

La función de auditoría operativa en la Administración Municipal

El servicio de limpieza viaria

Dra. D^o Rosario Pérez Morote
Dr. D Ángel Tejada Ponce
Dr. D. José Antonio Rojas Tercero
Universidad de Castilla-La Mancha

1. Introducción

La finalidad de este trabajo radica en desarrollar cuáles deben ser las dimensiones, objetivos, funciones y áreas de análisis sobre las que debe actuar la auditoría operativa, así como la metodología que puede seguirse en su implantación. La auditoría operativa se encargará de evaluar en qué medida se han cumplido los objetivos de eficacia, eficiencia y economicidad de la gestión pública local, considerando la entidad local como un conjunto de unidades, coordinadas entre sí como centros de responsabilidad, productoras de los servicios públicos que el ciudadano recibe, de manera que para cada uno de dichos servicios, el equipo de audito-

ría operativa deberá establecer la metodología y las técnicas necesarias para poder evaluar cuál es el perímetro de control del que deben ocuparse, delimitando la naturaleza y características de los instrumentos a utilizar en la captación y medición de datos acerca de los informes, y preconizar, así, sistemas de información al servicio de dicha modalidad de Auditoría Pública (Navarro Galera, A, 1998. Págs. 63-65).

En este sentido, la realización de una auditoría operativa aplicada al servicio de Limpieza Viaria, englobará la auditoría de eficacia, de eficiencia y de economicidad de la gestión llevada a cabo por el centro gestor encargado de su realización. Pasamos así a analizar los principa-

les puntos de actuación sobre los que la unidad de auditoría operativa puede influir para evaluar la eficacia, eficiencia y economicidad obtenida.

2. Auditoría de eficacia del servicio de limpieza viaria

En la auditoría de eficacia se estudiará el grado de cumplimiento de los objetivos marcados en la prestación de este servicio. Se analizarán todos los aspectos referentes a:

- a) Verificación de la existencia de objetivos y subobjetivos a conseguir con la realización del servicio.

- b) Verificación de la pertinencia de las fases y actividades que componen el servicio, mostrando una visión sobre el proceso de servucción del mismo y estableciendo la tipología de actividades que lo componen.
- c) Verificación de la pertinencia de las actividades.
- d) Verificación del grado de consecución de los objetivos mediante la propuesta de los indicadores que pueden representarlo formando parte del Cuadro de Mando del Servicio.
- e) Verificación de la estructura orgánica del centro que gestiona el servicio comprobando todos los aspectos relacionados con la misma.

a) Verificación de la existencia de objetivos y subobjetivos a conseguir mediante la realización del servicio.

En este apartado debe comprobarse la existencia de los objetivos y subobjetivos que van a condicionar y determinar la configuración y organización del servicio de Limpieza Viaria.

Así, en un primer punto, y contemplando el servicio desde una perspectiva a largo plazo, será necesario verificar si se ha llevado a cabo un análisis de las necesidades en el municipio antes de programar los factores (humanos y materiales) que se van a utilizar para prestar el servicio. El análisis de dichas necesidades debe englobar aspectos como: estudio de la longitud y anchura de aceras y calzadas, tipo y calidad del pavimento y acerado, zonas peatonales, estacionamiento de vehículos, ubicación y densidad del mobiliario urbano, tránsito del tráfico rodado y peatonal, pendientes de calzadas y aceras, densidad y tipo de población por distrito, clasificación urbanística (zona residencial, industrial, comercial, monumental y turística), zonas verdes (parques, jardines, arbolados, zonas de caída de hoja, zonas muy transitadas, etc.).

b) Verificación de la pertinencia de las fases y actividades que componen el servicio, mostrando una visión sobre el proceso de servucción del mis-

mo, y estableciendo la tipología de actividades que lo componen.

En este apartado, la unidad de auditoría operativa tendrá que verificar cuáles son las actividades que delimitan el servicio, así como cual ha sido el proceso que ha llevado, al centro gestor, a identificarlas configurando la servucción del servicio. Del análisis anterior sobre el estudio de las necesidades, que integraría la realización de una serie de actividades anteriores a la prestación del servicio, tendrá que derivarse la organización de dicha prestación así como el conjunto de medios técnicos y humanos necesario para llevarla a cabo. En este sentido, la unidad de auditoría operativa deberá verificar la definición del resto de actividades que componen la prestación, así como la pertinencia de su significado. Podemos, por tanto, resumir sus actuaciones en la verificación de:

1. Actividades de prestación del servicio de limpieza viaria identificando aquellas actividades de carácter principal que percibe el usuario del servicio de forma directa. Por ejemplo: barrido manual, barrido manual motorizado, barrido motorizado de repaso, barrido mecánico de calzadas, baldeo manual, baldeo mecánico, vaciado de papeles.
2. Actividades de prestación del servicio de limpieza viaria que tienen como misión el apoyo a la realización de las actividades de carácter principal y que por tanto no percibe de forma directa el ciudadano. Por ejemplo: mantenimiento de equipos, limpieza de equipos, administración y servicios generales.

Tabla nº 1

Ejemplo de Objetivo del servicio de Limpieza Viaria

Eliminación de todo tipo de residuos sólidos diseminados o acumulados, tales como papeles, hojas, arenilla, etc., susceptibles de ser barridos en las vías y áreas públicas que componen la infraestructura vial de la ciudad y que comprenden avenidas, calles, carreras, transversales, diagonales, calzadas, etc., además de zonas verdes.

Ejemplo de Subobjetivos del servicio de Limpieza Viaria

Limpieza con baldeo y/o barrido manual y/o mecánico de las vías públicas y zonas verdes, limpieza de las zonas verdes del municipio con la recogida de todos los objetos arrojados por los ciudadanos, limpieza de todos los espacios públicos, tanto calles, plazas, vías, avenidas, carreteras, comprendidas en zonas urbanas, como de todos los lugares públicos de la villa dotados de firme pavimento, limpieza en situaciones especiales destacando mercadillos y fiestas populares.

3. Todas las actividades anteriores cuando requieren una mayor confluencia de medios técnicos y humanos si las necesidades del servicio lo requiere: Verificación de actividades en situaciones especiales del servicio.

Además de las actividades anteriores, calificadas como actividades previas y actividades de prestación, la unidad de auditoría operativa deberá identificar todas aquellas actividades posteriores al proceso de prestación propiamente dicho.

- Cuál es la frecuencia de realización de la actividad de baldeo o riego durante el período de junio a agosto. Y durante el resto del año. Con qué frecuencia se lleva a cabo si existen heladas o bajadas importantes de temperatura. Si es posible la existencia de accidentes en caso de realizarlas.
- Si se presta especial atención a la realización del servicio en las zonas próximas a mercados, contenedores de basuras, centros de salud y comerciales, colegios, institutos y otros centros de enseñanza.

uso de la cisterna para no molestar a los viandantes, vehículos estacionados o en tránsito, kioscos sobre las aceras, etc.; evitar la formación de charcos o acumulaciones de agua; la correcta toma de agua en los lugares indicados por el Ayuntamiento o a través de sus servicios técnicos municipales; la utilización de faros luminosos de señalización de la cisterna; la prohibición de baldear en épocas de frío extremo, días de lluvia o escasez de agua.

Con respecto a las actividades auxiliares, se comprobará aspectos relacionados con la existencia de:

- Actuaciones relacionadas con las actividades de mantenimiento y limpieza.
- Actuaciones relacionadas con la actividad de administración y servicios generales.

Con respecto al primer grupo, se comprobará si:

- Se cuenta con los medios tanto de instalaciones como humanos necesarios para ello. Así debe verificarse la existencia de talleres formados por jefe de taller y oficiales de taller, en donde se impulse la formación del personal.
- Periódicamente se organizan cursos con los proveedores de maquinaria para actualizar los conocimientos técnicos e innovadores o mejoras en los equipos.
- La comunicación es continua entre las oficinas técnicas y los suministradores de equipos, siendo el centro gestor del servicio un impulsor de las modificaciones en los equipos que redunden en mejoras del rendimiento, funcionamiento y servicio.
- Además de los medios propios, se cuenta con la experiencia de

Tabla nº 2

Ejemplo de actividades posteriores a la prestación

Actividades relacionadas con el área comercial y la atención al cliente: Identificar si existen actividades dirigidas a la concienciación del ciudadano en su participación en la prestación del servicio, o aquellas otras dirigidas a la atención y resolución de inquietudes del usuario.

Actividades relacionadas con operaciones de supervisión y control: Identificar si existen operaciones de vigilancia y aseguramiento de la calidad del servicio.

La verificación del proceso vendría delimitada por la verificación de las fases y actividades que lo componen. En este sentido, la unidad de auditoría deberá comprobar la existencia de todas ellas.

c) Verificación de la pertinencia de las actividades.

En este apartado tendrá que comprobarse con respecto a las actividades de carácter principal:

- Si existen actividades que no generan valor añadido en la prestación del servicio.
- Si las actividades anteriores se realizan de forma combinada para reforzar la prestación del servicio en determinadas zonas.

- Si se confirma la prohibición de impulsar los residuos bajo los coches, sumideros de alcantarillado o puntos poco visibles.
- Si se confirma la prohibición de dejar los residuos en un lugar o dispositivo diferente del previsto o de alterar el normal tránsito de vehículos y/o personas.
- Si se verifica el empleo de las normas de seguridad indicadas por el fabricante del equipo de limpieza.
- Si se da preferencia a la limpieza de las calles de mayor transitabilidad e importancia frente al resto de calles.
- Si en la actividad de baldeo se comprueba la disponibilidad de agua del municipio, evitando el derroche de la misma; el correcto

los suministradores y sus talleres propios para la realización de operaciones que requieren utillaje o conocimientos oficiales.

- Con el programa de mantenimiento, se consiguen buenos rendimientos en las máquinas asignadas a él, eliminando la inmensa mayoría de paros e interrupciones en el trabajo y sobre todo prolongando la vida útil de cada unidad o equipo, reduciendo los tiempos muertos o de paro que se definen como tiempos improductivos.
- En el programa de mantenimiento se establece un plan de trabajo y existe persona independiente para el control, inspección y análisis de los costes de mantenimiento.

El procedimiento de mantenimiento puede constar de los siguientes puntos:

- Se repara o informa de las deficiencias observadas en la prestación de la actividad de vaciado de papeleras, reponiendo en su caso las que se consideren no adecuadas.
- Existe un programa de mantenimiento preventivo interrelacionado de forma constante, pero con una diferenciación clara de cometidos entre el personal que maneja las máquinas y los equipos de mantenimiento. Debe incidirse sobre la comprobación de los niveles de aceite, de líquido de frenos, de agua y anticongelante, del nivel de la batería, de luces e intermitentes, de elementos para la visibilidad. Dichas comprobaciones se trasladarán a documentos o partes que sirvan para tener registradas cualquier incidencia objeto de consulta en un momento posterior.
- Las decisiones de elección entre el mantenimiento de sustitución y



el de reparación están fundamentadas en un análisis económico sobre la situación que englobe los costes posteriores de mantenimiento.

- Existe un programa de mantenimiento correctivo y preventivo específico para cada elemento del inmovilizado, considerando para cada de ellos actuaciones a corto, medio y largo plazo.
- Se realiza un seguimiento y control del personal del taller, de las máquinas, de la correcta utilización de los vehículos, de la realización del plan preventivo, del control y seguimiento de existencias y almacenes, de los consumos de combustibles y lubricantes, de la detección de averías repetitivas y análisis de fallos, y la elaboración de estadísticas sobre rendimientos y costes de equipos. Se realizarán partes por el conductor de los vehículos, el mecánico del taller, el jefe del taller y los jefes del servicio de mantenimiento realizado.

Con respecto a las actividades de Administración y Servicios Generales; se comprobará sí:

- Se realizan nóminas y control de personal, funciones administrativas y gestión de control interno, verificando la elaboración de los partes diarios del servicio prestado referentes a incidencias (se realizarán con periodicidad diaria, y se recogerán los hechos acaecidos durante la prestación de los servicios).

Se realizan partes de alta y baja, de periodicidad mensual, en el que se recogerán las variaciones de personal; partes de avería, en el que se reseñarán las averías sufridas por el material móvil y mecánico afecto al servicio, cuando se produzcan, así como las medidas adoptadas; parte de contenedores, de periodicidad mensual, en el que se recogerán las reparaciones, sustituciones o incrementos efectuados en los mismos; parte de transporte de las basuras, en

el que se indicará la cantidad diaria transportada y las incidencias producidas en el transporte y descarga.

En cuanto a las actividades posteriores a la prestación del servicio:

- Se comprobará la existencia de un libro de reclamaciones a disposición del público, donde se anotarán las reclamaciones y quejas recibidas.
- Se comprobará la existencia de un manual de procedimientos y normas en donde se definan y normalicen todas las tareas y funciones desarrolladas, así como la verificación de los informes que a tal fin deben estar diseñados y cumplimentados por el encargado del servicio.

d) Verificación del grado de consecución de los objetivos mediante la propuesta de los indicadores que pueden representarlo formando parte del Cuadro de Mando del Servicio.

En este apartado se prestará especial atención a la existencia de indicadores capaces de evaluar los objetivos conseguidos, así como la forma en cómo los mismos han sido diseñados. Además, se evaluarán aspectos como por ejemplo: existencia de información sobre los indicadores definidos que permitan realizar comparaciones interentidades, conservación de información sobre indicadores referentes a otros períodos de tiempo, etc. Entre los indicadores que podrían servir para evaluar la eficacia del servicio de Limpieza Viaria pueden proponerse los siguientes:

e) Verificación de la estructura orgánica del centro que gestiona el servicio.

Tabla nº 3

Indicadores de eficacia del servicio de Limpieza Viaria

1. Frecuencia media con la que las calles del municipio son limpiadas: Este ratio debe ser tan alto como exijan las necesidades de la población.
2. Grado de rapidez con que las calles del municipio son limpiadas en situaciones especiales.
3. Número total de empleados adscritos al servicio para un número determinado de habitantes.
4. Número de papeleras por habitante.
5. Número de metros cuadrados de las calles que son limpiadas a diario.
6. Número de personas del total poblacional que estiman adecuado el estado de limpieza de las calles.
7. Número de quejas y reclamaciones recibidas por deficiencias en la prestación del servicio.
8. Número de núcleos de población en los que existe el servicio.

Se establecerá la distinción entre puestos profesionales y puestos operativos, estudiando el grado de formalización del comportamiento de los puestos de trabajo. Debe verse si los puestos tienen asignados unos parámetros normalizados para la realización de las actividades adscritas. Se observará si existe un delegado en calidad responsable de la realización de todo el servicio, comprobando si tiene poder suficiente para la toma de decisiones, tanto legales como formales. Dicho delegado mantendrá contacto periódico con el encargado responsable del servicio y deberá asistir a todas las reuniones a las que se le cite para tratar de asuntos relativos al servicio, o en su defecto delegar en personas de similar poder de decisión.

Al frente del servicio se verificará la existencia de un encargado directo de la realización puntual de las actividades, comunicando mediante emisoras que se instalarán al efecto en los camiones del servicio y en la nave. Además del responsable del servicio, del encargado y del

responsable de calidad, se delimitarán los puestos operativos o peones. Se evaluarán los mecanismos de preparación y de adoctrinamiento, analizando los mecanismos de entrada de los empleados públicos y los procesos de preparación y reciclaje. Por último, se comprobará si el personal operativo (peones y conductores) conoce suficientemente el municipio así como los equipos que deberán manejar (máquinas barredoras y cisternas baldeadoras).

3. Auditoría de eficiencia del servicio de limpieza viaria.

En este apartado se verificará el grado de cumplimiento de la eficiencia con que se han llevado a cabo las actividades que integran el servicio. Así, en la auditoría operativa de eficiencia será necesario tener en cuenta todos los aspectos relacionados con la auditoría de eficacia y la auditoría de economicidad, referentes ambas a la verificación del cumplimiento de los objeti-

vos propuestos y a la utilización de los factores productivos necesarios para llevarlos a cabo. De esta forma, la unidad de auditoría operativa, en el análisis de la eficiencia, deberá:

- Verificar del grado de consecución de la eficiencia en las actividades, utilizando para ello el diseño de indicadores, donde el auditor comprobará tanto la idoneidad de los mismos como la

forma de calcularlos. Para cada grupo de actividades, tendremos:

- Verificar la existencia de los informes necesarios para llevar a cabo el cálculo del coste:

Tabla nº 4

Indicadores de eficiencia del servicio de Limpieza Viaria

Actividades Previas a la prestación del servicio: Costes totales de las actividades de planificación y diseño del servicio/número de horas hombre dedicadas o de proyectos analizados.

Actividades de Prestación del servicio:

Actividades Principales: Coste por metro cuadrado limpiado a diario. Se calculará por cociente entre el coste total de las actividades principales y el número de metros cuadrados limpiados al día; el coste por número de usuarios del servicio, se calculará por cociente entre el coste de las actividades principales y el número de habitantes censados; el número de metros cuadrados limpiados por trabajador se calculará por cociente entre el número de metros cuadrados de calle limpiados y el número de trabajadores del servicio; el número de metros cuadrados limpiados por vehículo destinado a limpieza viaria.

Actividades auxiliares: Coste de limpieza y mantenimiento por hora dedicada a limpieza y mantenimiento.

Actividades Posteriores a la prestación: Coste de la actividad de atención al cliente dividido entre el número de reclamaciones recibidas; coste de la actividad de control de calidad por hora empleada; coste de gestión de cobro por número de recibos gestionados.

- Analizar la eficiencia del sistema de información y comunicación instalado en el centro de responsabilidad. Es-

Tabla nº 5

Informes de eficiencia del servicio de Limpieza Viaria

Informes referentes a los factores de coste: habrá que comprobar que se registra de forma periódica el consumo de los factores productivos (personal, amortización del inmovilizado, materiales, suministros y servicios exteriores, financiación, etc.), así como el nombre de las actividades que ha causado su consumo (actividad previa, barrido manual, baldeo, barrido mecánico, mantenimiento, atención al cliente, etc.). Además, en dichos informes debe constar la clave de distribución para imputar los consumos a las actividades. El auditor deberá verificar que la clave propuesta por el centro gestor del servicio es la que mejor representa la relación de causalidad entre el volumen de costes generado y las actividades realizadas.

Informes referentes a la realización del subreparto de costes o reparto secundario. En ellos, el auditor deberá comprobar que los costes de todas las actividades auxiliares son distribuidos entre las principales, verificando cuales han sido las claves o inductores de coste utilizados, así como su idoneidad.

Informes relacionados con la delimitación de los centros auxiliares delimitados en el Ayuntamiento. El auditor debe verificar el carácter de complementariedad de los mismos por realizar actividades de apoyo a la prestación del servicio, así como el origen de los costes acumulados en los mismos y los criterios de distribución de dichos costes entre todos los centros de carácter principal existentes. En este sentido, habrá que comprobar la partida de costes que habría que imputar al servicio de Limpieza Viaria procedente de los centros auxiliares de la corporación.

tas actividades pueden considerarse actividades complementarias a la prestación del servicio de Limpieza Viaria, y tendrá que verificarse cuál es el recorrido que sigue la información entre los participantes en la prestación del servicio, así como la comunicación que debe llegar a las unidades directivas de la corporación.

- Verificar la existencia de datos que ofrezcan información sobre las actuaciones globales del servicio. Para ofrecer una medida del conjunto de medios técnicos y humanos necesarios deben configurarse unos partes, conocidos como partes del servicio, que destaquen una serie de parámetros, tales como las características de las calles y del pavimento, la transitabilidad, climatología, urbanización, etc., así como las propias del personal de cada uno de los equipos. Así los parámetros analizados serán: metros lineales o metros de bordillo/hora, horas/jornada, jornada efectiva de trabajo después de descontar los tiempos no efectivos de servicio, como son descanso, almuerzo, carga de agua, desplazamientos para descarga de residuos, desplazamientos al punto de trabajo y final de jornada, etc.; rendimientos metros/jornada (metros lineales o metros de bordillo por jornada), se obtiene de multiplicar la velocidad media del servicio por la jornada efectiva de trabajo; ancho de servicio (barrido/baldeo) corresponde al ancho de servicio ya sea mecanizado (datos proporcionados por el fabricante) ya sea manual, en cuyo caso corresponde a una estimación media del trabajo normal del equipo; rendimiento (metros cuadrado/jornada), se

obtiene de multiplicar el rendimiento en metros proporcionando una estimación de la superficie a limpiar.

4. Auditoría de economicidad del servicio de limpieza viaria

En este apartado, la unidad de auditoría operativa deberá comprobar la existencia e idoneidad de todos los informes e indicadores que hayan sido diseñados para la comparación del precio, la cantidad física, la calidad técnica y el momento del tiempo que se consideren óptimos para las adquisiciones de los recursos afectados. En este sentido, analizaremos los principales componentes de coste estableciendo los siguientes grupos: Coste de personal; inmovilizado; materiales; trabajos, suministros y servicios exteriores; financieros; y otros costes. En el análisis de la economicidad se agrupará, en tres apartados, el tipo de información que la auditoría operativa puede necesitar y ofrecer para evaluar la gestión realizada desde el punto de vista de la utilización de los recursos.

Así, con respecto al coste de personal, la auditoría de economicidad recogerá indicadores referentes tanto a la cantidad física de factor trabajo utilizado, al precio de adquisición de dicho factor, a su calidad técnica y al momento del tiempo en que se realiza su contratación. Entre estos indicadores pueden destacarse los que se muestran en la tabla que figura a continuación:

Además, será necesario disponer o verificar los siguientes aspectos:

Tabla nº 6

Indicadores de la economicidad del personal adscrito al servicio

El número de horas trabajadas por persona empleada en el servicio, el coste por hora de trabajo de cada persona (según su categoría laboral) en la realización del servicio, la cualificación profesional de cada una de las personas adscritas al servicio, la idoneidad del momento en el que se realizó la contratación.

- Mensualmente se realizará un parte por el personal administrativo, que reflejará el estado actual de todo el parque móvil del servicio, así como los kilómetros y las horas trabajadas y las horas que el vehículo ha estado no operativo, indicando sus causas y acciones correctoras efectuadas.
- Con respecto al personal del servicio, se comprobará que siempre va adecuadamente uniformado llevando la inscripción distintiva del servicio que analiza. La calidad y cantidad del vestuario se registrará en todo momento según lo acordado con los convenios colectivos. Existirá un uniforme de invierno y otro de verano que se complementará en tiempo de lluvia con prendas impermeables y de color visible.
- Todos los operarios tienen la responsabilidad y obligación de cumplir todo lo indicado en las instrucciones prácticas de seguridad del trabajo. En ningún caso la tripulación en ruta (conductor y peones) cambiará el orden de limpieza indicado en la ruta correspondiente, sin autorización y conocimiento del encargado.

- Se calculará cuál es la plantilla equivalente necesaria en función de las horas reales de trabajo al año y las sustituciones por vacaciones y absentismo del personal. En el cálculo del coste de personal se tendrá en cuenta el Plus por trabajo en domingos y festivos, así como la existencia de pluses de toxicidad, nocturnidad, por la utilización de la barredora (plus de actividad), los establecidos en el convenio, por transporte, etc.
- Se identificará el sistema de remuneración utilizado.
- Al finalizar cada mes, el personal administrativo realizará un parte en el que debe reflejarse el absentismo y vacaciones ocurridos durante ese mes, diferenciando permisos por convenio, enfermedad, vacaciones, accidente laboral, bajas no justificadas, etc. En los casos de altos índices de absentismo no previstos se señalará las acciones correctoras realizadas (horas extras, contratación de personal externo, etc.).
- Con respecto al personal adscrito a un determinado centro de responsabilidad, debe conseguirse que éste asuma las funciones que tiene asignadas y, más específicamente, que cada empleado público cumpla los perfiles exigidos en el catálogo de los puestos de trabajo del sistema de organización. Este análisis consta de los siguientes puntos: inventario del tipo de personal del centro y de sus problemas principales, recopilación de datos (legislación sobre la función pública, legislación laboral, gestión integrada de personal, catálogo de puestos de trabajo, anexos de personal de los presupuestos, memorias de los departamentos y de las direcciones generales, para obtener infor-



mación sobre nombre, puesto que ocupa, nivel de estudios, experiencia, determinación de las características del puesto de trabajo, etc.), detección de problemas y anomalías y conclusiones y propuesta de racionalización.

- En cuanto a la detección de problemas y anomalías, se debe determinar cómo se analiza toda la información obtenida a partir de los puntos anteriores, principalmente los elementos conflictivos: la sustituibilidad, la distribución por edad y por tipo de trabajo, la adecuación de la plantilla a las necesidades técnicas y no técnicas de la organización, la detección de desequilibrios entre el nivel de formación y el grado de preparación de la persona y el puesto de trabajo que ocupa, la detección de disfunciones ocasionadas por las diferentes formas de vinculación jurídica.

Con respecto al inmovilizado, entendiéndose dentro de éste la maquinaria, instalaciones, mobiliario, equipos informáticos, etc., utilizado

en la prestación del servicio, se comprobará la existencia de información sobre el número de unidades físicas disponibles de cada uno de los activos fijos necesarios, sobre el precio unitario de cada elemento (metro de edificio o nave adquirido, equipo informático comprado, etc.), sobre la calidad técnica y el momento de compra de los inmovilizados adquiridos. Además, se verificará el cumplimiento de las siguientes actuaciones:

- Se elaborarán informes sobre la relación y el estado en que se encuentra la maquinaria y medios auxiliares (contenedores, papele- ras, etc.) adscritos a los servicios, planteando la memoria técnica en la que figurará la descripción de funcionamiento y construcción, marca o identificación, estado de chapa, pintura, ruedas y motor; el estudio de impacto ambiental (estudio sonoro y de emisión de gases); y el plan de mantenimiento.
- Con respecto a las instalaciones en las que se presta el servicio habrá que tener en cuenta el nú-

mero total de medios a utilizar, la extensión geográfica de los trabajos a realizar constituyendo el parque de maquinaria necesaria.

- Deberá existir un sistema de comunicaciones que permita agilizar la realización del servicio entre los diferentes equipos que actúen en la prestación del mismo. Este sistema de comunicación permitirá transmitir órdenes, itinerarios alternativos, incidencias y planes de actuación según se van conociendo las necesidades. El parque de maquinaria debe tener una emisora fija y los equipos móviles de trabajo dispondrán de emisoras portátiles instaladas en los vehículos.
- Con respecto al sistema informático, deben registrarse los elementos del software y hardware que lo componen.
- Se realizarán partes en los que se indicará toda la maquinaria que está operativa o no, el tipo de ser-

Con respecto a la financiación del servicio se evaluará el nominal contratado tanto de financiación a corto como a largo plazo, el tipo de interés anual pactado en la contratación, así como el momento en que dicha contratación se lleva a cabo.

vicio que prestará indicando la ruta de recogida que realizará, el distrito de barrido, etc. En dichas partes se indicará si ha ocurrido alguna incidencia o anomalía describiendo el motivo y las acciones correctoras.

- Para calcular el coste anual de los equipos debe definirse una ficha de coste anual de equipos en la que se vean reflejados los costes asociados a los mismos, tanto fijos como variables. Entre los primeros puede encontrarse amortización, financiación, impuestos, seguros; con respecto a los variables podemos encontrar combustibles, lubricantes y aceite, cubiertas y neumáticos y reparaciones.

En cuanto a los Trabajos, Suministros y Servicios Exteriores, el auditor dispondrá de información sobre el número de horas de seguridad contratadas, número de metros cúbicos de agua consumidos, sobre el precio unitario por tipos de edificios y/o terrenos del alquiler de cada metro contratado, por cada hora de reparación y conservación de bienes, por cada porte contratado con empresas de transporte, por cada servicio de publicidad contratado, por cada kilovatio de luz consumido, etc., sobre la calidad técnica de dichos consumos, y sobre el momento del tiempo en que dichos contratos fueron realizados.

Con respecto a los materiales, deberá verificar información referente a los materiales consumidos y comprados. En cuanto a los comprados se hará referencia al número de unidades físicas que estén disponibles; en cuanto a los segundos, se indicará el valor del coste que, para cada uno de ellos, consumirán las actividades que componen el servicio; se dispondrá de información sobre el precio unitario que para los materiales comprados y consumi-

dos se tendrá en cada ejercicio; sobre la calidad técnica de los mismos, y la idoneidad del momento del tiempo en que, la compra y el consumo, se llevan a cabo. En el proceso de auditoría se determinarán las actividades que se llevan a cabo relacionadas con el aprovisionamiento (mecanismo, plazos y las previsiones de necesidades), y gestión de materiales. Se realizará un inventario de los mismos indicando la actividad del servicio a la que se destinan, así como la crítica correspondiente a la dotación de recursos existentes, referentes a cantidad, ergonomía, características técnicas, etc.

Con respecto a la financiación del servicio se evaluará el nominal contratado tanto de financiación a corto como a largo plazo, el tipo de interés anual pactado en la contratación, así como el momento en que dicha contratación se lleva a cabo. En cuanto a la existencia de otros costes el auditor deberá comprobar: la existencia de pólizas de seguro vigentes sin perjuicio de las necesarias para la circulación de los vehículos. Existencia de productos consumibles como puedan ser materiales, bolsas y demás productos de limpieza utilizados, sal y productos químicos, cepillos, palas, escobas, herramientas, alquiler de instalaciones, etc.

Para concluir hay que indicar que, en la elaboración de cada uno de los indicadores necesarios, se requerirá también otro tipo de información y, además, habrá otras cuestiones no representadas mediante indicadores que el auditor deberá comprobar mediante otras técnicas de auditorías: cuestionario, entrevistas, etc. Así, será necesario verificar la existencia de informes que reflejen la imputación de todos los consumos anteriores a las distintas actividades, comprobando el grado de idoneidad de las claves utilizadas.

Tabla nº 7

Tipos de informes a utilizar por la Auditoría de Economicidad

Materiales: número de unidades consumidas para cada actividad.

Personal: número de personas equivalentes asignadas a cada actividad.

Inmovilizado: número horas/máquina de las instalaciones existentes, número de metros cuadrados utilizados en el desarrollo de cada actividad, número de redes y tuberías utilizadas en cada actividad, etc.

Trabajos, suministros y servicios exteriores: número de unidades físicas consumidas de combustible, materias auxiliares y materiales diversos, número de metros cuadrados de local arrendado, número de kilovatios de potencia instalada, número de líneas de teléfono instaladas, etc.

Conclusiones

Con este trabajo se ha pretendido desarrollar los principales objetivos que debe perseguir la unidad de auditoría operativa en cualquiera de los centros de responsabilidad delimitados en la corporación municipal. En este sentido, se tratará de evaluar en qué medida se han conseguido los requisitos de economicidad, eficiencia y eficacia en la ejecución de la gestión realizada. Por ello, creemos importante delimitar los ámbitos de actuación sobre los que el auditor debe actuar en la consecución de las auditorías de eficacia, eficiencia y economicidad. De esta forma, las distintas técnicas de auditoría, entre las que hemos intentado resaltar de forma especial la formulación de indicadores e informes, así como aquellas otras basadas en cuestionarios y entrevistas, tratarán de mostrar la evidencia en el cumplimiento de las bases y objetivos propuestos por los responsables de la prestación de los servicios municipales en los siguientes puntos:

Con respecto a la auditoría de eficacia, se debe profundizar sobre la existencia de objetivos, la pertinencia de las actividades, la adecuación de las actuaciones, el grado de consecución de los objetivos, la aceptación popular de las políticas emprendidas, la existencia de posibles efectos secundarios, la capacidad de respuesta y el control, seguimiento y comunicación de la información. Con respecto a la auditoría de eficiencia, se debe profundizar sobre cómo han sido gestionadas las actividades que componen el proceso de prestación del servicio desglosadas éstas en: actividades previas a la prestación, de prestación propiamente dichas y posteriores a la misma. Se informará, además, sobre la idoneidad del establecimiento de los centros de coste y de los criterios de reparto utilizados para imputar los consumos de coste a actividades y centros. Por último, con respecto a las auditorías de Economicidad, se debe evaluar la gestión realizada en base a los siguientes puntos de referencia: precios de compra, cantidad, calidad y momento del tiempo en que son consumidos los factores productivos implicados en el proceso de prestación del servicio. A pesar de que la metodología y la forma de actuación de la unidad de auditoría operativa debe ser similar en cualquiera de los servicios prestados, hemos querido ilustrar con el ejemplo, referente al servicio de Limpieza Viaria, cuáles podrían ser los principales aspectos, sobre los que el auditor debe actuar, para poder emitir un juicio responsable en referencia a la calidad, medida en términos de eficacia, eficiencia y economía, del servicio prestado ■

Bibliografía

- Bosclair, J.P.: "La Eficacia: la comunicación y el control de información sobre la eficacia en el Sector Público.". Hacia una Administración Pública más eficaz. Colección de Ponencias presentadas en las Jornadas sobre Tendencias y Evolución de la Administración Pública en el Mundo Occidental. Búsqueda de una mayor Eficacia. Sindicatura de Comptes de Catalunya. Barcelona.
- Broadbent J.; Guthrie J.: "Changes in the Public Sector: A review of recent "Alternative" accounting research". Accounting Auditing & Accountability Journal, vol. 5, nº 2, 1992.
- Gimeno Ruíz, A.: "La descentralización de la gestión pública. Implicaciones contables". Actualidad Financiera. Monográfico / 2T, 1.997.
- Gray A. y Jenkins B.: "From Public Administration to Public Management: Reassessing a revolution?". Public Administration, vol. 73, Primavera, 1995.
- Hood C.: "The new public management in the 1980s: Variation on a Theme". Accounting Organizations and Society, vol. 20, nº 2/3, 1995.
- Navarro Galera, A.: "El papel de los indicadores de gestión en las auditorías operativas de las administraciones locales". Revista Técnica del Instituto de Auditores-Censores Jurados de Cuentas de España. 3ª Época, nº 13, 1998.
- Pérez Morote, R.: "La contabilidad de gestión en la Administración Local: los sistemas de prestación de servicios públicos y su influencia en la determinación de sus costes y evaluación de resultados". Tesis Doctoral. Universidad de Castilla-La Mancha. Albacete, 1999.
- Sánchez Motos, E.: "Auditar la calidad de las organizaciones públicas". Auditoría Pública, nº 13 y 14, junio, 1998.
- Travé Borza, M.: "Análisis de la eficacia en las empresas públicas". Auditoría Pública, nº 13 y 14, junio 1998.