

“2012, Año del Bicentenario de la creación de la Bandera Argentina”

INFORME EJECUTIVO

Lugar y fecha de emisión	Buenos Aires, diciembre de 2012.																																																		
Código del Proyecto	1.12.14.																																																		
Denominación del Proyecto	Dirección General de Reciclado.																																																		
Período examinado	Año 2011.																																																		
Programa auditado	Programa 11 - Reciclado de Residuos Sólidos Urbanos.																																																		
Unidad Ejecutora	Dirección General de Reciclado (DGREC) - (UE 8834).																																																		
Objetivo de la auditoría	Obtener información de base para la realización de futuras auditorías. Relevamiento funcional del organismo. Identificar las debilidades y áreas críticas (según resolución AGCBA 218/05).																																																		
Presupuesto	<table><tr><th rowspan="2">Inciso N°</th><th rowspan="2">Descripción por objeto del gasto</th><th colspan="4">Presupuesto 2011</th></tr><tr><th>Sanción</th><th>Vigente</th><th>Definitivo</th><th>Devengado</th></tr><tr><td>1</td><td>Gastos en Personal</td><td>\$ 2.993.000,00</td><td>\$ 3.663.159,00</td><td>\$ 3.663.146,20</td><td>\$ 3.663.146,20</td></tr><tr><td>2</td><td>Bienes de Consumo</td><td>\$ 3.430.782,00</td><td>\$ 1.528.411,00</td><td>\$ 426.730,75</td><td>\$ 426.730,75</td></tr><tr><td>3</td><td>Servicios No Personales</td><td>\$ 33.890.600,00</td><td>\$ 35.420.147,00</td><td>\$ 33.960.978,87</td><td>\$ 33.384.004,34</td></tr><tr><td>4</td><td>Bienes de Uso</td><td>\$ 17.381.600,00</td><td>\$ 8.491.958,00</td><td>\$ 8.205.967,51</td><td>\$ 8.198.147,51</td></tr><tr><td>5</td><td>Transferencias</td><td>\$ 58.000.000,00</td><td>\$ 56.550.000,00</td><td>\$ 52.041.232,08</td><td>\$ 51.868.753,94</td></tr><tr><td colspan="2">TOTAL</td><td>\$ 115.695.982,00</td><td>\$ 105.653.675,00</td><td>\$ 98.298.055,41</td><td>\$ 97.540.782,74</td></tr></table>					Inciso N°	Descripción por objeto del gasto	Presupuesto 2011				Sanción	Vigente	Definitivo	Devengado	1	Gastos en Personal	\$ 2.993.000,00	\$ 3.663.159,00	\$ 3.663.146,20	\$ 3.663.146,20	2	Bienes de Consumo	\$ 3.430.782,00	\$ 1.528.411,00	\$ 426.730,75	\$ 426.730,75	3	Servicios No Personales	\$ 33.890.600,00	\$ 35.420.147,00	\$ 33.960.978,87	\$ 33.384.004,34	4	Bienes de Uso	\$ 17.381.600,00	\$ 8.491.958,00	\$ 8.205.967,51	\$ 8.198.147,51	5	Transferencias	\$ 58.000.000,00	\$ 56.550.000,00	\$ 52.041.232,08	\$ 51.868.753,94	TOTAL		\$ 115.695.982,00	\$ 105.653.675,00	\$ 98.298.055,41	\$ 97.540.782,74
	Inciso N°	Descripción por objeto del gasto	Presupuesto 2011																																																
			Sanción	Vigente	Definitivo	Devengado																																													
	1	Gastos en Personal	\$ 2.993.000,00	\$ 3.663.159,00	\$ 3.663.146,20	\$ 3.663.146,20																																													
	2	Bienes de Consumo	\$ 3.430.782,00	\$ 1.528.411,00	\$ 426.730,75	\$ 426.730,75																																													
	3	Servicios No Personales	\$ 33.890.600,00	\$ 35.420.147,00	\$ 33.960.978,87	\$ 33.384.004,34																																													
	4	Bienes de Uso	\$ 17.381.600,00	\$ 8.491.958,00	\$ 8.205.967,51	\$ 8.198.147,51																																													
	5	Transferencias	\$ 58.000.000,00	\$ 56.550.000,00	\$ 52.041.232,08	\$ 51.868.753,94																																													
TOTAL		\$ 115.695.982,00	\$ 105.653.675,00	\$ 98.298.055,41	\$ 97.540.782,74																																														
Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por la DGREC (SIGAF) al 28/03/12.																																																			

Departamento Actuaciones Colegiadas
INFORME FINAL
de la
Auditoría Gral. de la Ciudad de Bs. As.

Código del Proy.: 1.12.14. Nombre del Proyecto: Dirección General de Reciclado
Corrientes 640, Piso 5º - Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Tel. 4321-3700 / 4323-3388/6967/1796 – Fax 4325-5047

“2012, Año del Bicentenario de la creación de la Bandera Argentina”

Alcance	Se definirá en las tareas de auditoría en función del objetivo y de las características de los programas presupuestarios.
Período de desarrollo de tareas de auditoria	El trabajo de campo se inició el 13/02/12 concluyendo el 29/06/12.
Limitaciones al alcance	El presente Informe de auditoría se vio limitado en su alcance debido a la falta de información y documentación referida a los siguientes acápites, a saber: • La DGREC no ha puesto a disposición el Expediente N° 2.378.40/11 “PETRORIAN CENTURION SECURITY SRL”, debido a que no pudo ser localizado en el archivo de la repartición; impidiendo realizar la verificación del cumplimiento de los aspectos legales y financieros correspondientes. • La DGREC no ha remitido la información respecto a las toneladas de Recolección Domiciliaria registradas durante el año 2010; impidiendo realizar el análisis y comparación correspondiente a la evolución de las toneladas recolectadas respecto a años anteriores y el período bajo examen. • La DGREC y la DGTAYL del MAYEP no han suministrado el Anteproyecto del Presupuesto Año 2011 correspondiente al Programa 11 “Reciclado de Residuos Urbanos” – Unidad Ejecutora 8834 “Dirección General de Reciclado”, atento a no disponer del original o copia de resguardo en dichos organismos; impidiendo realizar el análisis y comparación correspondiente a la evolución presupuestaria de ejercicios anteriores y la comparación entre la formulación y asignación presupuestaria de recursos respecto al período bajo examen. • La DGTAYL del MAYEP, no suministró el Informe Anual correspondiente al período 2011, que debe elaborar el Ministerio de Ambiente y Espacio Público y remitir a la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de acuerdo a lo establecido en el Art. 48 inciso f), Capítulo XIV de la Ley N° 1854 “Gestión de Residuos Sólidos Urbanos”.
Aclaraciones previas	• <u>Marco Normativo: Ley 1.854 y Ley 992</u> La Ley N° 1.854 se alinea con los presupuestos mínimos de protección ambiental para la gestión integral de los residuos domiciliarios, establecidos por la Ley Nacional N° 25.916, promoviendo la minimización del impacto que los mismos generan sobre el ambiente y la reducción de

Departamento Actuaciones Colegiadas
INFORME FINAL
de la
Auditoría Gral. de la Ciudad de Bs. As.

	la cantidad que se deriva a disposición final. El concepto de “Basura Cero” es entendido por la Ley como “[...] el principio de reducción progresiva de la disposición final de los RSU, con plazos y metas concretas, por medio de la adopción de un conjunto de medidas orientadas a la reducción en la generación de residuos, la separación selectiva, la recuperación y el reciclado.” Los principales propósitos generales de la Ley son garantizar los objetivos del Art. 4º de la Ley Nacional N° 25.916 “Gestión de Residuos Domiciliarios” y del Art. 3º de la Ley N° 992 “Programa de Recuperadores Urbanos”. Los objetivos específicos están referidos esencialmente a: a) promover la reducción del volumen y la cantidad total de RSU que se producen, estableciendo metas progresivas; b) desarrollar una progresiva toma de conciencia por parte de la población, respecto de los problemas ambientales que los RSU generan y posibles soluciones, como así también el desarrollo de programas de educación ambiental; c) promover un adecuado y racional manejo de los RSU, a fin de preservar los recursos ambientales y d) promover el aprovechamiento de los RSU, siempre que no se utilice combustión. Asimismo, la Ley de “Basura Cero” se complementa con la Ley N° 992 la cual, además de declarar Servicio Público a los Servicios de Higiene Urbana, incorpora a los “recuperadores de residuos reciclables” a la recolección diferenciada en el Servicio de Higiene Urbana vigente; crea el Registro Único Obligatorio Permanente de Recuperadores de Materiales Reciclables y el Registro Permanente de Cooperativas y Pequeñas y Medianas Empresas (REPyME) relacionadas con la actividad. Además implementa programas de actuación y capacitación destinados a todos los inscriptos en ambos registros, con el objeto de proteger la salud, la higiene y la seguridad laboral durante el ejercicio de la actividad, como así también, promocionar una adecuada planificación de la actividad, evitando que el desarrollo de la misma redunde en menoscabo de la limpieza e higiene de la Ciudad. • <u>Aspectos Presupuestarios</u> El Programa 11 “Reciclado de Residuos Sólidos Urbanos” es ejecutado por la Dirección General de Reciclado (DGREC), dependiente de la Subsecretaría de Higiene Urbana del Ministerio de Ambiente y Espacio Público. El programa está orientado al logro de la Ley “Basura Cero”, aumentando el material reciclable destinado a las Cooperativas, logrando con ello la reinserción laboral de gente que se desenvuelve en el mercado marginal. El accionar del programa intenta reducir los residuos enterrados en
--	---

	rellenos sanitarios, reutilizando y aprovechando los materiales reciclables. Una de las metas a lograr es la capacitación y concientización por parte del vecino y los comercios en la correcta separación de sus residuos; en la participación de los Recuperadores Urbanos en grupos formalizados; en el correcto destino de los materiales y el incremento de las rutas para la recolección diferenciada de material reciclable. • <u>Estructura Orgánica Funcional de la DGREC</u> La Estructura Orgánica Funcional, conforme lo establece el Decreto N° 660/GCBA/2011, se encuentra conformada por: • Dirección General. • 3 Direcciones Operativas: a) Centros de Reciclado, b) Recolección Domiciliaria y c) Logística. • <u>Responsabilidades primarias y acciones de la DGREC</u> ➤ Planificar, realizar y desarrollar la gestión integral de los residuos sólidos urbanos secos no dispuestos en la vía pública, a fin de preservar los recursos ambientales, considerando los generadores especiales, de conformidad a lo establecido en la Ley de Basura Cero N° 1.854/05. ➤ Elaborar instrumentos de promoción económica e integrar circuitos informales, cooperativas y pequeñas empresas que operen en el mercado de la recuperación y reciclado al sistema de provisión de servicios del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; incluyendo fomentar las prácticas asociativas y la capacitación de los Recuperadores Urbanos (RU), asistiendo a aquellos que lo requieran, en su incorporación al mercado laboral. ➤ Formular planes referidos a la separación en origen tanto de los residuos domiciliarios secos, como de los establecimientos incluidos en la Ley N° 1.854/05, Generadores Especiales. ➤ Participar en el diseño de campañas de difusión en torno a la separación en origen (preselección domiciliaria de residuos). ➤ Administrar el Registro Único Obligatorio de Recuperadores Urbanos (RUR) y el Registro de Cooperativas y Pequeñas y Medianas Empresas (REPYME) y los Subregistros del Registro de Operadores de Residuos Sólidos Urbanos vinculados a residuos secos. • <u>Acciones de las Direcciones Operativas</u>
--	---

	a) Dirección Operativa Centros de Reciclado ➤ Gestionar, operar y mantener las plantas de clasificación de residuos para su trata. ➤ Releva, planificar, proyectar y ejecutar las obras de instalaciones de nuevas plantas de clasificación de residuos. ➤ Generar la información operativa y de gestión de los Centros de Reciclado. ➤ Construir maquinarias y equipamiento para uso de las Cooperativas en los Centros de Reciclado. b) Dirección Operativa Recolección Domiciliaria ➤ Coordinar todos los aspectos referidos a la gestión de los Recicladores Urbanos (RU) en su tarea de recolección domiciliaria en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. ➤ Coordinar la logística y los elementos necesarios para proveer a los Recuperadores Urbanos. ➤ Efectuar el seguimiento de la gestión de los mismos y elaborar informes periódicos de su eficiencia. c) Dirección Operativa Logística ➤ Supervisar la logística proporcionada por el Gobierno de la Ciudad a los recicladores provenientes de la Provincia de Buenos Aires. ➤ Supervisar la gestión de la logística disponible para la recolección en Grandes Generadores, Generadores Especiales y Domiciliaria. ➤ Formular, programar y realizar el mantenimiento preventivo y correctivo de la flota de vehículos. ➤ Mantener y capacitar a las Cooperativas respecto a los talleres de camiones, ómnibus y otros medios de transporte de materiales.
Principales Fortalezas y Debilidades	A continuación se exponen las Fortalezas y Debilidades detectadas durante las tareas de relevamiento realizadas en la DGREC: <u>Fortalezas</u> • Actualización e informatización del RUR La DGREC, a través de la Dirección Operativa Recolección Domiciliaria, ha llevado a cabo durante el año 2011 una labor relevante vinculada con la inclusión social de los Recuperadores Urbanos, en relación al incremento de inscripciones registradas en el RUR y principalmente en lo que respecta a su actualización e informatización, conformando una base

	de datos integral con controles efectivos, que permite garantizar la inalterabilidad, integridad y verificabilidad de los datos; brindar información sobre los recuperadores urbanos que integran cada cooperativa, así como la totalidad de inscriptos, con el detalle del N° de inscripción correspondiente, nacionalidad, edad, sexo, etc. • Prenumeración de remitos para la Recolección Diferenciada en Generadores Especiales Cabe destacar como hecho positivo, las acciones correctivas implementadas por la DGREC a través de la Dirección Operativa Logística, respecto a la elaboración y utilización de remitos prenumerados para el circuito de la Recolección Diferenciada en Generadores Especiales, permitiendo proporcionar con su uso, el respaldo de la documentación que avala el movimiento del material recolectado. • Participación en el Concurso Público para el “Servicio de Recolección de Residuos Sólidos Urbanos – Fracción Secos <u>Debilidades</u> • Estructura – Funciones a) La carencia de una estructura formal para los niveles inferiores al de las Direcciones Operativas y las áreas que dependen directamente del Director General, hace que no se cuente con una definición adecuada de responsabilidades, funciones y acciones para los cargos inferiores al mencionado; advirtiendo además que se estructuran áreas (unidades de organización) cuyas responsabilidades primarias y acciones se encuentran definidas de hecho sin sustento normativo alguno. b) No existen controles por oposición atento a no tener definidos los niveles de responsabilidad para cada puesto de trabajo. c) La alta rotación de las máximas autoridades de la DGREC. d) Se registra un alto índice de puestos claves ocupados por personal contratado mediante locaciones de servicio. e) Falta de planificación de las actividades de capacitación del personal de la DGREC basada en la identificación de las necesidades en pos de los objetivos del organismo. • Manuales de Procedimientos a) La DGREC no cuenta con procedimientos administrativos formales, que formen parte del sistema de control interno, ni con reglamentos que regulen las actividades que se llevan a cabo en dicha dependencia.
--	--

	• Índices, ratios e información estadística a) Falta de elaboración por parte de la DGREC de índices, ratios e información estadística que permitan evaluar y respaldar tanto la proyección como los resultados obtenidos de la gestión para el período 2011. b) La DGREC no cuenta con registros estadísticos respecto a las toneladas de material recuperado por las Cooperativas en los Centros Verdes. • Guarda de actuaciones y documentación Fallas de control interno en la guarda de actuaciones y documentación por parte de la DGREC. • Imputación Presupuestaria Las incorrectas imputaciones presupuestarias detectadas generan una distorsión en materia de la ejecución presupuestaria correspondiente al Programa bajo examen y debilitan el sistema de control interno. • Compras y Contrataciones a) La DGREC no posee un sistema de información integral centralizado. Se verifica la inexistencia de un registro único y cierto, dentro del organismo auditado, que determine el universo de las obras ejecutadas durante el año 2011, permitiendo entre otras cosas poder identificarlas por modalidad de contratación, etc. b) Inexistencia de una planificación anual de las obras a ejecutar y de las compras y contrataciones a realizar por parte de la DGREC, donde se establezcan necesidades y prioridades en materia de compras y contrataciones. • Acciones referidas a la separación en origen Insuficiente implementación por parte de la DGREC para el período 2011 de políticas de difusión general y masiva en materia de cuestiones referidas fundamentalmente a la reducción en la generación de residuos, la separación selectiva en origen; que permita identificar cuáles son los materiales considerados reciclables y cuáles no lo son, la recuperación y el reciclado de los mismos. • Visita Técnicas a los Centros Verdes No se han dispuesto de manera efectiva ni asegurado el cumplimiento de las medidas relativas a la Seguridad e Higiene en el Trabajo, previstas en la Ley N° 19.587/72 y su Decreto reglamentario N° 351/79, en los aspectos detallados en el apartado 5.11. “Visitas Técnicas a los Centros
--	---

“2012, Año del Bicentenario de la creación de la Bandera Argentina”

	Verdes” del presente Informe. También se verifica la falta de implementación y aplicación de un Manual de Procedimientos de Planta para la separación, clasificación, selección y acondicionamiento de materiales para su posterior reciclado; que permita un mejor ordenamiento y desarrollo de las tareas llevadas a cabo en los Centros Verdes. Respecto estos últimos también es necesario efectuar reparaciones y obras civiles atento a la falta de mantenimiento tanto de las instalaciones como del equipamiento.
Conclusión	El relevamiento realizado en la DGREC pone de manifiesto debilidades del sistema de control interno y del proceso de planificación integral desde el punto de vista organizacional para llevar a cabo las responsabilidades primarias asignadas; revelando por otra parte la ausencia de manuales de procedimientos, de indicadores de desempeño, ratios e información estadística que permitan la evaluación de la gestión; como así también la inexistencia de una adecuada capacitación del personal para contribuir a la mejora constante del organismo. En lo que respecta a las Centros Verdes, se evidenció falta de planificación respecto a las obras de construcción, puesta en valor y mantenimiento edilicio a ejecutar en los mismos, como así también respecto al reaprovisionamiento de equipamiento y elementos de seguridad para el efectivo cumplimiento de las medidas relativas a la Seguridad e Higiene en el Trabajo. La separación en origen y el reciclado en la Ciudad es todavía un proyecto recién iniciado. Sigue siendo una materia pendiente que requiere sin dilaciones la implementación de una política pública coordinada y planificada entre todos los organismos del GCABA relacionados con la temática de los RSU, y en especial de acciones y campañas de difusión y concientización masiva por parte de la DGREC, a fin de hacer realidad el cambio de hábitos en los habitantes de la Ciudad, teniendo en cuenta que son uno de los pilares fundamentales que permiten lograr, a partir de la correcta separación en origen, un adecuado funcionamiento del Servicio de Recolección de RSU Secos y una adecuada Gestión Integral de los Residuos en general. Aún hay un largo camino por recorrer para lograr los principios y metas establecidos en la legislación vigente y en particular en la Ley N° 1.854, que consagra el principio de Basura Cero y la reducción de los residuos a disposición final, teniendo en cuenta que la DGREC sólo recupera el 3% del total de RSU despositados en los rellenos sanitarios, y que los avances respecto al reciclado de materiales son ínfimos. La puesta en marcha del proceso del Concurso Público N° 1/10 para el

Departamento Actuaciones Colegiadas
INFORME FINAL
de la
Auditoría Gral. de la Ciudad de Bs. As.

“2012, Año del Bicentenario de la creación de la Bandera Argentina”

	“Servicio de Recolección de Residuos Sólidos Urbanos – Fracción Secos”, constituye hasta el momento, el proyecto más relevante concerniente a las competencias de la DGREC, el cual genera un avance muy importante en la materia e indica que se transita por el camino correcto. La configuración de dicho escenario proporciona a la DGREC la oportunidad de asumir el desafío de realizar, desarrollar y concretar programas y acciones que permitan generar soluciones efectivas a la problemática de los Residuos Sólidos Urbanos Secos; y que conlleven entre otras cosas, a la reorganización y optimización del Servicio Público de Higiene Urbana. Para ello es indispensable que la misma asuma un rol preponderante en la gestión de la separación en origen y el reciclado de materiales; cuente con los recursos presupuestarios y humanos técnicamente capacitados, y aplique medidas correctivas a fin de proporcionar mejoras a las debilidades detectadas precedentemente. De lo analizado y expuesto en los apartados del presente Informe, se concluye que las tres Direcciones Operativas de la DGREC, sumadas las áreas de Compras, Subsidios y Transferencias a Cooperativas y Sistemas, deben ser consideradas críticas, y ameritan la realización de auditorías específicas.
--	--

Departamento Actuaciones Colegiadas
INFORME FINAL
de la
Auditoría Gral. de la Ciudad de Bs. As.

Código del Proy.: 1.12.14. Nombre del Proyecto: Dirección General de Reciclado
Corrientes 640, Piso 5º - Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Tel. 4321-3700 / 4323-3388/6967/1796 – Fax 4325-5047