fecha 3 de noviembre de 2008 se realizó la constatación de las condiciones de funcionamiento de dicha unidad, verificándose que se encuentra operativa. 5. La DGCem no posee en sus registros el detalle de la cantidad de féretros que contienen las bóvedas y panteones. 6. Incumplimiento de lo dispuesto por las Disposiciones 46 y 89/DGCem/04, toda vez que la DGCem no exige, a las empresas funerarias, el cumplimiento en tiempo y forma de la entrega de copia de las facturas realizadas en el mes anterior con la planilla de detalle de las facturas que aportan, ni la información sobre los datos de los fallecidos.

¹ El auditado sostiene que la capacidad responde a la demanda actual (Presentación del descargo 11/09/08)

	7. Incumplimiento de la Disposición 90/DGCEM/04, toda vez que no existe un procedimiento a fin de intimar y en su caso sancionar a las empresas incumplidoras (falta de entrega en tiempo y forma o entrega incompleta de los respectivos formularios). 8. No se observan progresos sobre importantes debilidades del control administrativo, mortuario, presupuestario y de movimiento de fondos ya realizadas sobre el ejercicio 2002 por la AGCBA. 9. La DGCem no posee datos ciertos, totales y detallados sobre su propia recaudación, ya que ante la consulta a esta repartición sobre los ingresos remite a la Dirección General de Tesorería (DGT) para que informe al respecto. 10. Los ingresos por el pago de derechos de timbre simple no quedan imputados en los registros de la DGCem, no permitiendo el registro, control y auditoría de estos ingresos. 11. La Dirección General de Cementerios no posee la información del monto total de morosos por todo tipo de concepto y los montos de créditos a favor del GCBA prescripto por todos estos conceptos. 12. No resulta razonable que solo el 28% del total del personal se encuentre afectado a las tareas operativas (inhumación, cremación, exhumación, reducción, etc.) siendo estas tareas las principales para brindar los servicios a cargo del ente auditado. El personal afectado al Crematorio resulta insuficiente dada la complejidad y alcance de los servicios brindados. 13. Se verificó que los escasos recursos humanos y económicos destinados a mantener y ampliar la infraestructura, afectan la calidad del servicio. La falta de mantenimiento y tareas esenciales de limpieza, es notoria en todos los predios. 14. La DGCem no posee información sobre el total de renovaciones de concesiones de bóvedas que se realizan por año ni tampoco cuáles son aquellas que se encuentran en mora en el pago de la renovación y los montos de créditos a favor del GCBA prescripto por estos conceptos. 15. No se han concretado acciones tendientes al recupero de créditos; como consecuencia de ello y atendiendo a que los mismos prescriben a los 5 años, se ha producido una significativa merma en el ingreso al erario público. 16. La DGCem carece de un plan de organización de los archivos y de una política de conservación, como asimismo, de una red de registros que garanticen su integridad física, intelectual y funcional, su resistencia o permanencia al paso del tiempo y su durabilidad. 17. Se observan inconsistencias y contradicciones entre las distintas fuentes de información de stocks y flujos de sepulturas y nichos así como de los flujos anuales de arrendamientos, traslados, renovaciones, exhumaciones y cremaciones varias. 18. No se han tomado precauciones sobre el estado ruinoso de los bienes privados como por ejemplo apuntalamientos, sujeciones y/o
--	--

	restricción en las circulaciones que se anticipen a riesgos ciertos de desmoronamientos, derrumbes y desprendimientos. 19. El personal de vigilancia y las medidas de seguridad implementadas en los distintos cementerios no alcanzan mínimamente sus objetivos para prevenir las numerosas sustracciones y hechos vandálicos. 20. Los cánones anuales de los cuidadores no sindicalizados se encuentran impagos.
Conclusiones	Los objetivos particulares o específicos de la DGCem se cumplen con extremas dificultades en todos los planos. En algunas áreas de trabajo se observa un alto riesgo inherente por deficiencias en el Control Interno. Además surge, del análisis, que la información sobre recaudación es difícilmente auditable. El exceso de sepulturas en tierra ocupadas tiene tres consecuencias negativas importantes: en primer lugar, los restos que resultarían de su exhumación en gran medida son inhumaciones futuras que se pierden; en segundo lugar, el terreno que ocupan es un espacio desperdiciado para el desarrollo de nuevas prestaciones y servicios y en tercer lugar, los escasos lugares desocupados abren la posibilidad para un manejo arbitrario y discrecional con los usuarios. Las deficiencias detectadas en la información generada por las distintas áreas involucradas en la generación de los valores, el cobro, la rendición y la registración proporcionan un bajo nivel de consistencia y confiabilidad. Este es el resultado de graves deficiencias en el Ambiente de Control. El organismo no cuenta con información sistematizada que permita cuantificar la morosidad respecto al pago en concepto de Servicios Mortuorios lo cual debilita el sistema presupuestario de recursos de la DGCem y la implementación de políticas de gestión de cobranzas. A pesar de que los cementerios de la Ciudad tienen una serie de importantes ventajas comparativas --demanda de servicios mortuorios estable, monopolio de prestaciones, único crematorio en la Ciudad, extensa superficie, la Recoleta como sitio de valor histórico-cultural— el servicio público muestra una constante pérdida de consideración, al menos en los últimos 15 años. Una parte de la declinación está explicada por un desempeño relativamente bajo de las prestaciones tradicionales (acumulación de sepulturas no exhumadas, no informatización de la administración, registración y cobranza, pérdida de personal calificado y falta de ampliación del crematorio). Cabe aclarar que este desempeño está explicado, a su vez, por una ausencia de inversión en capital (mantenimiento infraestructura, ampliación del crematorio, informatización) y trabajo (personal calificado, capacitación).

	También debe destacarse la falta de modernización del tipo y de la forma de los servicios y productos brindados: mientras el imaginario y los valores que enmarcan la cultura sobre la muerte han sufrido importantes cambios y mientras la oferta de servicios mortuorios diferentes en las cercanías de la ciudad se ha incrementado, diversificado y modernizado, los cementerios de la ciudad no han implementado cambio alguno. En consonancia con el reconocimiento social que poseen las labores desarrolladas en los cementerios, se hace necesario adecuar, en la medida de lo posible, las retribuciones salariales del personal. El GCBA no ha establecido una política institucional clara de conservación de los bienes patrimoniales con valor cultural, conforme lo reclama la base de su misión, visión, objetivos y condiciones particulares. Se recomienda especialmente inversión en obras de crematorio, mantenimiento y personal capacitados, informatización del movimiento mortuario y proceso de cobranzas y recuperación de un extenso espacio ocupado en exceso por sepulturas en tierra. La conservación de las ventajas comparativas de los cementerios de la Ciudad junto a la incorporación de nuevos servicios, permitiría un salto en calidad y cantidad de los servicios ofrecidos.
Implicancias	La falta de planificación para la determinación de las metas, las debilidades del control interno verificadas en el presente examen de auditoría, el déficit de datos estadísticos, la falta de controles en la recaudación, la deficiente conservación del patrimonio y las falencias observadas en las prestaciones generales de los servicios mortuorios determinan que la gestión auditada no resulta razonable desde el punto de vista de la eficacia (cumplimiento de metas) y eficiencia (distribución de los recursos para alcanzar las metas) del servicio.