

**INFORME FINAL
DE AUDITORÍA**

**Inspección servicio de Higiene Urbana por Terceros
2001/2002**

PROYECTO Nº 1.03.15

Buenos Aires, Setiembre de 2004

Versión Nº 2

AUDITORÍA GENERAL
DE LA CIUDAD DE
BUENOS AIRES

Av. Corrientes 640 - Piso 5° - Capital Federal

Presidente

Lic. Matias Barroetaveña

Audidores Generales

Cdora. Alicia M. Boero

Dr. Vicente M. Brusca

Dr. Antonio R. Campos

Dr. Nicolás Corradini

Lic. José Luis Giusti

Lic. Josefa A. Prada

Auditoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

CÓDIGO DE PROYECTO:

Nº 1.03.15

NOMBRE:

Inspección Servicio de Higiene Urbana por Terceros.

OBJETO:

Programas Presupuestarios N° 145 – Jurisdicción 33 - Año 2001
Programas Presupuestarios N° 3315 – Jurisdicción 33 - Año 2002

OBJETIVOS:

Evaluar la adecuación de los recursos al cumplimiento de los objetivos del programa. Auditoría de Gestión.

ALCANCE:

Auditoría de Gestión

UNIDAD EJECUTORA DEL PRESUPUESTO:

Dirección General de Higiene Urbana

JURISDICCIÓN:

Secretaría de Medio Ambiente y Espacio Público.

EQUIPO DESIGNADO:

Dra. María Lorena Clienti
Cdora. Alejandra Baracich
Arq. Mario Sabugo
Tec. Luciano Fonrodona
Srta. Mariana Lastiri

**Informe Final de Auditoría
Proyecto N° 1.03.15**

**Sr. Presidente
De la Legislatura de la Ciudad
Autónoma de Buenos Aires
Lic. Jorge Telerman**

I. INTRODUCCIÓN

La Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, en uso de las facultades conferidas por el artículo 135 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 131, 132 y 136 de la Ley N° 70, procedió a efectuar un examen en el ámbito de la Dirección General de Higiene Urbana dependiente de la Secretaría de Medio Ambiente y Espacio Público.

II. OBJETO

- 1) Programa Presupuestario N° 145 de la Jurisdicción N° 30, Secretaría de Obras y Servicios Públicos y Transporte y Tránsito, año 2001. Auditoría legal y financiera.

JURISDICCION: N° 30 – Secretaría de Obras Y Servicios Públicos			
PROGRAMA: N° 145 – Provisión del servicio de limpieza de la ciudad por Terceros			
UNIDAD EJECUTORA: Dirección General de Higiene Urbana			
INCISOS APROBADOS	N° 1 – Gastos en Personal N° 2 – Bienes de Consumo N° 3 - Servicios no Personales N° 4 – Bienes de Uso N° 5 - Transferencias		
	Crédito del Programa	Inc.	Crédito del Inciso
Sancionado	190.490.726	1	958.826
		2	12000
		3	138.206.800
		4	51233.100
		5	80.000
Vigente	54.967.233	1	247.114
		2	4.274
		3	42.445.781
		4	12.241.753
		5	28.311
Devengado	54.945.528	1	233.472
		2	4.274
		3	42.445.781
		4	12.233.726
		5	28.273

Ejecución Presupuestaria Programa N° 145 Consolidado Informado por la DGHU				
RAZON SOCIAL	Montos certificados por Estaciones de Transferencia (fs. 134 s/nota N° 2398-DGHU-02)	Montos certificados por Disposición Final (fs. 134 s/nota N° 2398-DGHU-02)	Montos certificados por Servicios de Inspección (fs. 137 s/nota N° 2398-DGHU-02)	TOTAL
CEAMSE	\$ 44.678.417,46	\$ 3.233.485,64	\$ 2.642.640,00	\$ 50.554.543,10
IATASA			\$ 1.003.693,80	\$ 1.003.693,80

2) Programa Presupuestario N° 3315 de la Jurisdicción N° 33, Secretaría de Medio Ambiente y Planeamiento Urbano, año 2002. Auditoría legal y financiera.

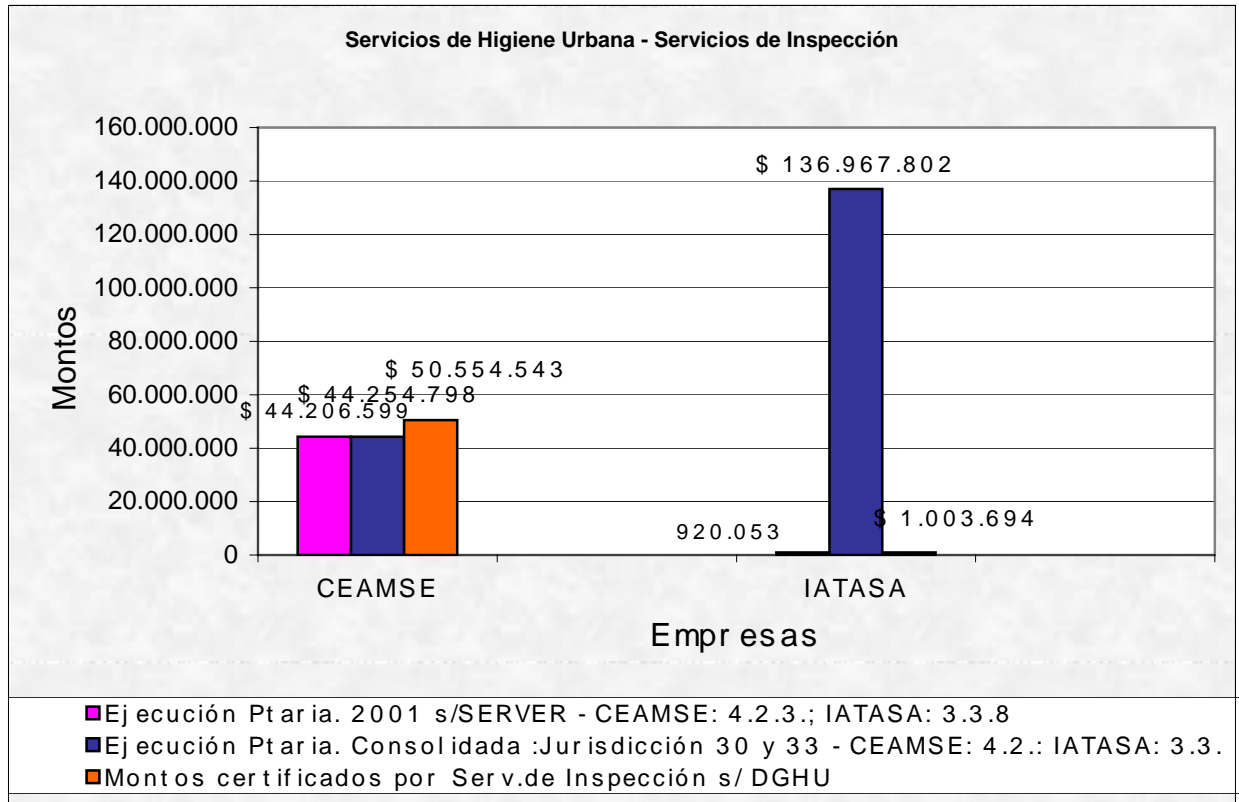
JURISDICCION: N° 33 - Secretaría de Medio Ambiente y Planeamiento Urbano - 2002			
PROGRAMA: N° 3315 - Inspección de Servicios de Higiene Urbana			
INCISOS APROBADOS	N° 1 - Personal N° 2 - Bienes de Consumo N° 3 - Servicios no Personales N° 4 - Bienes de Uso		
	Crédito del Programa	N° de inc.	Crédito del Inciso
Sancionado	\$ 4.232.325,00	1	\$ 12.667,00
		2	\$ 4.375,00
		3	\$ 4.214.983,00
		4	\$ 300,00
Vigente	\$ 4.739.102,97	1	\$ 7.187,67
		2	\$ 4.375,00
		3	\$ 4.727.240,30
		4	\$ 300,00
Devengado	\$ 4.287.971,28	1	\$ 7.187,67
		2	\$ 3.124,21
		3	\$ 4.277.506,94
		4	\$ 152,46

Fuente de información:

- ✓ Cuenta de Inversión Anexo I la cual informa la ejecución presupuestaria al 31/12/02 correspondiente al Ejercicio 2002 respecto de la ejecución financiera anual (Créditos sancionado y vigente, Compromiso Definitivo y Devengado) y Ejecución Financiera Anual por Inciso (Devengado)
- ✓ Ejecución GCBA 2002 – Server 1: Universo de transacciones en todas las etapas del gasto indicando inciso, partida principal y parcial.

III. OBJETIVO

Evaluar la adecuación de los recursos al cumplimiento de los objetivos del programa. Auditoria de Gestión.



IV. ALCANCE

El examen fue realizado de conformidad con las normas de auditoría externa de la AGCBA, aprobadas por la Ley de la CABA N° 325 y en cumplimiento de la planificación institucional aprobada por Resolución N° 198/02 de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y abarcó los Ejercicios Presupuestarios 2001 y 2002. Seguimiento auditorias anteriores.

La presente auditoria se realizó entre el mes de julio y diciembre de 2003.

1) Zonas de recolección de residuos

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) se ha dividido en cinco zonas a los efectos de prestación del servicio de higiene urbana. Cuatro de las zonas han sido licitadas y adjudicadas a través de la licitación 14/97 llevada a cabo durante ese año, quedando los servicios en manos de las empresas privadas que seguidamente se indican: CLIBA Ingeniería Urbana S.A. (Zona 1), AEBA S.A. (Zona 2), SOLURBAN S.A. (Zona 3), ECOHABITAT S.A. (Zona 4). El Gobierno de la Ciudad (GCBA), se reservó para sí la prestación del servicio en la denominada Zona 5 donde a través del Ente de Higiene Urbana, se suministró dicho servicio durante el período auditado. Ver Anexo I donde se grafica la distribución de las zonas entre los distintos adjudicatarios y el GCBA.

2) Metodología

La gestión del programa fue analizada según los siguientes criterios de auditoría (descriptos en ANEXO I), aplicados principalmente a los **productos finales** del Programa, esto es a la creación de nuevos espacios verdes:

- Criterio de las 3E (eficacia, eficiencia, economía).
- Criterio de brechas.
- Criterios normativo – técnicos.
- Criterios presupuestarios ¹
- Criterios urbanísticos – territoriales.
- Criterios históricos.
- Criterios comparativos.

3) Procedimientos aplicados

Para la elaboración del presente informe se aplicaron los siguientes procedimientos de auditoría:

- Análisis de las normas jurídicas aplicables a la relación contractual establecida entre las empresas y el GCBA.
- Entrevistas con personal de la Dirección de Higiene Urbana.
- Entrevistas con personal de las empresas que prestan el servicio de inspección
- Relevamiento de las estructuras funcionales existentes, y sus recursos humanos respectivos, orientado a la identificación de las unidades afectadas al programa bajo análisis.
- Recopilación y análisis de documentación técnica específica en fuentes internas (Gobierno de la Ciudad) y externas (empresas prestadoras del servicio.)
- Análisis de los diversos tipos de registros, comunicaciones y actuaciones vinculadas al servicio de inspección de higiene urbana, según criterios de auditoría de gestión enunciados.

V. LIMITACIÓN AL ALCANCE

La tarea de auditoría se ha visto limitada en los aspectos que seguidamente se señalan:

1) Eficiencia Económica de la gestión.

Entendida la eficiencia como “*auditoría de la prestación de los servicios y bienes con máximo valor agregado*”, este informe de auditoría se encuentra ante la imposibilidad de abordar este aspecto desde el punto de vista económico, por carencia de datos que permitan evaluar el costo de la inspección en función de los beneficios y/o mejoras implícitamente agregados al servicio de recolección de residuos.

¹ En este caso, los aspectos presupuestarios se examinan en el informe de auditoría legal y financiera (1.15.01.01.02).

2) Seguimiento de auditorias anteriores

Se deja constancia que no se ha efectuado el seguimiento de auditorias anteriores atento que la AGCBA no ha efectuado ningún informe específico sobre el tema con anterioridad al presente. Sin perjuicio de ello, puede encontrarse información al respecto en los informes de Higiene Urbana periodo 1998 y 1999/2000.

VI. ACLARACIONES PREVIAS

Con el fin de situar la lectura del presente Informe se considera conveniente efectuar las aclaraciones que seguidamente se exponen:

1) Inspección del Servicio de Higiene Urbana.

La inspección del servicio de higiene urbana tiene a su cargo, entre otras, las tareas de verificación material de las condiciones de cumplimiento, el labrado de actas sobre irregularidades observadas para su elevación a la autoridad competente y la recepción de las notas de pedido de los contratistas. Además podrá impartir instrucciones verbales cuando se refieran a situaciones que reclamen soluciones urgentes las que deberán ser cumplidas de inmediato; estas instrucciones deben ser ratificadas dentro de las 24 horas mediante Orden de Servicio².

En el mismo pliego se determina que la inspección “...estará a cargo de agentes que encuadran en la Dirección General de Servicios Públicos, la que se ejercerá per se o a través de las Delegaciones que se establezcan de conformidad con la descentralización administrativa y operativa de la Ciudad...”³.

La inspección de las Zonas de Higiene Urbana 2, 3 y 4 la realiza la CEAMSE según acuerdo celebrado el 22 de febrero de 1998 entre el GCBA y dicha Sociedad del Estado (Expediente N° 43.305 del GCBA). Se remite, para un mayor detalle de lo actuado respecto de este Acuerdo, al Anexo III del Informe Final de Auditoría Proyecto N° 1.04.0.00 – Contrataciones del Servicio de Higiene Urbana 1998 aprobado por el Colegio de Auditores de la AGCBA el 07 de agosto de 2001.

La inspección de la Zona 1 de Higiene Urbana, fue adjudicada, mediante el mecanismo de Licitación Pública, a IATASA y Ambiental UTE. El expediente N° 85.661/97 mediante el cual se tramitó la contratación del servicio de inspección de dicha Zona (Licitación Pública N° 122/98) se ha extraviado. No obstante ello, del análisis preliminar efectuado a partir de la reconstrucción parcial de dicho expediente, aportada por la DGHU al equipo auditor, surgen una serie de cuestiones referidas al proceso de aprobación y adjudicación de la Licitación Pública N° 122/98 las cuales se exponen continuación:

² Art. 46 del PBC

³ Art. 46 del PBC

- a) La aprobación de dicha Licitación Pública se realizó mediante Resolución N° 1131 SPyS-98 de fecha 07/12/1998 sin el previo dictamen del Procurador General de la Ciudad de Buenos Aires⁴.
- b) En el expediente N° 107.532/98, ingresado a la Procuración General con fecha 28/12/98, el Procurador General emite dictamen en oportunidad en que se solicita su intervención a fin de expedirse sobre el proyecto de decreto ratificatorio de la contratación, en cuya ocasión advierte que las actuaciones no le fueron giradas antes del dictado de la Resolución 1131/98, considerando subsanada dicha omisión con esa intervención.

Las referencias de la documentación a las que refiere el dictamen mencionado, corresponden al Expediente N° 107.532/98, con lo cual se evidencia que la subsanación efectuada no se realizó en base al cuerpo del expediente licitatorio correspondiente (Expediente N° 85.661/97)

En el siguiente cuadro se exponen la duración original y los montos de los contratos de inspección:

EMPRESA	DURACIÓN DEL CONTRATO	MONTO MENSUAL DEL CONTRATO	MONTO TOTAL DEL CONTRATO
CEAMSE	48 meses	\$182.000 (más IVA)	\$8.736.000,00
IATASA y AMBIENTAL UTE	37 meses	\$ 89.798 (IVA incluido)	\$3.322.526,00

Asimismo, se deja expresa constancia que el servicio de recolección en la Zona 5, ejecutado por el propio GCBA, no cuenta con una instancia de inspección equivalente.

2) Auditorias Previas

Se deja constancia que esta Auditoria General de la Ciudad de Buenos Aires no ha efectuado informes de auditoría previos al de este período sobre el servicio de inspección de higiene urbana el contrato resultante de la licitación 14/97. Sin perjuicio de ello en el informe final N° 132⁵ publicado en la página oficial del organismo, se realizó un análisis de la forma de funcionamiento de las plantas del Ceamse y el control que las empresa de inspección brindan en el momento de la descarga de residuos domiciliarios sin perjuicio de ello, es altamente relevante aclarar que el presente proyecto es el primero que enfoca puntualmente la gestión de “inspección” y asimismo es el primero realizado bajo la forma de una auditoría de gestión, mientras que los anteriores fueron enfocados desde los aspectos legales, financieros y técnicos.

3) Penalidades

⁴ De conformidad con el Art. 10 Inc. b) del Decreto 698/96 modificado por Decreto 278/97.

⁵ Proyecto n° 1.01.01.00 (1999/2000) y Proyecto n° 1.04.0.00 (1998).

En rasgos generales, el procedimiento de detección de deficiencias es el siguiente: una vez detectada una irregularidad en el servicio de recolección de residuos, la inspección debe comunicar a la autoridad competente y a la empresa contratista dicha situación. La empresa contratista deberá proceder a la corrección de lo informado. Los informes correspondientes a la detección de deficiencias deben ser realizados y notificados independientemente de que la contratista haya corregido dicha deficiencia (Art.53 del PBC). En este sentido, las deficiencias detectadas no siempre dan lugar a penalidades ya que se permite que el contratista⁶ corrija las mismas (art.53 del PBC); y por último la aplicación de penalidades es una facultad discrecional del GCBA (Art.51, inc.b del PBC).

Cabe destacar la relevancia del tema, dado que la cantidad de penalidades y multas aplicadas, además de constituir una sanción económica a la empresa penalizada, incide directamente sobre la posibilidad de renovación del contrato al vencimiento del mismo⁷.

A continuación se presentan un cuadro indicativo de las multas aplicadas, en el período auditado:

Año 2001	Zona 1 CLIBA	Zona 2 AEBA	Zona 3 SOLURBAN	Zona 4 ECOHABITAT
Total de deficiencias imputables a las Empresas	24237	12566	10049	12113
Total penalidades	6	6	2	4
Valor en \$ de las penalidades aplicadas	37795.39	18375.94	5583.48	6609.13

Año 2002	Zona 1 CLIBA	Zona 2 AEBA	Zona 3 SOLURBAN	Zona 4 ECOHABITAT
Total de deficiencias imputables a las Empresas	10152	6274	4778	11533
Total penalidades	5	1	1	2
Valor en \$ de las penalidades aplicadas	214811.84	6151.11	66822.67	-2920.9

* Datos suministrados por la DGHU

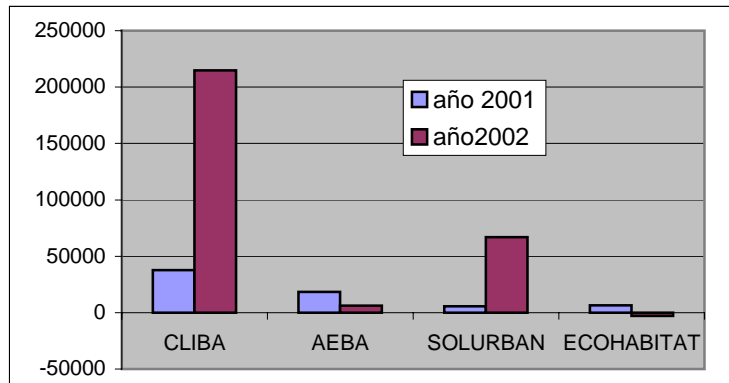
Total General de penalidades en \$ atribuidas en los años 2001/2002	
CLIBA	\$ 252.607,23
AEBA	\$ 24.527,05
SOLURBAN	\$ 72.406,15
ECOHABITAT	\$ 3.688,23
TOTAL	\$ 353.228,70

*Datos suministrados por la DGHU

⁶ CLIBA – SOLURBAN – ECOHABITAT – AEBA.

⁷ Art. 5 PBC “Los contratos tendrán vigencia durante 4 (cuatro) años desde su firma, 180 días antes de la fecha de terminación, el GCBA preparará un informe de evaluación del desempeño del Contratista, basado en la información que surja de la aplicación del Art. 54 (Importe de las Penalidades) y del Art. 77. En función de este informe de evaluación el GCBA podrá prorrogar el contrato por un período de 2 (dos) años por única vez”

Multas aplicadas en miles de pesos en los años 2001 y 2002



4) Nueva licitación de higiene urbana

La nueva licitación de higiene urbana cuyo pliego fuera aprobado en diciembre de 2003 prevé que la actividad técnico-administrativa de supervisión y contralor de los servicios objeto de la mencionada licitación podrá realizarse por administración o a través de tercerizaciones específicas.

En consecuencia, es relevante tomar como antecedente de la opción que oportunamente se escoja, la evaluación de la gestión del servicio de inspección efectuada en el presente y establecer los indicadores y parámetros que tiendan a la optimización del servicios de higiene de la ciudad y de la inspección en sí mismo.

Dotando de esta manera a la ciudad, de un servicio de higiene urbana adecuado a las necesidades actuales, tomando como referencia la crucial situación socioeconómica y cultural del país y la evolución poblacional de la ciudad.

VII. OBSERVACIONES

Dadas las características de la gestión examinada, este informe, y sus observaciones, involucran dos niveles articulados: (a) las funciones de supervisión ejercidas por la DHU sobre las consultoras de inspección; (b) las actuaciones propiamente de inspección realizadas por las mencionadas consultoras

OBSERVACIONES GENERALES:

1. La inspección de los Servicios de Higiene Urbana fue contratada trasgrediendo el Art. 46 del PBC⁸. Se adjudicaron las tareas de Inspección

⁸ Art. 46: De la Inspección del Servicio y los medios de comunicación entre partes. La dirección y control de la ejecución del contrato estará a cargo de la SPyS del GCBA. La Inspección a que aluden estas bases de contratación estará a cargo de agentes que encuadran en la DGSP del GCBA, la que se ejercerá per se a través de las delegaciones que se establezcan de conformidad con la descentralización administrativa y operativa de la ciudad, incorporada en la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires.

de la Zona 1 a IATASA y Ambiental UTE y de las Zonas 2, 3 y 4 a la CEAMSE⁹.

2. El Convenio celebrado entre el GCBA y el CEAMSE para ejecutar la Inspección de los servicios de higiene urbana de las Zonas 2, 3 y 4, se encuentra en ejecución sin contar con la aprobación de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires establecida en el Art. 6º del Acuerdo celebrado^{10,11}
3. Existe contraposición de intereses entre las funciones de inspección desarrolladas por una división de la empresa CEAMSE y las funciones de pesaje, transferencia y disposición final a cargo de otras unidades de la misma empresa, atento que este último servicio se abona a esta empresa conforme la tonelada pesada de residuos efectuada por las prestatarias de la licitación 14/97 que ella misma controla¹².
4. La inexistencia de metas específicas para la gestión de inspección imposibilita valorar su **eficacia**. El conjunto de acciones involucradas en este examen (recolección, inspección, supervisión de la inspección) tiene solamente una referencia de metas físicas expresadas (en los documentos presupuestarios) según una determinada cantidad de toneladas anuales de residuos recolectados. No hay una meta física expresada en cantidades o coeficientes que dé cuenta de los resultados esperados de la acción de inspección; por tanto no se hace factible una interpretación de la eficacia de la misma.
5. Son observables varias facetas de la contratación, interpretadas en función de la **economía** de la gestión, entendida ésta como la “*adquisición de bienes y servicios a mínimo costo* (relación precio - insumo o precio - producto adquirido”. Las facetas observables son: (a) Sólo se licitó el servicio de Zona 1 (IATASA) e incluso están extraviados los antecedentes; no hay concurso de precios para efectuar la contratación del Ceamse ;. (b) En aquella licitación, el presupuesto oficial fue significativamente inferior al precio contratado¹³; no pareciendo razonable ni favorable al interés de la administración la cláusula que vincula el precio contratado a un promedio de

⁹ Ver Aclaración Previa 1 del presente Informe de Auditoría y Observación N° 7.13 del Informe Final de Auditoría Proyecto N° 1.04.0.00 aprobado por el Colegio de Auditores de la AGCBA el 07/08/01.

¹⁰ **CLAUSULA SEXTA:** Las partes reconocen expresamente que el presente convenio queda sujeto a su aprobación por parte de la LEGISLATURA DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES de conformidad con lo establecido por los arts. 80 inc 8 y 104 inc 3 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires.

¹¹ Ver Punto 1 de las Aclaraciones Previas del presente Informe de Auditoría y Observación N° 7.14 del Informe Final de Auditoría Proyecto N° 1.01.0.00 por el Colegio de Auditores de la AGCBA el 07 de agosto de 2001.

¹² El PBC no determina el procedimiento para el pesaje de los residuos depositados en las Plantas de Transferencia convalidando, de hecho, el aplicado por el CEAMSE. El resultado neto de toneladas de residuos pesadas surge de la diferencia entre el pesaje del transporte con residuos y la tara registrada en el sistema informático de cada planta de transferencia. No se utilizan procedimientos alternativos (por ejemplo, el destare) y, por lo tanto, el resultado neto depende de que los datos registrados en el sistema informático sean correctos y se actualicen periódicamente.

¹³ Presupuesto Oficial: \$ 2.400.000. Con fecha 9/12/99 se firma el Contrato con IATASA por un precio contractual de **\$ 3.322.526** el que corresponde a **37 cuotas de \$ 89.798**. (el contrato se firmó por **\$ 922.525** más de lo presupuestado o sea el 38,43% más del presupuesto oficial)-

las ofertas, lo que anula el valor de referencia del presupuesto oficial¹⁴. (c) No se empleó el sistema de los “precios testigo”

6. No se hallaron evidencias del uso de estándares y/o indicadores que provean soporte para una evaluación sistemática de la calidad del servicio. Sólo se encontraron estadísticas y curvas gráficas que expresan la evolución de ocurrencia de cada tipo de deficiencias; pero sin poder establecer si los niveles de tales curvas se hallan por encima o por debajo de determinados niveles pretendidos como estándar. Las empresas admiten esta carencia, sin perjuicio que esta AGCBA reconoce que ello no figura entre sus obligaciones contractuales explícitas.

En este sentido, el servicio de inspección no provee a la DGHU elementos que sirvan para el análisis del sistema vigente de higiene urbana, que a su vez contribuya a resolver el problema ambiental generado como consecuencia del volumen de desechos producidos¹⁵ en la ciudad de Buenos Aires.

7. Los informes de inspección, al no contener un estándar de cumplimiento mínimo del servicio, no son utilizables como elemento de juicio en el procedimiento de certificación del servicio de higiene urbana.

El art. 46 del Pliego de los servicios de higiene urbana estipula que la Inspección tiene a su cargo “las tareas de verificación material de las condiciones de cumplimiento” y asimismo “el labrado de actas sobre irregularidades”. Más adelante, en el art. 56, se describe el procedimiento de liquidación y pago, previendo que ante las facturas presentadas por los contratistas puede surgir un “... desacuerdo con el GCBA respecto de los niveles de producción ejecutados”. No habiendo otro elemento semejante a la vista, se concluye que los informes de inspección, al referirse exclusivamente a una determinada cantidad de irregularidades tipificadas (las que por otra parte conducen al circuito de procedimientos de sanciones y no al circuito de certificación) no pueden servir, por su propio diseño, para sustentar tales eventuales “desacuerdos” de la administración, los que en efecto no han pasado de hipotéticos, toda vez que- como se menciona en los anteriores informes AGCBA (...)- no se registran casos concretos de los mismos en sucesivos ejercicios examinados.

8. La “representatividad” de las deficiencias registradas en dichos informes, (es decir, en qué proporción o proyección darían cuenta de la situación global) se debilita por la falta de fundamentación de los conceptos de muestreo empleados. Cabe deslindar: (a) que Ceamse, por nota del 26-12-2003, afirma que la validez de los muestreos “*puede considerarse como una aplicación de la inferencia estadística*”, sin ofrecer otros elementos que

¹⁴ Art 3.3.5 del PBC: ...se establecerá como precio índice al promedio de todas las ofertas excluyendo a la propuesta mejor clasificada. Si el precio de ésta última resultara menor, igual o superior hasta no mas del 10% del precio índice, la Consultora será la adjudicataria...

¹⁵ La Agenda 21 prescribe en su punto 2 1.4.: “La gestión ecológicamente racional de los desechos debe ir más allá de la simple eliminación o el aprovechamiento por métodos seguros de los desechos producidos y procurar resolver la causa fundamental del problema intentando cambiar las pautas no sostenibles de producción y consumo. Ello entraña la aplicación del concepto de gestión integrada del ciclo vital que representa una oportunidad única de conciliar el desarrollo con la protección del medio ambiente.”

describan tal aplicación. (b) por su parte IATASA, en punto 0003 y ss. de su nota del 09 - 01- 2004, provee una compleja descripción matemática del método de “determinación del alcance de la muestra”, pero sin que surjan de ello las cifras concretas de servicios e inspecciones, y la proporción respectiva de la muestra.

9. Las empresas que efectúan el control no cuentan con procedimientos de muestreo que permitan evaluar la razonabilidad del mismo, dejando librada a cada inspector la decisión de los sitios y lapsos de inspección. Asimismo se detecta que no se imparten ordenes precisas que establezcan una metodología que garantice el control del universo auditado, a partir de una muestra y/o técnicas previas¹⁶.
10. Las empresas prestadoras del servicio de inspección no cuentan con una distribución pautada de los inspectores en los diferentes turnos de servicio, detectándose que en los horarios nocturnos no se llega a cubrir un mínimo porcentaje de las rutas de recolección de residuos domiciliarios¹⁷.

En este sentido, Ceamse cuenta con una dotación aproximadamente de 80 empleados¹⁸, de los cuales 2 de ellos estuvieron afectados al turno noche, período de tiempo donde se realiza la recolección domiciliaria.

11. La DGHU no ha efectuado y no ha solicitado a las empresas, IATASA y Ceamse, la realización de un análisis que permita:
 - establecer una evaluación del servicio de higiene urbana, a partir de las demandas existentes en el entorno;
 - realizar una comparación de las características, procedimientos y resultados del servicio brindado, con otros análogos nacionales y/o del exterior, públicos y/o privados.
12. Se observa que la irrupción de la corrección informal, y su posterior incorporación al sistema de higiene urbana, se realizó sin merituar su alcance y consecuencias aún cuando existe en el GCBA una unidad coordinadora del tema¹⁹.

¹⁶ Se carece de descripciones o descargos solventes que sustenten o indiquen los declarados procedimientos “aleatorios” utilizados para efectuar el control del servicio prestado por las empresas contratistas sobre las diferentes rutas de cada zona. En efecto, cuando se interroga a las consultoras de inspección acerca de la modalidad de elección de sitios y lapsos de inspección, surge la declaración de “aleatoriedad”. Sin embargo, la modalidad ejecutada no es tal, puesto que deriva de una decisión tomada circunstancialmente por los inspectores y sus superiores, si bien con realimentación de los datos ya obtenidos, no siguiendo por tanto una rutina de verdadera “selección aleatoria” (por sorteo o similar). Tampoco cabe la argumentación esgrimida por IATASA acerca de la necesidad de impedir que el contratista detecte rutinas de control, puesto que la selección aleatoria podría ser modificada continuamente. Por tanto, se aleja de las condiciones de objetividad adecuadas para la tarea encomendada

¹⁷ Se detectan aproximadamente 25 rutas por zona de recolección.

¹⁸ Durante el período auditado.

¹⁹ Unidad Coordinadora de Recolección Informal.

VIII. RECOMENDACIONES

El ordenamiento de las recomendaciones se realizó en función de la agrupación temática de las observaciones del presente informe.

1. Cumplir la normativa vigente para contratar el servicio de inspección a futuro.
2. Dar cumplimiento a lo previsto en la cláusula sexta del Convenio celebrado entre el GCBA y el CEAMSE.
3. Verificar al momento de contratar con una empresa, aún cuando ésta sea del Estado, la contraposición de intereses.
4. Establecer metas específicas para la gestión de inspección a fin de permitir la evaluación de su eficacia, tanto general (en toda la ciudad), como relativa (entre zonas y unidades tanto las concesionadas como administradas por el GCBA); se sugiere preferentemente el diseño y empleo de coeficientes que den cuenta de los resultados esperados de la acción de inspección en relación al servicio inspeccionado.
5. Licitarse simultáneamente todas las zonas de servicio en base a presentaciones de precio, modalidades de servicio e indicadores de los resultados previstos; asimismo se recuerda la necesidad de emplear el sistema de precios testigo.
6. Diseñar y establecer los debidos estándares y/ o indicadores que provean soporte para una evaluación sistemática de la calidad del servicio.
7. Establecer estándares de cumplimiento mínimo del servicio a fin de contar con elementos objetivos que permitan controlar el procedimiento de certificación y pago.
8. Hacer explícitas las consideraciones metodológico- estadísticas que respalden la representatividad de las muestras en función de la totalidad de las deficiencias existentes.
9. Establecer rutinas específicamente “aleatorias para los procedimientos de inspección, asegurando paralelamente (por rotación y renovación) que escapen a la percepción de los contratistas de recolección y limpieza.
10. Establecer secuencia de recorridos de la inspección de forma tal que todos los horarios cuenten con el personal necesario para cubrir el servicio ejecutado.
11. Realizar análisis que permitan el seguimiento de la demanda potencial y calidad del servicio prestado, objeto de control; y que permita la comparación con otros programas *análogos* nacionales y/ o del exterior, públicos y/ o privados.
12. Efectivizar las acciones e incrementar los informes de inspección que permitan obtener un detalle sistemático y satisfactorio acerca de la acción de la recolección informal.
13. Se considera oportuno recomendar la promoción de acciones correspondientes en sede administrativa, en los términos del artículo 136 inc k de la Ley 70, a fin de deslindar responsabilidades en:

- El proceso de la Licitación 122/98 y por el extravío del Expediente GCBA N° 85.661/97 mediante el cual se tramitó la Contratación del Servicio de Inspección de la Zona 1 a IATASA y Ambiental UTE;
- La celebración del Convenio GCBA –CEAMSE, que no contó con la aprobación de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, existiendo además contraposición de intereses con la empresa contratante.

IX. CONCLUSION

Conforme las observaciones enunciadas en el presente informe se advierte que la función de inspección del servicio de higiene urbana se cumple en forma continua por medio de la tipificación, identificación y comunicación de diversas irregularidades pero con la severa limitación de que, al no establecerse indicadores y/ o estándares específicos, no hay posibilidad de obtener una evaluación sistemática de la calidad del servicio inspeccionado.

Asimismo se han evidenciado: (a) situaciones de confusión de intereses que afectan el ambiente de control, (b) insuficiencias en la justificación de los muestreos y su supuesta “aleatoriedad”, (c) algunas inconsistencias entre las actuaciones de adjudicación y contratación y sus respectivos respaldos normativos.

ANEXO I

CRITERIOS DE AUDITORÍA DE GESTIÓN (Metodología)

La gestión del programa fue analizada según los siguientes criterios de auditoría:

Conforme a las Normas de Auditoría Externa de la AGC, la **Auditoría de Gestión** consiste en *“... un examen sistemático de evidencias con el objeto de fundar una opinión independiente acerca de la gestión de una organización gubernamental, programa, actividad o función. Implican el examen de la gestión del ente con el propósito de evaluar la eficiencia de sus resultados con referencia a las metas fijadas, los recursos humanos, financieros y materiales empleados; la organización, utilización y coordinación de dichos recursos y los controles establecidos, con el objetivo de proveer información para facilitar la toma de decisiones por parte de funcionarios con responsabilidad para supervisar o iniciar acciones correctivas.”*

Criterio de las “3E”

El enfoque de la auditoría de gestión del *“Presupuesto de la Administración Nacional”* (Schweiger, Arturo, **Curso de Auditoría de Gestión del Sector Público**, Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, mimeo, 2001) define las “3E” como sigue:

- **Eficacia:** *revisión del logro de las metas financieras y físicas.* (relación, ejecución real vs. presupuesto - plan de acción -)
- **Eficiencia:** *auditoría de la prestación de los servicios y bienes con máximo valor agregado.* (relación, insumo / producto - implica el conocimiento de la estructura de producción de bienes y servicios y de la vinculación entre variables físicas y financieras)
- **Economía:** *adquisición de bienes y servicios a mínimo costo* (relación precio / insumo - implica la relación horizontal entre las diversas Jurisdicciones y Programas)

Criterio normativo- técnico

Examina el cumplimiento del Programa según las normativas aplicables. También tiene en cuenta las reglas, técnicas y criterios específicos del tipo de actividad y producto, para lo cual puede consultar fuentes oficiales y fuentes de instituciones académicas y profesionales.

Criterio urbanístico- territorial

Estudios urbanísticos y ambientales locales que permitan caracterizar adecuadamente los entornos y demandas a tener en cuenta, articulados principalmente con el enfoque de brechas.

Criterio presupuestario

Examina los diversos aspectos presupuestarios (anteproyecto, ley, devengados, etc.) de la gestión del Programa.

Criterio comparativo

Confronta las características y procedimientos del organismo y/o resultados del Programa con otros análogos del país y del exterior.

Criterio histórico

Confronta los resultados con las performances alcanzadas por el mismo organismo en ejercicios anteriores.

Criterio de brechas

Remite a la identificación y medición de diversas “brechas” entre diversos niveles de demanda (en los entornos) y diferentes aspectos de la oferta de bienes y servicios (por el organismo). Los indicadores se orientan a describir cuatro datos, de los que en principio se deducen tres brechas. Se unifican todos los datos por medio de una unidad de medida, que expresa la cantidad de unidades de bienes o servicios ejecutados.

Los datos son:

- D1. demanda potencial.
- D2. demanda revelada (o registrada)
- D3. factores productivos (Capacidad instalada fija (infraestructura) más capacidad variable (insumos))
- D4. producto

Operando con tales datos se obtienen diversas “brechas”, entre ellas:

- D1 – D2 expresa las restricciones para atender demanda potencial.
- D2 – D3 expresa las restricciones para atender demanda revelada.
- D3 – D4 expresa las restricciones al rendimiento de los factores productivos.
- D1 - D4 expresa la “megabrecha” global entre demanda potencial (la más amplia de las dimensiones de la demanda) y producto (la más restringida y concreta de las dimensiones de la oferta): expresa la restricción global, por encima de las limitaciones parciales, y alude al “rendimiento” de la totalidad del sistema analizado.

concepto del dato	cálculo dato	concepto brecha	cálculo brecha
demanda potencial	p1		
		restricción para atender demanda potencial	x= p1-p2
demanda revelada (registrada)	p2= p1-x		
		restricción para atender demanda revelada	y= p2-p3
factores productivos	p3= p2-y		
		restricción al rendimiento	z= p3-p4

<i>concepto del dato</i>	<i>cálculo dato</i>	<i>concepto brecha</i>	<i>cálculo brecha</i>
		de factores productivos	
producto	$p4 = p3 - z$		

ANEXO II

ESTRUCTURA ORGANIZATIVA – MISIONES Y FUNCIONES

Estructura organizativa:

Por **decreto N° 275/98** (BOCBA N° 416, 30/3/98) se crea la Dirección General Adjunta I, dependiente de la Dirección General de Servicios Públicos, en la órbita de la ex Secretaría de Producción y Servicios. Su ámbito de actuación abarcaba los servicios de higiene urbana prestados por contratistas y por administración²⁰.

Por **decreto N° 496/99** (BOCBA N° 660, 25/3/99): a) se modifica la denominación de la Secretaría que pasa a llamarse Secretaría de Obras y Servicios Públicos y Transporte y Tránsito, b) se crea la Dirección General de Higiene Urbana (DGHU) en la órbita de la Subsecretaría de Servicios Públicos, c) se modifica la denominación de la Dirección General Adjunta I que pasa a llamarse Dirección General Adjunta de Higiene Urbana (DGAdj.HU), dependiente de la DGHU.

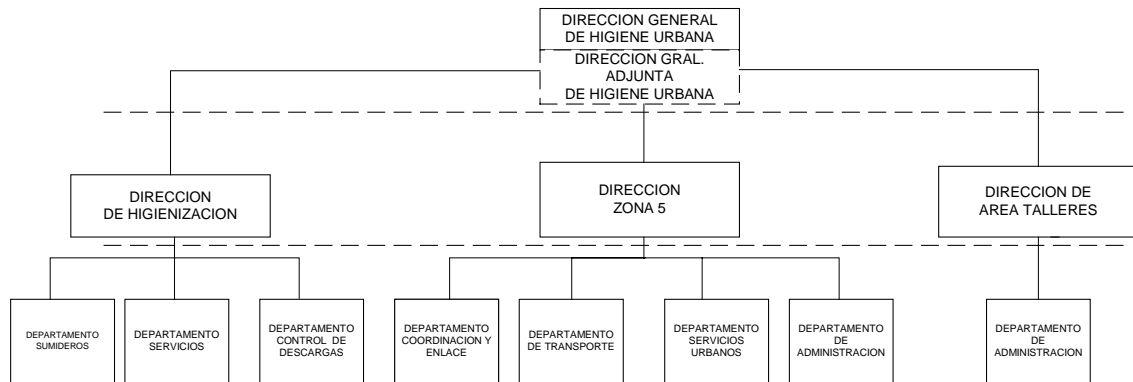
Por **decreto N° 2361/99** del 21/12/99 (BOCBA N°854, 7/1/00): a) cambia la denominación de la Secretaría que pasa a llamarse Secretaría de Obras y Servicios Públicos, b) cambia la denominación de la Subsecretaría de Servicios Públicos que pasa a llamarse Subsecretaría de Mantenimiento Urbano, c) suprime la DGAdj.HU.

Por **decreto N° 724/00** (BOCBA N° 959, 8/6/00) se restablece **a partir del 1/1/00** la DGAdj.HU, en la órbita de la Subsecretaría de Mantenimiento Urbano y se designa a su responsable.

Finalmente, por **decreto N° 654/01** (BOCBA N° 1191, 10/05/01) se estipula el cambio de dependencia orgánica de la Dirección General de Higiene Urbana, la cual pasa a la órbita de la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable (actualmente Secretaría de Medio Ambiente y Planeamiento Urbano). La misma norma suprime la DGAdj.HU.

Si bien mediante el decreto N° 12/96 caducaron las estructuras organizativas del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires por debajo del nivel de Dirección General, se verifica el funcionamiento en esos niveles de estructuras no formales. En el caso de la ex DGHU, el **organigrama** que sigue fue efectuado en base a la información brindada en el período auditado.

²⁰ "Que las competencias encomendadas a dicho organismo abarcan fundamentalmente los servicios de alumbrado público e higiene urbana, prestados por contratistas y administración, con su respectivo control, y la recuperación de áreas urbanas degradadas para su posterior utilización como espacios verdes, el control y prevención del vuelco clandestino de residuos sólidos, y la propuesta de proyectos y programas para la prestación de los servicios a su cargo".(Considerandos del decreto 275/98).



Misiones y Funciones Dirección general de Higiene Urbana

Los servicios de limpieza en la Ciudad por terceros, abarca la recolección de residuos, barrido y limpieza del ejido urbano, incluyendo el mantenimiento y limpieza de sumideros, cámaras y nexos.

Estos servicios, son controlados por inspecciones que han sido tercerizadas, de manera tal de verificar el cumplimiento de la Propuesta Básica de la Licitación 14 / 97, así como también los servicios Especiales y Adicionales, comunicados a las Empresas contratistas mediante la emisión de Ordenes de Servicio.

Comprende, asimismo, la transferencia y disposición final de residuos sólidos urbanos en relleno sanitario.

Paralelamente, a fin de optimizar la gestión integral de los residuos sólidos urbanos generados en la Ciudad, la Dirección General de Higiene Urbana estudia otras alternativas de recolección y tratamiento, apoyada en estudios realizados por Universidades y experiencias piloto.

Estas políticas son reforzadas con campañas de concientización, de difusión masiva, de manera tal de lograr cambios en la población orientados a mejorar la limpieza de la Ciudad.

Recolección de residuos sólidos urbanos, barrido y limpieza de calzadas con metodología manual - mecánica, limpieza de sumideros, nexos y cámaras conforme a Propuesta Básica de la Licitación 14 / 97.

Servicios Especiales y Adicionales según Ordenes de Servicio (Licitación 14 / 97).

Tercerización de las Inspecciones.

Transferencia y Disposición Final de los residuos sólidos urbanos.

Estudios y proyectos.

Transferencia a Universidades Nacionales.

Gastos de servicios de Planta Clasificadora de Residuos Sólidos Urbanos.

Publicidad y Propaganda. Otros servicios.