



INFORME FINAL DE
AUDITORIA
Con Informe Ejecutivo

Proyecto N° 1.15.02

SHU- CONTROL DE CALIDAD
Auditoría de Gestión

Período 2014

Buenos Aires, Diciembre 2015



AUDITORÍA GENERAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Av. Corrientes 640 - Piso 6° - Capital Federal

Presidente

Lic. Cecilia Segura Rattagan

Audidores Generales

Dr. Santiago de Estrada

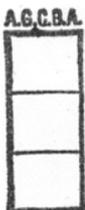
Ing. Facundo Del Gaiso

Lic. Eduardo Ezequiel Epszteyn

Dr. Alejandro Fernández

Ing. Adriano Jaichenco

Dra. María Victoria Marcó



CÓDIGO DEL PROYECTO: 1.15.02
NOMBRE DEL PROYECTO: SHU – Control de Calidad
PERIODO BAJO EXAMEN: 2014
EQUIPO DESIGNADO
 Directores de Proyecto: Abog. Eduardo Jauregui y Abog. Lorena Mendes
 Auditor Supervisor Lic. Carlos A. Castro
FECHA DE PRESENTACIÓN DEL INFORME: 26 de noviembre de 2015
FECHA APROBACIÓN DEL INFORME Y NÚMERO DE RESOLUCIÓN: 4 de diciembre de 2015. Resolución N° 350/15
FORMA DE APROBACIÓN: Por unanimidad
OBJETIVO: Evaluar en términos de eficiencia, eficacia y economía el cumplimiento de los objetivos del programa/proyecto/obra con relación a los recursos asignados y la normativa vigente.

JURISDICCION: Ministerio de Ambiente y Espacio Público (35) – Unidad Ejecutora Dirección General de Limpieza (9737)

PROGRAMA: 53 “Control de Calidad del Servicio de Higiene Urbana” – Actividad 10 “Control de la Recolección de Residuos”

INCISO AUDITADO: 3 (Servicios no Personales)

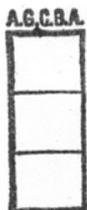
	<i>Crédito del Programa</i>	<i>Nº de Inc.</i>	<i>Crédito del Inciso</i>
Sancionado	139.883.000	1 – Gasto en Personal	4.613.000
		3 – Servicios no Personales	135.270.000
Vigente	187.904.843	1 – Gasto en Personal	5.696
		3 – Servicios no Personales	187.899.147
Definitivo	167.702.679	1 – Gasto en Personal	5.696
		3 – Servicios no Personales	167.696.983
Devengado	174.595.350,94	1 – Gasto en Personal	5.694,39
		3 – Servicios no Personales	174.589.656,55

Fuente: Elaboración propia con información obtenida del Presupuesto Año 2014 y datos provisorios suministrados por la OGEPU al 21/04/15 y por la DGTAL del MAYEP al 24/04/15

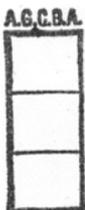


INFORME EJECUTIVO

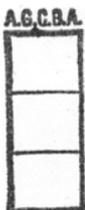
Lugar y fecha de emisión	Buenos Aires, 4 de diciembre de 2015			
Código del Proyecto	1.15.02			
Denominación del Proyecto	Servicio de Higiene Urbana – Control de Calidad			
Período examinado	Año 2014			
Unidad Ejecutora	Dirección General de Limpieza			
Objetivo de la auditoría	Evaluar en términos de eficiencia, eficacia y economía el cumplimiento de los objetivos del programa/proyecto/obra con relación a los recursos asignados y la normativa vigente.			
Presupuesto	JURISDICCION: Ministerio de Ambiente y Espacio Público (35) – Unidad Ejecutora Dirección General de Limpieza (9737)			
	PROGRAMA: 53 “Control de Calidad del Servicio de Higiene Urbana” – Actividad 10 “Control de la Recolección de Residuos”			
	INCISO AUDITADO: 3 (Servicios no Personales)			
		Crédito del Programa	Nº de Inc.	Crédito del Inciso
	Sancionado	139.883.000	1 – Gasto en Personal	4.613.000
			3 – Servicios no Personales	135.270.000
	Vigente	187.904.843	1 – Gasto en Personal	5.696
3 – Servicios no Personales			187.899.147	
Definitivo	167.702.679	1 – Gasto en Personal	5.696	
		3 – Servicios no Personales	167.696.983	
Devengado	174.595.350,94	1 – Gasto en Personal	5.694,39	
		3 – Servicios no Personales	174.589.656,55	
Alcance	El examen se realizó de conformidad con las normas de auditoría externa de la AUDITORÍA GENERAL DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, aprobadas por Ley N° 325 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), las Normas Básicas de Auditoría Externa aprobadas por Resolución N° 161/00 y en cumplimiento de la Planificación Anual aprobada por el Colegio de Auditores para el año 2014.			
Período de desarrollo de	El trabajo de campo se inició el 16/03/15 y concluyó el 19/06/15.			



tareas de auditoría	
Limitaciones al Alcance	En el desarrollo del examen realizado no se han verificado limitaciones al alcance.
Aclaraciones Previas	<ul style="list-style-type: none"> • Al Programa auditado y su ejecución le son de aplicación e incumbencia un conjunto de normas vinculadas al Servicio Público de Higiene Urbana y el cuidado del Medio Ambiente, en general, y otras, más específicas, referidas a la gestión administrativa y financiera del mismo. A continuación se sintetizan las principales normas aplicables, en orden cronológico: Leyes N° 210, 462, 992, 1854 y 4120. • Durante el período auditado se encontraba vigente la Estructura Orgánica Funcional aprobada por el Decreto N° 170/13 y sus modificatorios. • Al 31/12/14 la DGLIM contaba con una dotación total de 257 agentes. • Se aplican los siguientes Manuales de Procedimiento: Aplicación de Penalidades Servicio Público de Higiene Urbana – Doc. DGLP0702-00 Rev. 01; Procedimiento del Sistema de Gestión de Calidad – Aplicación de Penalidades Servicio Público de Higiene Urbana – Doc. DGLP0703-00 Rev. 03; Procedimiento de Inspecciones – Doc. DGLP0704-00 Rev. 00. • El Eje Estratégico Ciudad Verde contiene al Programa objeto de auditoría en la línea de trabajo denominada “Plan Integral de Higiene Urbana”. Conforme este Plan Integral, se “[...] contempla un conjunto de medidas que tienen el objetivo claro de lograr una Ciudad limpia que conviva en armonía con el medio ambiente. Incluye varios proyectos y se propone concientizar a los vecinos sobre el cuidado del medio ambiente y el espacio público. [...]”. Se impulsa la separación de residuos en origen, para lo cual “[...] este proceso lleva consigo una fuerte campaña de difusión y concientización de los vecinos que son los que deben implementar el cambio más fuerte. [...]”. <p>En tal sentido, el MAYEP fijó para el ejercicio 2014 los siguientes objetivos específicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Objetivo de Impacto: “[...] la construcción de una Ciudad Verde y Saludable que mire hacia el futuro con optimismo fomentando el reciclado para lograr



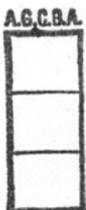
	<p><i>entre todos una ciudad más limpia e inclusiva y sustentable. “[...]”.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Objetivo Ministerial: “[...] <i>lograr una Ciudad más limpia fomentando el reciclado, la reutilización del material y la separación de origen a través de la contenerización, los grandes generadores, los centros verdes y plantas de tratamiento. [...]”.</i> <p>La DGLIM es la principal unidad ejecutora involucrada en llevar a cabo estos objetivos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • El Programa tuvo modificaciones presupuestarias que incrementaron su Crédito de Sanción siendo el Crédito Vigente al 31/12/14 de \$ 187.904.843,00, lo que representa una variación positiva del 34%. • En cuanto al desarrollo del Programa, conforme los informes de ejecución trimestral del año 2014 puestos a disposición, el auditado manifiesta que no se ha verificado la existencia de problemas o desvíos y que el “programa se llevó a cabo según lo planificado”. En el Formulario S9 “Evaluación del Proceso y Resultados de Implementación del Programa” se señala que “[...] <i>a partir del cambio de la Licitación que regula el Servicio Público de Higiene Urbana, el Programa debió llevar a cabo la implementación de nuevos parámetros en la medición de la calidad de dicho servicio. Asimismo, otro de los principales logros fue realizar un seguimiento exhaustivo de las metas planteadas por las empresas contratistas, garantizando, de esta manera, el cumplimiento de las mismas manteniendo los estándares de calidad previstos. [...]”.</i> En cuanto al cumplimiento de los objetivos del Programa señala que “[...] <i>han sido debidamente cumplimentados. Cabe aclarar que dichos objetivos son los previstos inicialmente en la etapa de formulación presupuestaria. [...]”.</i> • El Programa bajo análisis tiene carácter Instrumental, es decir que realiza acciones o actividades intermedias para obtener un producto y/o prestar un servicio para otro Programa, Proyecto, Actividad u Obra; por lo tanto, no tiene fijadas metas físicas. En el caso particular del Programa 53 las acciones están dirigidas a inspeccionar y realizar controles respecto del SPHU, como así también, proponer mejoras del mismo. Surge de lo expresado que la GOCCS no
--	---



	<p>realiza acciones vinculadas en forma directa a la prestación del SPHU (mantenimiento de material rodante, contenedores, construcción de dársenas, etc.).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Durante el año 2014 se verificó la existencia de contrataciones dirigidas, principalmente, a atender las siguientes actividades: realización de encuestas de satisfacción e involucramiento de los vecinos respecto del SPHU y realización de auditorías integrales de la calidad del SPHU. También se inició el proceso de llamado a Licitación Pública N° 1324/2014 “Servicio de Auditoría y Control Integrado de la Calidad del Servicio Público de Higiene Urbana en la Ciudad de Buenos Aires” (Expediente N° 7598085/14) con un Presupuesto Oficial de \$ 472.890.000,00. <p>Cabe destacar que no se tratan estrictamente de “contratos” toda vez que, como se indica en el desarrollo del examen, los gastos fueron aprobados en el marco del Decreto N° 556/10 y su modificatorio Decreto N°752/10 los cuales no determinan un mecanismo de contratación dado que no exige la formalización legal de la relación entre el proveedor y la Administración careciendo, por lo tanto, de un instrumento contractual que la regule; sino que delega “[...] facultades para autorizar pagos [...]” y establece “[...] un mecanismo para hacer frente a aquellos gastos de imprescindible necesidad tendientes a asegurar la prestación de servicios esenciales que, por la celeridad con que deben llevarse a cabo, no pudieran ser gestionados desde su inicio a través de los procedimientos vigentes en materia de compras y contrataciones del Estado o mediante el régimen de cajas chicas. [...]”. La denominación “contrato” se utiliza en el contexto de que por cada una de las autorizaciones se emitieron las respectivas Órdenes de Compra, las cuales generan obligaciones mínimas para las partes.</p> <p>Respecto estas contrataciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Para el “Servicio de Auditoría y Control Integral” en la Muestra de auditoría se incluyeron las correspondientes a la Zona 4 (Contratista Wia Consulting SRL – Monto Total Devengado \$ 14.310.000,00) y Zona 5 (Contratista Hytsa Estudios y Proyectos SA – Monto Total Devengado
--	---



	<p>\$ 8.262.557,60). Cabe señalar que hay contrataciones para cada una de las siete Zonas.</p> <p>✓ Se auditó el “Servicio de Encuesta de Satisfacción, conocimiento en involucramiento del vecino respecto de la problemática de la basura” – Contratista: La Usina Producciones SRL – Monto Total Devengado Contratación: \$ 2.099.289,50.</p>
<p>Principales Observaciones</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El 100% del gasto auditado fue aprobado en el marco del Decreto N° 556/10 y su modificatorio Decreto N°752/10 los cuales no constituyen un mecanismo de contratación dado que no exige la formalización legal de la relación entre el proveedor y la Administración careciendo, por lo tanto, de un instrumento contractual que la regule. El gasto realizado bajo esta modalidad asciende a \$ 93.328.727,10. • La necesidad y urgencia para la aplicación del Decreto N° 556/10 y su modificatorio N° 752/10 no se encuentra suficientemente justificada. • El 47% del Crédito Devengado del Programa auditado se imputó a gastos correspondientes a otros programas; en términos nominales corresponde a un gasto de \$ 81.260.929,85 sobre un devengado total de \$ 174.589.656,55. • No se aplicaron los mecanismos para la reasignación de las partidas presupuestarias previstas en el Capítulo III “Modificaciones” de las Normas Anuales de Ejecución y Aplicación del Presupuesto General de la Administración del GCABA para el ejercicio fiscal 2014, aprobadas por Decreto N° 2/14 del 03/01/14. • Los Manuales de Procedimiento utilizados para dar cumplimiento a las acciones del programa auditado se encuentran desactualizados. • La Ley N° 4120 no ha sido reglamentada en diversos aspectos vinculados con la prestación del servicio y los factores de calidad exigidos.
<p>Conclusión</p>	<p>El examen pone de manifiesto la utilización exclusiva del Decreto N° 556/10 y su reglamentario N° 752/10 en detrimento de los mecanismos previstos en las normas vigentes para la tramitación de las compras y contrataciones en el ámbito de la CABA.</p> <p>Se manifestó también la asignación de un presupuesto por encima de las necesidades previstas del Programa</p>





	<p>auditado, toda vez que con el 50% del Crédito Vigente pudo llevar a cabo las acciones y planes previstos sin que se verifiquen problemas ni desvíos.</p> <p>En cuanto a las tareas de Inspección, conforme lo relevado y transmitido durante las entrevistas, están dirigidas a atender la problemática cotidiana la cual, resulta complementaria con las inspecciones realizadas por el CEAMSE respecto de la Lic. Púb. N° 997/13 y por el Ente Regulador de Servicios Públicos de la CABA, en ejercicio de las facultades asignadas por la Ley N° 210. No obstante, debería verificarse que se produzca la articulación “[...] <i>entre los organismos mencionados los métodos y procedimientos de control a fin de conseguir la mayor efectividad y no superposición en el contralor de las prestaciones.</i> [...]” que establece la Ley N° 4120.</p> <p>Respecto de la reglamentación de la Ley N° 4120 se considera de fundamental importancia por tratarse de un Servicio Público y, por lo tanto, se encuentra involucrado el interés público en obtener un ambiente saludable. Y adquiere relevancia en cuanto a que debe regular un “[...] <i>sistema de control que incluirá la confección de índices de calidad de servicios para garantizar el cumplimiento de los compromisos asumidos por parte de los adjudicatarios.</i> [...]” .</p>
--	---



**INFORME FINAL DE AUDITORÍA
PROYECTO: 1.15.02
“SHU-Control de la Calidad”**

DESTINATARIO

Al Señor
Presidente de la
Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Cdor. Diego César Santilli

S _____ / _____ **D**

1. INTRODUCCIÓN

En uso de las facultades conferidas por los artículos 132 y 136 de la Ley N° 70 de la Ciudad de Buenos Aires, relacionadas con lo dispuesto en el artículo 135 de la Constitución de la Ciudad la AUDITORÍA GENERAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (AGCBA) procedió a efectuar un examen respecto del Servicio de Higiene Urbana – Control de Calidad con el objetivo que a continuación se detalla.

2. OBJETO

Actividad 10 “Control de la Recolección de Residuos” del Programa 53 “Control de Calidad del Servicio de Higiene Urbana” de la Unidad Ejecutora 8737 “Dirección General de Limpieza”.

3. OBJETIVO

Evaluar en términos de eficiencia, eficacia y economía el cumplimiento de los objetivos del programa/proyecto/obra con relación a los recursos asignados y la normativa vigente.

4. ALCANCE

El examen se realizó de conformidad con las normas de auditoría externa de la AUDITORÍA GENERAL DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, aprobadas por Ley N° 325 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), las Normas Básicas de Auditoría Externa aprobadas por Resolución N° 161/00 y en cumplimiento de la Planificación Anual aprobada por el Colegio de Auditores para el año 2014.

Se aplicaron los siguientes procedimientos de Auditoría:

- a) Recopilación y análisis de las leyes, decretos, resoluciones y normativa referidos al Objeto de auditoría.

- b) Recopilación y análisis de la información contenida en la Ley N° 4809 del 28/11/13 aprobatoria del Presupuesto de la Administración del GCABA para el ejercicio año 2014 y el Decreto N° 1/14 del 03/01/14 aprobatorio de la distribución de los créditos presupuestarios del mismo año.
- c) Relevamiento y análisis de los Créditos Presupuestarios y sus modificaciones conforme los datos provisorios suministrados por la OGEPU al 21/04/15¹ y la DGTAL del MAYEP al 24/04/15².
- d) Relevamiento de las Compras y Contrataciones correspondientes al Objeto de auditoría y su encuadre en la normativa de compras vigente.
- e) Relevamiento y análisis de la certificación devengada.
- f) Análisis de las respuestas de las notas, cuestionarios y documentación de respaldo suministradas por el organismo auditado y otros circularizados.
- g) Entrevistas con responsables de las áreas involucradas.
- h) Relevamiento y análisis de los manuales de procedimientos administrativos y/u operativos.
- i) Pruebas y verificaciones de la correcta imputación contable, liquidación y pago.
- j) Análisis de Informes Finales de la AGCBA vinculados al Objeto de auditoría.
- k) Comprobaciones matemáticas.

Al momento del relevamiento inicial y determinación del Universo y Muestra de Auditoría no se encontraba cerrado presupuestariamente el cuarto trimestre del Ejercicio Año 2014, en consecuencia, la presente auditoría se encuentra expuesta a los siguientes riesgos:

- Alto “Riesgo de Detección” como consecuencia de que no se tiene certidumbre respecto del Universo de compras y contrataciones toda vez que la información suministrada por el SIGAF no incluye el cuarto trimestre del año 2014 y, por lo tanto, no puede conciliársela con la suministrada por el Organismo auditado.
- Se evidencia un alto “Riesgo de Muestreo” al no poder determinarse con algún grado de certeza el Universo de auditoría, como consecuencia del riesgo mencionado anteriormente.

El trabajo de campo se inició el 16/03/15 y concluyó el 19/06/15.

¹ Crédito Vigente.

² Créditos Definitivo y Devengado.

5. LIMITACIONES AL ALCANCE

En el desarrollo del examen realizado no se han verificado limitaciones al alcance.

6. ACLARACIONES PREVIAS

6.1. Marco legal y normativo del Programa 53 “Control de Calidad del Servicio de Higiene Urbana” - Actividad 10 “Control de la Recolección de Residuos”

Al Programa auditado y su ejecución le son de aplicación e incumbencia un conjunto de normas vinculadas al Servicio Público de Higiene Urbana y el cuidado del Medio Ambiente, en general, y otras, más específicas, referidas a la gestión administrativa y financiera del mismo. A continuación se sintetizan las principales normas aplicables, en orden cronológico:

- Ley N° 210³ del 29/06/99 - Creación del Ente Único Regulador de Servicios Públicos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ejerce el control, seguimiento y resguardo de la calidad de los servicios públicos prestados por la Administración Central o Descentralizada o por terceros, así como el seguimiento de los servicios cuya fiscalización realice la CABA en forma concurrente con otras Jurisdicciones, para la defensa y protección de los derechos de sus usuarios y consumidores, de la competencia y del medio ambiente, velando por la observancia de las leyes que se dicten al respecto.
- Ley N° 462⁴ del 03/08/2000 – Creación del Ente de Higiene Urbana. El objeto del Ente es la dirección, administración y ejecución de los servicios Públicos de Higiene Urbana con carácter regular en la denominada Zona V.
- Ley N° 992⁵ del 12/12/2002 – Determina el carácter de Servicio Público de los servicios de higiene urbana de la CABA.
- Ley N° 1854⁶ del 24/11/2005 - Establece el conjunto de pautas, principios, obligaciones y responsabilidades para la gestión integral de los residuos sólidos urbanos que se generen en el ámbito territorial de la CABA, en forma sanitaria y ambientalmente adecuadas. Se adopta el concepto de Basura Cero, entendido éste como el principio de reducción progresiva de la disposición final de los residuos sólidos urbanos, con plazos y metas concretas, por medio de la adopción de

³ BOCBA 752.

⁴ BOCBA 1025.

⁵ BOCBA 1619.

⁶ BOCBA 2357.

un conjunto de medidas orientadas a la reducción en la generación de residuos, la separación selectiva, la recuperación y el reciclado.

- Ley N° 4120⁷ del 07/12/2011 – Establece el marco regulatorio del SPHU fijando prescripciones, modalidades y condiciones que debe cumplir el servicio, ya que el mismo sea prestado por Administración o por Terceros, de conformidad con las Leyes N° 992 y N° 1854 y concordantes.

Establece, además, los siguientes objetivos para la regulación, ejecución y control del SPHU:

- a) Promover la reducción de la generación de residuos, el tratamiento, la selección domiciliaria en origen y la formación de una conciencia de preservación ambiental en el ámbito industrial, comercial, de los usuarios y los consumidores.
- b) Alentar la recuperación, reciclado, reutilización, aprovechamiento y valorización de residuos en el ámbito de los generadores, los usuarios, los consumidores y los gestores de residuos.
- c) Generar ámbitos de competitividad y aliento de las inversiones para asegurar en el mediano y largo plazo los fines públicos establecidos por las leyes en la materia.
- d) Propender a una mejor operación, confiabilidad y libre acceso a la gestión de los residuos.
- e) Asegurar que la gestión de residuos se realice de modo que no ponga en peligro la salud humana y atente contra la conservación de un ambiente sano y equilibrado apto para el consumo y el desarrollo humano y las generaciones futuras.
- f) Regular adecuadamente las actividades de recolección, transporte, clasificación, tratamiento y disposición final de los residuos comprendidos en esta Ley.
- g) Prestar un servicio eficiente, cumpliendo la normativa vigente, el contrato y los planes aprobados con los recursos asignados.
- h) Mantener la higiene pública a efectos de prevenir daños en la salud y el medio ambiente, en un todo de acuerdo con las normas vigentes e inherentes al servicio regulado.
- i) Proteger adecuadamente los derechos, obligaciones y atribuciones de los usuarios, del concedente, del contratista y de los terceros.
- j) Asegurar que las tarifas y precios que se apliquen a los servicios contemplen criterios de equidad distributiva entre los usuarios.

⁷ BOCBA 3856.

Se establecen, por otra parte, las condiciones (plazo de los contratos, áreas de prestación, servicios de la concesión, canon, etc.) para la contratación de los Sistemas previstos:

- Sistema Público de Higiene, Recolección y Transporte de RSU Domiciliarios (SPH-RDO);
- Servicio de Recolección y Transporte de RSU depositados en los recipientes en vía pública de residuos reciclables;
- Sistema Público de Recolección Diferenciada, Selección, Acondicionamiento y Comercialización de RSU reciclables y recuperables (SPRD).

La Ley también establece un conjunto de principios generales para la regulación, prestación y control del SPHU, entre los que se encuentra el de “seguimiento y evaluación permanente”⁸ el cual resulta aplicable a las acciones del programa auditado, si bien no es de atribución exclusiva.

Con relación al control, la Ley establece lo siguiente:

“[...] Control. El Poder Ejecutivo establecerá un sistema de control que incluirá la confección de índices de calidad de servicios para garantizar el cumplimiento de los compromisos asumidos por parte de los adjudicatarios.

Para el control, registro e inspección se deberá contratar el servicio pertinente, el cual deberá hallarse vigente al inicio de los trabajos correspondientes al servicio público de higiene urbana.

Se deberá contemplar la participación de las Comunas en el control del servicio concesionado y del Ente Regulador de los Servicios Públicos como Autoridad de Control del mismo; sin perjuicio de ello, el Poder Ejecutivo podrá promover mecanismos de auditoría y contralor que incluyan a organizaciones no gubernamentales y a universidades con trayectoria en gestión ambiental.

Asimismo se articularán entre los organismos mencionados los métodos y procedimientos de control a fin de conseguir la mayor efectividad y no superposición en el contralor de las prestaciones. [...]”⁹.

Por último, la Ley contiene la siguiente cláusula transitoria:

“[...] Cláusula Transitoria Primera:

Los servicios actualmente vigentes, contratados originalmente por medio de las licitaciones 6/2003 y 1176/2010 se prorrogan hasta un máximo de veinticuatro (24) meses desde el momento de la entrada en vigencia de la presente Ley, autorizándose al Poder Ejecutivo a adecuar los actuales contratos a sus prescripciones. En un plazo no mayor a los doce (12) meses a partir de la reglamentación de la presente Ley el Poder Ejecutivo deberá

⁸ Ley N° 4120, Artículo 5° “Principios Generales”, Inciso 8.

⁹ Ley N° 4120, Artículo 14 “Control”.

realizar un nuevo llamado a Licitación Pública para la contratación del nuevo servicio público de higiene urbana, ajustado a la presente Ley. [...].”

A la fecha de la conclusión de las tareas de campo del presente Informe, la Ley N° 4120 aún no había sido reglamentada.

Conforme la documentación relevada y las entrevistas realizadas, puede afirmarse que las acciones del programa auditado, según la descripción del mismo¹⁰, encuentran sustento en la Ley N° 4120; no obstante la falta de reglamentación de la ley.

En primer lugar, el Artículo 13 Inciso a)¹¹ de la Ley, instituye un requisito previo para la certificación del SPHU que es el “Factor de Calidad”. Por su parte, el Artículo 14¹² delega en el Poder Ejecutivo el establecimiento de los índices respectivos para configurar la calidad de servicio exigida y del sistema de control para garantizar el cumplimiento de los compromisos asumidos por los adjudicatarios. La Gerencia Operativa de Control Calidad de Servicio (GOCCS) participa de este control mediante personal propio y con aporte de la información originada en las contrataciones de auditoría integral realizadas¹³ y en la Lic. Púb. N° 1324/14 “Servicio de Auditoría y Control Integrado de la Calidad del Servicio Público de Higiene Urbana en la Ciudad de Buenos Aires”.

En segundo lugar, es responsabilidad del Poder Ejecutivo confeccionar “[...] *el plan de gestión integral de residuos sólidos urbanos, el cual será objeto de evaluación, mejoras y actualización, teniendo en cuenta las modificaciones que pudieran surgir de los comportamientos urbanos y su localización en la Ciudad [...]*”¹⁴. Para ello, “deberá consultar u observar por sí (Administración) o a través de Terceros, a los habitantes de las distintas zonas para determinar si éstos, han efectuado modificaciones de sus comportamientos en relación a

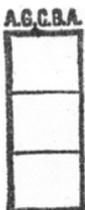
¹⁰ Ver Punto 6 “Aclaraciones Previas”, apartado 6.3., del presente Informe.

¹¹ Ley N° 4120, Artículo 13 “Canon”, Inciso a): “Los rubros Limpieza y Recolección de Residuos Sólidos Urbanos Húmedos se pagarán por zona limpia de servicio y/o recursos asignados expresados en valor cuadra y/o zona y/o ruta y/o contenedor. La certificación mensual de los servicios prestados estará afectada por un factor de calidad que evaluará ésa característica”.

¹² Ley N° 4120, Art. 14. Control. “El Poder Ejecutivo establecerá un sistema de control que incluirá la confección de índices de calidad de servicios para garantizar el cumplimiento de los compromisos asumidos por parte de los adjudicatarios. Para el control, registro e inspección se deberá contratar el servicio pertinente, el cual deberá hallarse vigente al inicio de los trabajos correspondientes al servicio público de higiene urbana. Se deberá contemplar la participación de las Comunas en el control del servicio concesionado y del Ente Regulador de los Servicios Públicos como Autoridad de Control del mismo; sin perjuicio de ello, el Poder Ejecutivo podrá promover mecanismos de auditoría y contralor que incluyan a organizaciones no gubernamentales y a universidades con trayectoria en gestión ambiental. Asimismo se articularán entre los organismos mencionados los métodos y procedimientos de control a fin de conseguir la mayor efectividad y no superposición en el contralor de las prestaciones”.

¹³ Ver Punto 6 “Aclaraciones Previas”, apartados 6.5.1.1. y 6.5.1.2., del presente Informe.

¹⁴ Ley N° 4120, Artículo 23 “Plan de Gestión Integral de RSU”.



los residuos sólidos urbanos”. En este contexto, se encuadrarían las Encuestas de Satisfacción realizadas¹⁵.

6.2. Estructura Orgánico Funcional Dirección General de Limpieza¹⁶

Desde el inicio de la gestión de la actual Administración la DGLIM¹⁷ tuvo a su cargo, entre otras misiones y responsabilidades primarias y con relación al Programa objeto de auditoría, las siguientes responsabilidades primarias¹⁸:

- Verificar la correcta ejecución del servicio, recolección de residuos sólidos urbanos húmedos y secos dispuestos en la vía pública y su transporte en las zonas concesionadas, excluyendo las zonas bajo administración del Ente de Higiene Urbana.
- Verificar las denuncias y/o anomalías que se presenten en el servicio de recolección y limpieza de residuos sólidos urbanos, existentes en la vía pública de las zonas servidas por las empresas concesionarias, excluyendo las zonas bajo administración del Ente de Higiene Urbana.
- Disponer las medidas necesarias para lograr el estado de limpieza dentro de la Jurisdicción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Diseñar e implementar políticas para atender las deyecciones caninas en el espacio público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, incluyendo programas de difusión y educación, según los lineamientos de la Dirección General de Comunicación.
- Colaborar en el desarrollo de programas de concientización y educación a través del Programa de Relaciones con la Comunidad en materia de Higiene Urbana, de conformidad con las Licitaciones Públicas Nacionales e Internacionales que se lleven a cabo.

El Decreto N° 339/12¹⁹ del 13/07/12 creó, bajo jurisdicción de la DGLIM, la Gerencia Operativa Control de Calidad de Servicio (GOCCS) a la cual se le asignaron las siguientes acciones:

- Verificar el cumplimiento de los requisitos de prestación y calidad previstos en los contratos con las empresas concesionarias de servicios de Higiene Urbana.
- Elaborar la información estadística sobre la calidad de los servicios de higiene urbana que prestan las empresas concesionarias que permitan elaborar planes de mejoras.

¹⁵ Sobre el particular ver Punto 6 “Aclaraciones Previas”, apartado 6.5.2., del presente Informe.

¹⁶ En el Anexo I del presente Informe se expone el Organigrama respectivo.

¹⁷ Decreto N° 660/11 del 10/12/11 (BOCBA 3811) y sus modificatorios.

¹⁸ Anexo 2/11 del Decreto N° 660/11.

¹⁹ BOCBA 3955.

- Participar en la coordinación de las acciones de mejora sobre los servicios de higiene urbana de la Ciudad.
- Gestionar el Registro de Paseadores de Perros e inspeccionar el cumplimiento de la normativa vigente en la materia.

Dependientes de la GOCCS se crearon, mediante el mismo acto administrativo, dos Subgerencias Operativas con las siguientes acciones:

Subgerencia Operativa Verificación (SOV)

- Coordinar las verificaciones de los servicios de barrido, recolección y toda otra tarea de las Empresas contratadas.
- Controlar la prestación de los servicios de Inspección tercerizados, de manera de identificar incumplimientos.
- Proveer información a la Gerencia Operativa sobre los resultados de las verificaciones para ser considerados en el momento de certificar los servicios prestados.
- Proponer cambios en la prestación de los servicios ya sea de Recolección y Barrido como de Inspección tercerizados.

Subgerencia Operativa Gestión de Reclamos (SOGR)

- Recepcionar los reclamos, denuncias o cualquier otra actuación relacionada con la limpieza de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en coordinación con la Gerencia Operativa de Atención de Reclamos.
- Derivar los mismos a las áreas que deban intervenir conforme a las acciones a su cargo.
- Atender aquellas incidencias que exijan una solución inmediata, por su gravedad, impacto o procedencia.

A partir del dictado del Decreto N° 170/13²⁰ del 09/05/13 se incorporó a la Gerencia Operativa, complementando la acción de gestionar el Registro de Paseadores de Perros, la de “elaborar intimaciones y labrar actas de comprobación en el marco de la aplicación del Código de Faltas de la Ciudad en materia de higiene urbana”. Por otra parte, se agregaron dos subgerencias operativas, cuyas acciones se detallan a continuación:

Subgerencia Operativa Sistemas Operativos Medición y Control

- Verificar la correcta utilización de los sistemas operativos de medición y control existentes, permitiendo tener un control exhaustivo de la calidad del servicio prestado, optimizando los recursos existentes y pudiendo corregir de manera inmediata los desvíos que puedan ocurrir.

²⁰ BOCBA 4153.

- Controlar el sistema de atención al ciudadano, verificando la resolución de los problemas planteados y buscar la optimización de los recursos, coordinando acciones con la Gerencia Operativa Atención de Reclamos de la Dirección General de Control de Comunicación.
- Evaluar los sistemas utilizados por las Subgerencias Operativas de Verificación y Gestión de Reclamos, buscando la optimización de los mismos.
- Verificar el correcto cumplimiento del servicio de inspección realizado tanto por CEAMSE como las empresas privadas.
- Coordinar la verificación de los servicios de barrido, recolección y toda tarea de las Empresas contratadas.
- Analizar y evaluar propuestas de mejora constante en los distintos ámbitos de incumbencia de la Dirección General
- Asistir a la Gerencia Operativa en la elaboración de la información estadística sobre la calidad de los servicios de higiene urbana que presentan las empresas concesionarias que permitan elaborar planes de mejora.
- Evaluar los resultados de las verificaciones para ser considerados al momento de certificar los servicios prestados.
- Proponer cambios en la prestación de los servicios ya sea de Recolección y Barrido como en la Inspección tercerizada.

Subgerencia Operativa Control del Tráfico

- Controlar la operativa diaria y la ejecución de servicios de toda organización destinada a la limpieza o recolección de residuos de la CABA.
- Generar reportes e información que complemente el trabajo de las áreas de inspección y la toma de decisiones.
- Controlar el posicionamiento y ruteo de todos los vehículos que realicen limpieza o recolección de residuos en la CABA.
- Controlar el comportamiento de los vehículos detectando: desvíos de rutas, retrasos, paradas fuera de lo común y otras irregularidades.
- Tomar acciones correctivas frente a irregularidades detectadas en los servicios de limpieza y recolección de residuos.
- Proveer mapas y rutas para las inspecciones.
- Controlar las descargas realizadas en el CEAMSE por parte de los diferentes vehículos autorizados a recolectar residuos en la CABA.

- Administrar los Planes de Trabajo Ajustado (PTA) y Maestros de Equipamiento de las Empresas contratistas de la Dirección General de Limpieza.
- Efectuar la evaluación y cálculo de las penalidades aplicables a las empresas contratistas, en base a su desempeño.
- Corroborar la información provista por la certificación de disposición final.
- Corroborar la información provista por las empresas concerniente a los reclamos efectuados mensualmente.
- Suministrar la información necesaria para la certificación ISO 9001.
- Procesar la información suministrada por el área de inspección.

En la Figura 1 se expone el Organigrama de la GOCCS al 09/05/13.

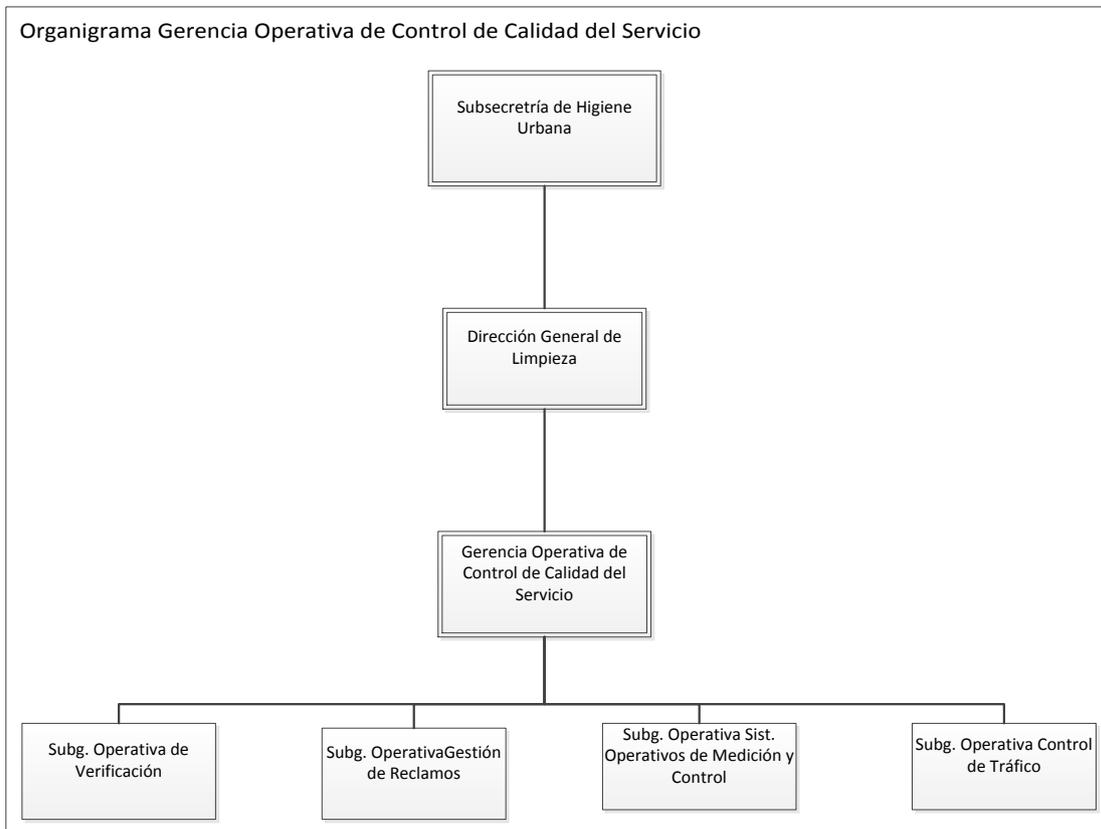


Figura 1 - Fuente: Elaboración propia con datos del Anexo I del Decreto N° 170/13

El 15/05/14, mediante Decreto N° 172/14²¹ se introdujo una modificación en la estructura de la GOCCS por la cual se eliminó la acción “gestionar el Registro de Paseadores de Perros”, manteniéndose la de “fiscalizar el cumplimiento de

²¹ BOCBA 4398.

la normativa vigente, elaborar intimaciones y labrar actas de comprobación en el marco de la aplicación del Código de Faltas de la Ciudad en materia de higiene urbana”. También se produjo una modificación en la Subgerencia Operativa Sistemas Operativos Medición y Control de Gestión por la cual se indicó que las tareas de coordinación del sistema de atención al ciudadano deberían realizarse con la Dirección General de Control de Gestión en lugar de la Dirección General de Control de Comunicación.

Finalmente, por Decreto N° 495/14²² del 17/12/14, se eliminó la acción de “fiscalizar el cumplimiento de la normativa vigente, elaborar intimaciones y labrar actas de comprobación en el marco de la aplicación del Código de Faltas de la Ciudad en materia de higiene urbana”.

El organigrama vigente al 31/12/14 es el que se expone en la Figura 1 del presente Informe, dado que las modificaciones parciales introducidas por los Decretos N° 172/14 y 495/14 no alteraron las unidades orgánicas sino algunas de sus acciones.

6.2.1. Dotación de la DGLIM y la GOCCS

Al 31/12/14 la DGLIM contaba con una dotación total de 257 agentes, distribuidos por Dependencia y Situación de Revista conforme se expone en el Cuadro 1.

Dependencia	Autoridad Superior	Planta Perm.	Planta Trans.	Planta Gabinete	Jóvenes Profes.	Asistencia Técnica	Cont. Loc. Servicio	Cont. Loc. Obra	Total
Dirección General de Limpieza	1	32	1	2	1	5	4		46 17,9%
Gerencia Operativa Saneamiento		48					5		53 20,6%
Gerencia Operativa Control de Calidad de Servicio		37	1				10	1	49 19,1%
Gerencia Operativa de Planamiento de Higiene Urbana		3	1				3		7 2,7%
Gerencia Operativa Higiene en Via Pública			1			19	44		64 24,9%
Gerencia Operativa de Operaciones		7	1			3	3		14 5,4%
Gerencia Operativa Zonas Vulnerables			1				3		4 1,6%
Subgerencia Operativa Control de Trafico		6	1						7 2,7%
Subgerencia Operativa Estadísticas Analisis y Planeamiento			1						1 0,4%
Subgerencia Operativa Gestión de Reclamos			1						1 0,4%
Subgerencia Operativa Higiene Urbana en Cuenta Hidrica		4	1						5 1,9%
Subgerencia Operativa Higienización del Espacio Público			1						1 0,4%
Subgerencia Operativa Seguridad e Higiene Ambiental del Servicio			1						1 0,4%
Subgerencia Operativa Soporte Territorial Región Centro			1						1 0,4%
Subgerencia Operativa Soporte Territorial Región Norte			1						1 0,4%
Subgerencia Operativa Soporte Territorial Región Oeste			1						1 0,4%
Subgerencia Operativa Verificación			1						1 0,4%
Total	1	137	16	2	1	27	72	1	257 100,0%
	0,4%	53,3%	6,2%	0,8%	0,4%	10,5%	28,0%	0,4%	100,0%

Cuadro 1 – Fuente: Elaboración propia con datos suministrados por la DGLIM

Como se aprecia, la situación de revista de más del 50% de la dotación es Planta Permanente y se concentra en la Dirección General y las Gerencias Operativas de Saneamiento y de Control de Calidad de Servicio (85%). La

²² BOCBA 4546.

Gerencia Operativa de Control de Calidad del Servicio y sus dependencias, a cuyo cargo se encuentra la ejecución del Programa auditado, representan el 23% de la dotación total de la DGLIM con 58 agentes.

La dotación se distribuye en las distintas dependencias de la GOCCS en la forma que exhibe el Cuadro 2.

Dependencia de Revista	Planta Permanente	Planta Transitoria	Contrato de Locación	Total	
Gerencia Operativa de Control de Calidad de Servicio	37	1	11	49	84%
Subgerencia Operativa Gestión de Reclamos	0	1	0	1	2%
Subgerencia Operativa Verificación	0	1	0	1	2%
Subgerencia Operativa Control de Tráfico	6	1	0	7	12%
Subgerencia Operativa Sistemas Operativos de Medición y Control	0	0	0	0	0%
Total	43	4	11	58	100%
	74%	7%	19%	100%	

Cuadro 2 – Fuente: Elaboración propia con datos suministrados por la DGLIM

Se observa una concentración importante (84%) de la dotación en la Gerencia Operativa y una distribución menor entre las Subgerencias que dependen de ella. Nótese que la Subgerencia Operativa Sistemas Operativos de Medición y Control no posee personal. En cuanto a la situación de revista, casi las tres cuartas partes de la dotación es personal de Planta Permanente.

La distribución del personal por dependencia de revista y tarea o función que se realiza se detalla en el Cuadro 3.

Area de Revista	Gerente Operativo	Subgerente Operativo	Contador	Administrativo	Inspector	Total	
Gerencia Operativa de Control de Calidad de Servicio	1	0	1	13	34	49	84%
Subgerencia Operativa Gestión de Reclamos	0	1	0	0	0	1	2%
Subgerencia Operativa Verificación	0	1	0	0	0	1	2%
Subgerencia Operativa Control de Tráfico	0	1	0	6	0	7	12%
Subgerencia Operativa Sistemas Operativos de Medición y Control	0	0	0	0	0	0	0%
Total	1	3	1	19	34	58	100%
	2%	5%	2%	33%	59%	100%	2%

Cuadro 3 – Fuente: Elaboración propia con datos suministrados por la DGLIM

El 59% del personal tiene asignadas funciones de inspección, en tanto que el 34% realiza tareas de apoyo administrativo²³. La Subgerencia Operativa Sistemas Operativos de Medición y Control se encuentra acéfala.

Se ha evaluado, además, la composición etaria de esta Gerencia Operativa. En el Gráfico 1 se exhibe la distribución²⁴ por edad de la GOCCS.

²³ Se consideran tareas de apoyo la de “Contador” y “Administrativo”.

²⁴ La distribución se realizó por tramos de 10 años a partir de los 25 años de edad.

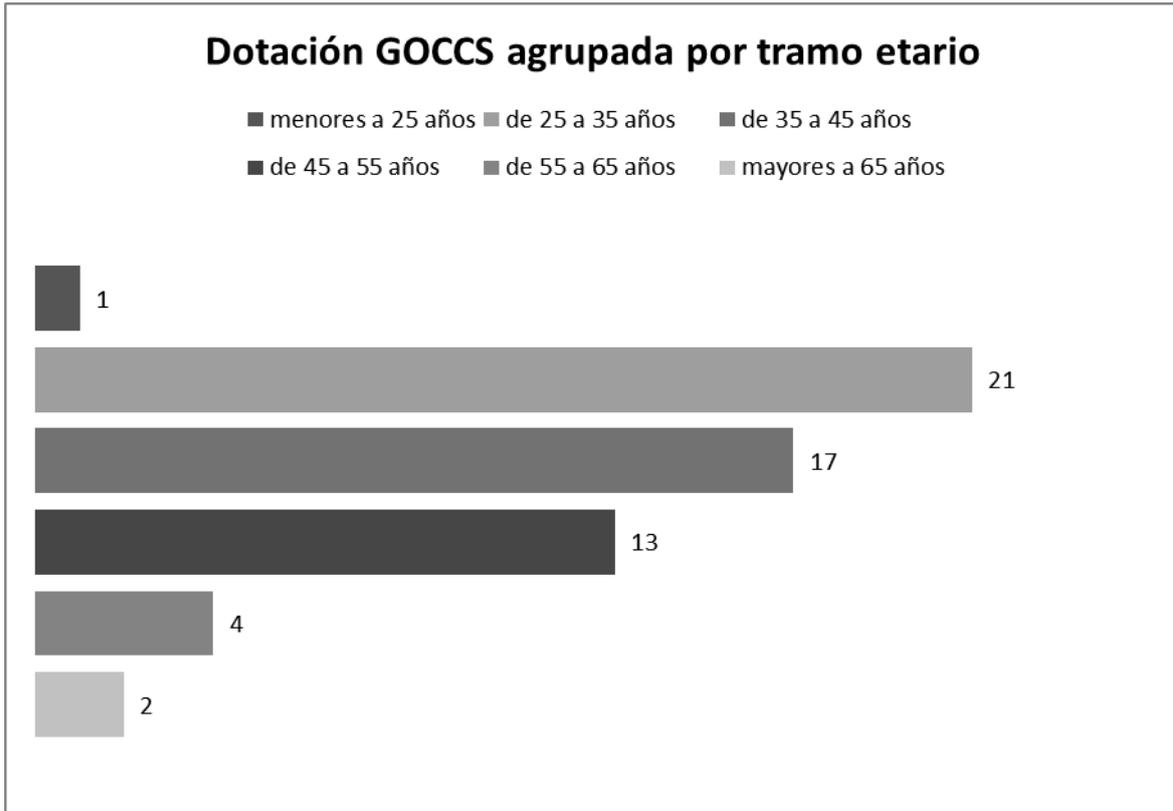


Gráfico 1 – Fuente: Elaboración propia con datos suministrados por la DGLIM

La mayor parte de la dotación se ubica entre los 25 y 55 años (88% del total) denotando una población laboral joven lo que supone desarrollo de carrera a largo plazo y bajo riesgo de disminución de la dotación por jubilación o retiro. El promedio de edad es de 40 años.

Se cruzó la edad con la función que cumple cada agente, cuyos resultados se muestran en el Cuadro 4.

Función	menores a 25 años	de 25 a 35 años	de 35 a 45 años	de 45 a 55 años	de 55 a 65 años	mayores a 65 años	Total
Gerente Operativo	0	1	0	0	0	0	1
Subgerente Operativo	0	3	0	0	0	0	3
Contador	0	0	0	1	0	0	1
Administrativo	1	7	6	2	1	2	19
Inspector	0	10	11	10	3	0	34
Total	1	21	17	13	4	2	58

Cuadro 4 – Fuente: Elaboración propia con datos suministrados por la DGLIM

Los cargos directivos están a cargo de personas jóvenes (tramo de 25 a 35 años), en tanto que, la mayor parte de los inspectores (97%) se ubican en el rango que va de los 25 a los 55 años.

En cuanto al nivel de instrucción del personal de la GOCCS, su detalle agrupado por dependencia se exhibe en el Cuadro 5.

Area de Revista	Primario	Secundario Incompleto	Secundario	Terciario	Universitario Incompleto	Universitario en Curso	Universitario	Sin datos	Total
Gerencia Operativa de Control de Calidad de Servicio	7	1	30	3	1	3	3	1	49
Subgerencia Operativa Gestión de Reclamos	0	0	1	0	0	0	0	0	1
Subgerencia Operativa Verificación	0	0	1	0	0	0	0	0	1
Subgerencia Operativa Control de Tráfico	0	0	4	1	0	0	2	0	7
Subgerencia Operativa Sistemas Operativos de Medición y Control	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	7	1	36	4	1	3	5	1	58
	12%	2%	62%	7%	2%	5%	9%	2%	100%

Cuadro 5 – Fuente: Elaboración propia con datos suministrados por la DGLIM

6.2.2. Manuales de Procedimientos

Se solicitaron los manuales de procedimiento vigentes que se aplican para dar cumplimiento a las acciones del programa auditado. Fueron puestos a disposición los siguientes:

a) Procedimiento del Sistema de Gestión de Calidad – Aplicación de Penalidades Servicio Público de Higiene Urbana – Doc. DGLP0702-00 Rev. 01 – Fecha: 12/03/15. Versión 1DGLP0701-01 del 08-10-2013.

El manual lleva como título “Procedimiento Aplicación de Penalidades – Servicio Público de Higiene Urbana – Lic. N° 1/2005 - Contrato aprobado por Decreto N° 961-05”. Se encuentra compuesto de 10 páginas que incluyen los siguientes apartados: Objetivo; Alcance; Áreas involucradas y responsables; Referencias; Diagrama de Procesos; Referencias del Diagrama de Procesos; Desarrollo del Proceso y Criterios Generales.

El Objetivo del procedimiento establece que “[...] el objeto de este procedimiento es asegurar la aplicación de penalidades según los alcances y mecanismos de control previstos en la Licitación Pública Nacional N° 1/2005 – Contrato aprobado por Decreto N° 961-05 – Disposición N° 16-DGLIM-2006. [...]”. En cuanto al Alcance del mismo define que “[...] alcanza a todas las áreas que intervienen en el proceso de aplicación de Penalidades a las Contratistas del Servicio Público de Higiene Urbano. [...]”. Cabe señalar que la Lic. Pub. N° 1/05 comprendía solamente a las Zonas 2, 4 y 6 de la Lic. Púb. N° 6/03; si bien, el contrato con el CEAMSE se ha mantenido en el tiempo, siendo renovado por

distintos mecanismos hasta la fecha²⁵, corresponde incluir sus distintas modificaciones y renovaciones.

En cuanto a los procesos en sí, en la parte Criterios Generales, se hace mención a las penalidades por faltas leves o graves establecidas en el Artículo 59, sin que se indique a que instrumento legal se refiere. El mencionado artículo corresponde a la Lic. Púb. N° 6/03, cuyo contrato venció y fue reemplazada por el contrato de la Lic. Púb. N° 997/13. Si bien hasta octubre/2014 estuvo vigente la Lic. Púb. N° 6/03, dada la fecha de Revisión del Procedimiento (12/03/15), el mismo debió encontrarse actualizado. Además, se verifica una alteración en la numeración que pasa de 5.4.9. a 4.2.1.

Por otra parte, se ha verificado que la nómina de responsables de las distintas etapas no se encuentra actualizada²⁶.

b) Procedimiento del Sistema de Gestión de Calidad – Aplicación de Penalidades Servicio Público de Higiene Urbana – Doc. DGLP0703-00 Rev. 03 – Fecha: 12/03/15. Versión 1DGLP0701-01 del 08-10-2013.

El manual lleva como título “Procedimiento Aplicación de Penalidades – Servicios de Inspección y Control. Lic. N° 1/2005 – Contrato aprobado por Decreto N° 961-05”. Se encuentra compuesto de 9 páginas que incluyen los siguientes apartados: Objetivo; Alcance; Áreas involucradas y responsables; Referencias; Diagrama de Procesos; Referencias del Diagrama de Procesos; Desarrollo del Proceso y Criterios Generales.

El Objeto y el Alcance del procedimiento son iguales; ambos establecen que “[...] es asegurar la aplicación de penalidades según los alcances y mecanismos de control previstos en la Licitación Pública Nacional N° 1/2005 – Contrato aprobado por Decreto N° 961-05 – Disposición N° 16-DGLIM-2006. [...]”. Cabe destacar que el Alcance debe estar referido a los extremos en que se aplican los procedimientos (geográficos, temporales, tipo de penalidad, etc.).

Corresponde realizar los mismos comentarios del punto anterior en cuanto a la mención de la Lic. Púb. N° 1/2005, la mención al Artículo 59 de la Lic. Púb. N° 6/03 y la falta de actualización de la nómina de responsables de las distintas etapas.

²⁵ Al no ser objeto de esta auditoría el contrato de inspección celebrado con el CEAMSE, no se amplía sobre el particular.

²⁶ Por ejemplo, figura como Director General de Limpieza el actual Subsecretario de Higiene Urbana y como Gerente Operativo de Control de Calidad de Servicio al actual Director General de Limpieza.

c) Procedimiento de Inspecciones – Doc. DGLP0704-00 Rev. 00 – Fecha: 12/03/15. Versión DGLP0700-01 del 23-10-2013.

El manual lleva como título “Procedimiento de Inspecciones”. Se encuentra compuesto de 6 páginas que incluyen los siguientes apartados: Objetivo; Alcance; Áreas involucradas y definiciones; Flujograma Proceso de Inspecciones General; Criterios generales para el proceso de Inspecciones General y Consideraciones y Circuitos Particulares.

El Objetivo del procedimiento “[...] es realizar, dentro del marco de la normativa vigente, el seguimiento de los servicios de forma tal que permita identificar y corregir, por medio de reportes, alertas y finalmente multas, la calidad de los servicios públicos de Higiene Urbana. [...]”. El Alcance establece que el “[...] procedimiento se ajusta a las pautas establecidas en la Metodología de Inspección establecida en el Decreto 998/09. [...]” y “[...] de aplicación en el área de Inspecciones y en el área de Control de Tráfico de la Dirección General de Limpieza, y de este modo constituye un compromiso formal y responsable de las áreas para su desarrollo e implementación. [...]”.

En el Alcance se menciona el Decreto N° 998/09 el cual ratifica un Acta Acuerdo celebrada con el CEAMSE con relación a la prestación del servicio de inspección en las Zonas 2, 4 y 6 en el marco de la Lic. Púb. N° 1/05, correspondiendo incluir las sucesivas modificaciones que se han producido.

Por otra parte, se ha verificado que la nómina de responsables de las distintas etapas no se encuentra actualizada²⁷.

d) Entrevista Gerencia Operativa de Control de Calidad de Servicio

Se realizaron entrevistas con personal de la Gerencia Operativa para conocer la operatoria diaria del área. Sintéticamente se suministra a continuación los aspectos más relevantes en cuanto al desarrollo de las tareas:

- La Gerencia cuenta con Inspectores propios que revista en la Planta Permanente del GCABA.
- Las tareas de Inspección se distribuyen en tres turnos (diario, vespertino y nocturno) de lunes a viernes. Los fines de semana y feriados se realizan dos turnos de 12 horas cada uno.
- Se cuenta con instructivos escritos²⁸ para el personal de Inspección.

²⁷ Por ejemplo, figura como Director General de Limpieza el actual Subsecretario de Higiene Urbana y como Gerente Operativo de Control de Calidad de Servicio al actual Director General de Limpieza.

²⁸ Los Manuales de Procedimiento analizados en los puntos anteriores.

- La selección de las rutas a verificar se realiza en función de la información obtenida de los sistemas de Auditoría Integral²⁹, centro de reclamos, denuncias, etc. Las estadísticas y las series históricas sobre el estado de limpieza de cada Zona es uno de los principales insumos para determinar las áreas sujetas a inspección.
- Para evaluar los lugares susceptibles de inspección utilizan “mapas de calor”, los cuáles se encuentran geo-referenciados y exponen las áreas geográficas más conflictivas, con reincidencia de problemas de limpieza, con mayores reclamos, etc.
- Los Inspectores cuentan con dispositivos que les permite informar *on line* las novedades de la inspección que le asignaron. Desde la GOCCS se comunica por correo electrónico automático a la empresa (tiene dos horas para corregir la deficiencia) y a las áreas de la DGLIM involucradas. La Contratista, por el mismo medio, comunica la corrección de la deficiencia (informe y fotos) y, en caso de que se evalúe como necesario, se realiza una nueva inspección.
- Las Zonas del SPHU tienen características que no permite comparación entre las mismas y requieren acciones de inspección diferenciadas.
- Se realizan operativos especiales ante el anuncio de alertas meteorológicas y en sectores de alto impacto (restaurantes, ferias, etc.)
- La mayor cantidad de deficiencias se presentan en el Servicio de Barrido que, a su vez, por la modalidad de la prestación es más difícil de controlar.
- A diferencia del CEAMSE y el EURSPCABA no realizan inspecciones por sorteo de rutas o áreas.
- La metodología de barrido y recolección aplicada en la Zona 5 dificulta los controles dado que el plan de trabajo no se realiza a través de rutas de barrido y/o recolección, como ocurre el resto de las Zonas, sino que los servicios se distribuyen por “sectores” de barrido y recolección.
- Los sistemas de Auditoría Integral, provistos por las Empresas adjudicatarias de la Lic. Púb. N° 1324/14, poseen salidas y reportes estandarizados, no obstante que cada empresa diseñó el propio en cuanto a plataformas utilizadas y programación.
- Se destaca que el cambio de estructura producido durante el año 2014³⁰ resultó positivo para las tareas de inspección.

²⁹ Ver Punto 6 “Aclaraciones Previas”, apartados 6.5.1.1. y 6.5.1.2., del presente Informe.

³⁰ Decreto N 339/14.

6.3. Análisis Presupuestario del Programa 53 “Control de Calidad del Servicio de Higiene Urbana – Actividad 10

El Plan de Acción 2014-2016 del GCABA estableció seis ejes estratégicos³¹ a partir de los cuales se proyectaron las actividades gubernamentales plasmadas en el Presupuesto de la Administración del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para el ejercicio 2014, aprobado por la Ley N° 4809³² del 28/11/13 y Distribución de Gastos realizada por Decreto N° 1/14³³ del 03/01/14.

El Eje Estratégico Ciudad Verde contiene al Programa objeto de auditoría en la línea de trabajo³⁴ denominada “Plan Integral de Higiene Urbana”. Conforme este Plan Integral, se “[...] contempla un conjunto de medidas que tienen el objetivo claro de lograr una Ciudad limpia que conviva en armonía con el medio ambiente. Incluye varios proyectos y se propone concientizar a los vecinos sobre el cuidado del medio ambiente y el espacio público. [...]”. Se impulsa la separación de residuos en origen, para lo cual “[...] este proceso lleva consigo una fuerte campaña de difusión y concientización de los vecinos que son los que deben implementar el cambio más fuerte. [...]”.

En tal sentido, el MAYEP fijó para el ejercicio 2014 los siguientes objetivos específicos:

- Objetivo de Impacto: “[...] la construcción de una Ciudad Verde y Saludable que mire hacia el futuro con optimismo fomentando el reciclado para lograr entre todos una ciudad más limpia e inclusiva y sustentable. [...]”.
- Objetivo Ministerial: “[...] lograr una Ciudad más limpia fomentando el reciclado, la reutilización del material y la separación de origen a través de la contenerización, los grandes generadores, los centros verdes y plantas de tratamiento. [...]”.

La DGLIM es la principal unidad ejecutora involucrada en llevar a cabo estos objetivos. En consecuencia, su asignación presupuestaria para el ejercicio 2014 fue la que se expone en el Cuadro 6.

³¹ 1) Ciudad Verde; 2) Ciudad Moderna/Participación Ciudadana/Futuro; 3) Jóvenes/Educación; 4) Vida Sana/Salud; 5) Realización Personal; 6) Buenos Aires Ciudad de Todos los Argentinos.

³² BOCBA 4306.

³³ BOCBA 4311.

³⁴ El Eje Estratégico Ciudad Verde tiene cuatro líneas centrales de trabajo: 1) Plan Integral de Higiene Urbana; 2) Plan Movilidad Sustentable; 3) Plazas y Parques; 4) Área Central.

Dirección General de Limpieza (UE 8737) - Jur. MAYEP (35)			
Programa		Crédito de Sanción (en pesos)	
52	Servicios de Higiene Urbana	3.772.876.461	95,1%
53	Control de Calidad del Servicio de Higiene Urbana	142.183.000	3,6%
56	Control de Higiene en la Vía Pública e Inmuebles	20.854.899	0,5%
57	Control de Plagas	31.114.715	0,8%
Total		3.967.029.075	100%

Cuadro 6 – Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Presupuesto Año 2014

El Presupuesto de Sanción de la DGLIM representó el 50% del total asignado³⁵ al MAYEP.

La descripción del Programa 53 “Control de Calidad del Servicio de Higiene Urbana”, objeto de la auditoría, es la siguiente³⁶:

“[...] Este programa ejecuta la tarea de supervisión del Servicio de Higiene Urbana a cargo de empresas prestatarias haciéndolos cumplir con los compromisos asumidos en el contrato y para que mantengan el estado de limpieza en la Zona asignada con un nivel de calidad tal como ha sido estipulado en el Contrato. A los efectos de optimizar la calidad de la prestación de los servicios de higiene urbana se dispone de un servicio que aporta el apoyo logístico, personal y equipamiento necesario para la vigilancia de las actividades relacionadas al Servicio de Higiene Urbana.

La información generada por este servicio a lo largo del tiempo permitirá hacer más eficiente la utilización de los recursos de recolección y limpieza contratados a través del pliego con el objeto principal de limpiar y mantener la ciudad limpia durante las 24 horas y que redunde en una mejor calidad de vida para el cuidado de la ciudad de Buenos Aires. [...]”

El Programa se compone de dos actividades, las cuales se detallan en el Cuadro 7.

Programa 53 - Control de Calidad del Servicio de Higiene Urbana - Crédito de Sanción Año 2014 (en pesos)						
Actividad		Inciso 1	Inciso 2	Inciso 3	Total	
10	Control de la Recolección de Residuos	4.613.000,00	0,00	135.270.000,00	139.883.000,00	98%
11	Seguimiento y Control de Equipos propios	0,00	300.000,00	2.000.000,00	2.300.000,00	2%
Total		4.613.000,00	300.000,00	137.270.000,00	142.183.000,00	100%
		3%	0%	97%	100%	

Cuadro 7 – Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de la Distribución de Créditos del Presupuesto 2014

Como puede apreciarse la mayor parte del gasto se produjo en el Inciso 3 “Servicios no Personales” y en la Actividad 10 “Control de la Recolección de Residuos”. Cabe señalar que el Programa no tiene metas física establecidas, por tratarse de un programa instrumental, y se encuentra totalmente financiado por Fuente 11 (Tesoro).

³⁵ Crédito de Sanción del MAYEP Presupuesto Año 2014: \$ 7.776.247.126.

³⁶ Conforme Presupuesto 2014.

El objeto de auditoría comprende solamente la Actividad 10 del Programa 53. En el Cuadro 8 se expone con mayor detalle la distribución por Objeto del Gasto.

Programa 53 - Actividad 10 - Agrupado por Objeto del Gasto				
Inciso	Partida Principal	Partida Parcial	Monto (en pesos)	
1 - Gastos en Personal	1 - Personal permanente	1 - Retribución del cargo	2.242.000,00	49%
		4 - Sueldo anual complementario	199.000,00	4%
		6 - Contrib. Patronales	569.000,00	12%
		7 - Complementos	1.401.000,00	30%
	4 - Asignaciones familiares	1 - Personal permanente	149.000,00	3%
	5 - Asistencia social al personal	1 - Seguros de riesgo de trabajo	53.000,00	1%
	<i>Subtotal Inciso 1</i>			4.613.000,00
3 - Servicios no personales	3 - Mantenimiento, reparación y limpieza	1 - Mantenimiento y reparación de edificios y locales	1.600.000,00	1%
		2 - Mantenimiento y reparación de vehículos	1.500.000,00	1%
		6 - Mantenimiento de espacios verdes	1.300.000,00	1%
		8 - Higiene Urbana	120.870.000,00	89%
		9 - Otros no especificados precedentemente	10.000.000,00	7%
	<i>Subtotal Inciso 3</i>			135.270.000,00
Total Incisos 1 y 3			139.883.000,00	100%

Cuadro 8 – Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de la Distribución de Créditos del Presupuesto 2014

El Programa tuvo modificaciones presupuestarias que incrementaron su Crédito de Sanción siendo el Crédito Vigente al 31/12/14³⁷ de \$ 187.904.843,00, lo que representa una variación positiva del 34%. En el Cuadro 9 se muestran los cambios producidos por Objeto del Gasto.

Inciso	Ppal.	Parc.	Descripción	Crédito de Sanción (a)	Incremento (b)	Disminución (c)	Diferencia (b-c) (d)	Crédito Vigente (a+d)
1	1	1	Retribución del Cargo	2.242.000,00	0,00	2.242.000,00	-2.242.000,00	0,00
1	1	4	Sueldo Anual Complementario	199.000,00	0,00	194.243,00	-194.243,00	4.757,00
1	1	6	Contribuciones Patronales	569.000,00	0,00	568.131,00	-568.131,00	869,00
1	1	7	Complementos	1.401.000,00	0,00	1.401.000,00	-1.401.000,00	0,00
1	4	1	Personal Permanente	149.000,00	0,00	149.000,00	-149.000,00	0,00
1	5	1	Seguros de riesgo de trabajo	53.000,00	0,00	52.930,00	-52.930,00	70,00
Subtotal Inciso 1 - Gastos en Personal				4.613.000,00	0,00	4.607.304,00	-4.607.304,00	5.696,00
3	3	1	Mantenimiento y reparación de edificios y locales	1.600.000,00	10.693.850,00	1.642.387,00	9.051.463,00	10.651.463,00
3	3	2	Mantenimiento y reparación de vehículos	1.500.000,00	12.738.271,00	872.958,00	11.865.313,00	13.365.313,00
3	3	6	Mantenimiento de Espacios Verdes	1.300.000,00	76.678,00	1.300.000,00	-1.223.322,00	76.678,00
3	3	8	Higiene Urbana	120.870.000,00	43.400.042,00	6.497.092,00	36.902.950,00	157.772.950,00
3	3	9	Otros no especificados precedentemente	10.000.000,00	9.411.187,00	13.378.444,00	-3.967.257,00	6.032.743,00
3	9	6	Servicios de Consultoría	0,00	6.100.000,00	6.100.000,00	0,00	0,00
Subtotal Inciso 3 - Gastos no Personales				135.270.000,00	82.420.028,00	29.790.881,00	52.629.147,00	187.899.147,00
Total Modificaciones Presupuestarias				139.883.000,00	82.420.028,00	34.398.185,00	48.021.843,00	187.904.843,00

Cuadro 9 – Fuente: Elaboración propia a partir de datos provisorios suministrados por la OGPU

³⁷ Datos provisorios proporcionados por la OGPU con corte al 21/04/15.

Se observa un incremento del 38,91% del Inciso 3 y una drástica disminución del Inciso 1 (99,88%), como consecuencia de la regularización de partidas indicativas que realizó la OGEPU mediante Disposición N° 2-DGOGPP-2014 del 27/03/2014 y Resolución N° 1105-MHGC-14 del 30/06/2014.

Las Partidas Principales del Inciso 3 que más se incrementaron fueron las de “Mantenimiento y Reparación de Edificios y Locales” y “Mantenimiento y Reparación de Vehículos” cuyos Créditos de Sanción crecieron un 565,72% y un 791,02%, respectivamente, producto de diversos actos administrativos.

El Crédito Devengado, conforme los datos provisorios obtenidos al 24/04/2015³⁸, alcanza al 93% del Crédito Vigente (ver Cuadro 10).

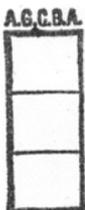
Partida Presupuestaria		Créd. Vigente (a)	Créd. Devengado (b)	Saldo de Créd. Vigente (a-b)	
114	Sueldo Anual complementario	4.757,00	4.756,03	0,97	60,25%
116	Contribuciones patronales	869,00	868,92	0,08	4,97%
151	Seguros de riesgos del trabajo	70,00	69,44	0,56	34,78%
Subtotal Inciso 1		5.696,00	5.694,39	1,61	0,00%
331	Mantenimiento y reparación de edificios y locales	10.651.463,00	10.632.000,00	19.463,00	0,15%
332	Mantenimiento y reparación de vehículos	13.365.313,00	13.365.312,40	0,60	0,00%
336	Mantenimiento de espacios verdes	76.678,00	0,00	76.678,00	0,58%
338	Higiene Urbana	157.772.950,00	144.559.601,37	13.213.348,63	99,28%
339	Servicios de Consultoría	6.032.743,00	6.032.742,78	0,22	0,00%
Subtotal Inciso 3		187.899.147,00	174.589.656,55	13.309.490,45	100,00%
Total Inciso 1 y 3		187.904.843,00	174.595.350,94	13.309.492,06	

Cuadro 10 – Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del Cuadro 9 y datos provisorios suministrados por la DGTAL del MAYEP

En cuanto al desarrollo del Programa, conforme los informes de ejecución trimestral del año 2014 puestos a disposición, el auditado manifiesta que no se ha verificado la existencia de problemas o desvíos y que el “programa se llevó a cabo según lo planificado”. En el Formulario S9 “Evaluación del Proceso y Resultados de Implementación del Programa” se señala que “[...] a partir del cambio de la Licitación que regula el Servicio Público de Higiene Urbana, el Programa debió llevar a cabo la implementación de nuevos parámetros en la medición de la calidad de dicho servicio. Asimismo, otro de los principales logros fue realizar un seguimiento exhaustivo de las metas planteadas por las empresas contratistas, garantizando, de esta manera, el cumplimiento de las mismas manteniendo los estándares de calidad previstos. [...]”³⁹. En cuanto al cumplimiento de los objetivos del Programa señala que “[...] han sido debidamente cumplimentados. Cabe aclarar que dichos objetivos son los previstos inicialmente en la etapa de formulación presupuestaria. [...]”.

³⁸ Datos suministrados por la DGTAL del MAYEP.

³⁹ Título “Principales conclusiones derivadas de la evaluación anual del programa”.



6.4. Universo y Muestra de auditoria del Programa 53 – Actividad 10

Cabe reiterar que se trabajó con datos provisorios suministrados por la OGEPU y la DGTAL del MAYEP, circunstancias por la cual la determinación del Universo y Muestra de auditoría estuvo sujeta a los riesgos mencionados en el anteúltimo párrafo del Punto 4 “Alcance” del presente Informe.

6.4.1. Determinación del Universo de auditoría

El Crédito Devengado del Programa 53 Actividad 10 ascendió a \$ 174.595.350,94. Su distribución por tipo de contratación se expone en el Cuadro 11.

Tipo de Contrato	Monto Devengado (en pesos)	
Decreto N° 556/10	159.571.475,81	91%
Licitación Pública	15.018.180,74	9%
Gastos en Personal	5.694,39	0%
Total	174.595.350,94	100%

Cuadro 11 – Fuente: Elaboración propia a partir de datos provisorios suministrados por la DGTAL del MAYEP

Se observa que el 91% del gasto se realizó mediante la aplicación de mecanismos de excepción a la Ley de Compras N° 2095, utilizados para justificar gastos que no pudieron realizarse a través de los mecanismos previstos por la Ley.

A los efectos de determinar el Universo de auditoría, en primer lugar, se excluyó el rubro Gastos en Personal por no resultar económicamente relevante, quedando un monto devengado a relevar de \$ 174.589.656,55 correspondiente al Inciso 3, exclusivamente.

El Programa bajo análisis tiene carácter Instrumental, es decir que realiza acciones o actividades intermedias para obtener un producto y/o prestar un servicio para otro Programa, Proyecto, Actividad u Obra; por lo tanto, no tiene fijadas metas físicas. En el caso particular del Programa 53 las acciones están dirigidas a inspeccionar y realizar controles respecto del SPHU, como así también, proponer mejoras del mismo. Surge de lo expresado que la GOCCS no realiza acciones vinculadas en forma directa a la prestación del SPHU (mantenimiento de material rodante, contenedores, construcción de dársenas, etc.). En tal sentido, para determinar que todo el gasto haya sido aplicado a la finalidad del Programa auditado, se procedió a clasificar el mismo por Expediente de origen y objeto de la contratación. De tal procedimiento se verificó que \$ 81.260.929,85⁴⁰ del gasto fuera aplicado a contrataciones por servicios no imputables al Programa 53 Actividad 10. En el Cuadro 12 se

⁴⁰ 47% del Crédito Devengado del Inciso 3.

detalla el instrumento legal de contratación, el tipo de prestación realizada, proveedor, documentación respaldatoria y monto devengado⁴¹.

Tipo Contratación	Prestación	Proveedor	Doc. Resp.	N° Doc. Resp.	Año Doc. Resp.	Monto Devengado en Pesos		
Decreto N° 556/10	Construcción de dársenas	Bosquimano SA	EXP	7384569	2013	2.043.000,00		
			EXP	368974	2014	2.223.000,00		
			EXP	369028	2014	2.227.500,00		
		Subtotal Bosquimano SA						6.493.500,00
		Logistical SA	EXP	368660	2014	2.091.500,00		
			EXP	368735	2014	2.047.000,00		
			EXP	2923010	2014	2.269.500,00		
			EXP	2923464	2014	2.358.500,00		
		Subtotal Logistical SA						1.300.000,00
		Total Construcción de dársenas						10.066.500,00
Total Construcción de dársenas						16.560.000,00		
Decreto N° 556/10	Inspección SPHU	CEAMSE	EXP	5939172	2013	2.450.000,00		
Total Inspección SPHU						2.450.000,00		
Decreto N° 556/10	Mantenimiento de Contenedores	Sistemas Urbanos SA	EXP	639400	2013	230.739,33		
			EXP	639400	2013	1.108.333,30		
		Subtotal Sistemas Urbanos SA						1.339.072,63
		Alfanor SA	EXP	1395583	2014	2.600.000,00		
			EXP	3901108	2014	970.750,00		
Total Mantenimiento de Contenedores						4.909.822,63		
Licitación Pública	Mantenimiento Preventivo y Correctivo de Vehículos	Oscar Scorza Equipos y Servicios SRL y otros UTE	EXP	123798	2012	12.354.480,74		
			EXP	657506	2012	2.663.700,00		
Total Mantenimiento Preventivo y Correctivo de Vehículos por Licitación Pública						15.018.180,74		
Decreto N° 556/10	Mantenimiento Preventivo y Correctivo de Vehículos	Cliba Ingeniería Ambiental SA	EXP	2231098	2014	428.504,00		
			EXP	5412852	2014	1.491.653,43		
			EXP	3032898	2014	637.751,66		
			EXP	7648953	2014	1.491.653,61		
		Subtotal Cliba Ingeniería Ambiental SA						4.049.562,70
		Oscar Scorza Equipos y Servicios SRL y otros UTE	EXP	4661815	2014	1.844.873,33		
			EXP	5516368	2014	925.308,51		
		Subtotal Oscar Scorza Equipos y Servicios SRL y otros UTE						2.770.181,84
		Oscar Scorza Equipos y Servicios SRL	EXP	13986256	2014	774.000,00		
		Oscar Scorza Equipos y Servicios SRL	EXP	6622258	2014	4.436.380,70		
		Themac de Argentina SA	EXP	2890452	2014	888.756,36		
			EXP	17488518	2014	1.665.051,76		
		Subtotal Themac de Argentina SA						6.990.188,82
		Talleres Navales Argentinos SRL	EXP	7395451	2014	2.250.696,80		
			EXP	7409216	2014	3.850.050,60		
EXP	9395218		2014	1.002.719,00				
Subtotal Talleres Navales Argentinos SRL						7.103.466,40		
Total Mantenimiento Preventivo y Correctivo de Vehículos por Decreto N° 556/10 y sus modif.						21.687.399,76		
Decreto N° 556/10	Servicio de Desodorización	Tratamientos Ambientales Coldan SA	EXP	1146562	2014	5.148.000,00		
			EXP	3900934	2014	5.148.000,00		
			EXP	7598216	2014	1.716.000,00		
			EXP	13786268	2014	5.148.000,00		
Total Servicio de Desodorización						17.160.000,00		
Decreto N° 556/10 y sus modif.	Idea Consulting SRL	Servicio de Asistencia Técnica en Gestión de Residuos	EXP	3671128	2014	1.775.000,00		
Total Servicio de Asistencia Técnica en Gestión de Residuos - Idea Consulting SRL						1.775.000,00		
Decreto N° 556/10	Sin datos	Baireslimpia SRL	EXP	13786346	2014	300.000,00		
			EXP	393287	2014	498.689,37		
			EXP	394031	2015	901.837,35		
Total Servicios sin Datos						1.700.526,72		
Total General Gastos no imputables al Programa 53 Actividad 10						81.260.929,85		

Cuadro 12 – Fuente: Elaboración propia con datos suministrados por la DGTAL del MAYEP

Por lo tanto, el gasto devengado imputable al Programa 53 Actividad 10 es de \$ 93.328.727,10⁴². En el Cuadro 13 se expone, con el mismo nivel de detalle del Cuadro 12, la composición de dicho gasto.

⁴¹ Cabe destacar que algunos de los contratos mencionados en el Cuadro 12 han sido auditados en el Informe Final N° 1524 (Por ejemplo, los Expedientes N° 123798/12 y 675506/13).

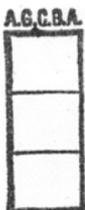
⁴² 53% del Crédito Devengado del Inciso 3.

Tipo Contratación	Proveedor	Prestación	Doc. Res.	N° Doc. Resp.	Año Doc. Resp.	Monto Devengado en Pesos
Decreto N° 556/10 y sus modif.	IATASA SA	Auditoría y Control Integral Zona 1	EXP	349737	2014	4.539.000,00
			EXP	3701756	2014	4.539.000,00
			EXP	7549740	2014	3.026.000,00
			EXP	13781677	2014	3.026.000,00
Total Auditoría y Control Integral Zona 1 - IATASA SA						15.130.000,00
Decreto N° 556/10 y sus modif.	Tel 3 SA	Auditoría y Control Integral Zona 2	EXP	349340	2014	3.760.317,00
			EXP	3701720	2014	3.760.317,00
			EXP	7550896	2014	2.506.878,00
			EXP	13781632	2014	2.506.878,00
Total Auditoría y Control Integral Zona 2 - Tel 3 SA						12.534.390,00
Decreto N° 556/10 y sus modif.	Latinoconsult SA	Auditoría y Control Integral Zona 3	EXP	349265	2014	4.083.747,00
			EXP	3701680	2014	4.083.747,00
			EXP	7550954	2014	2.722.498,00
			EXP	13781581	2014	2.722.498,00
Total Auditoría y Control Integral Zona 3 - Latinoconsult SA						13.612.490,00
Decreto N° 556/10 y sus modif.	Wia Consulting SRL	Auditoría y Control Integral Zona 4	EXP	349205	2014	4.770.000,00
			EXP	3701629	2014	4.770.000,00
			EXP	7551004	2014	3.180.000,00
			EXP	13781497	2014	4.770.000,00
Total Auditoría y Control Integral Zona 4 - Wia Consulting SRL						17.490.000,00
Decreto N° 556/10 y sus modif.	Hytsa Estudios y Proyectos SA	Auditoría y Control Integral Zona 5	EXP	349143	2014	2.478.767,28
			EXP	3701575	2014	2.478.767,28
			EXP	7551083	2014	1.652.511,52
			EXP	13781446	2014	1.652.511,52
Total Auditoría y Control Integral Zona 5 - Hytsa Estudios y Proyectos SA						8.262.557,60
Decreto N° 556/10 y sus modif.	SMS Audit SRL	Auditoría y Control Integral Zona 6	EXP	348894	2014	4.290.000,00
			EXP	3701522	2014	4.290.000,00
			EXP	7551042	2014	2.860.000,00
			EXP	13781383	2014	4.290.000,00
Total Auditoría y Control Integral Zona 6 - SMS Audit SRL						15.730.000,00
Decreto N° 556/10 y sus modif.	Cooprogetti Societa Cooperativa Sucursal Argentina	Auditoría y Control Integral Zona 7	EXP	348837	2014	1.694.000,00
			EXP	3701475	2014	2.541.000,00
			EXP	6162051	2014	847.000,00
			EXP	7551174	2014	1.694.000,00
			EXP	13781338	2014	1.694.000,00
Total Auditoría y Control Integral Zona 7 - Cooprogetti Societa Cooperativa Sucursal Argentina						8.470.000,00
Decreto N° 556/10 y sus modif.	La Usina Producciones SRL	Encuesta de Satisfacción del Vecino	EXP	348774	2014	899.695,50
			EXP	390178	2014	299.898,50
			EXP	3901781	2014	599.797,00
			EXP	7598365	2014	299.898,50
Total Encuesta de Satisfacción del Vecino - La Usina Producciones SRL						2.099.289,50
Total General Gastos imputables al Programa 53 Actividad 10						93.328.727,10

Cuadro 13 – Fuente: Elaboración propia con datos suministrados por la DGTAL del MAYEP

En consecuencia, el Universo de análisis del gasto devengado es el compuesto por las contrataciones expresadas en el Cuadro 13. Se observa que el gasto fue realizado en el marco del Decreto 556/10 y sus modificatorios, en el 100% de los casos.

Se destaca el gasto en Servicios de Auditoría y Control Integral de cada Zona de Higiene Urbana, cuya sumatoria ascendió a \$ 91.229.437,60, representando el 98% del Crédito Devengado. La distribución por cada Zona es la que se exhibe en el Gráfico 2.



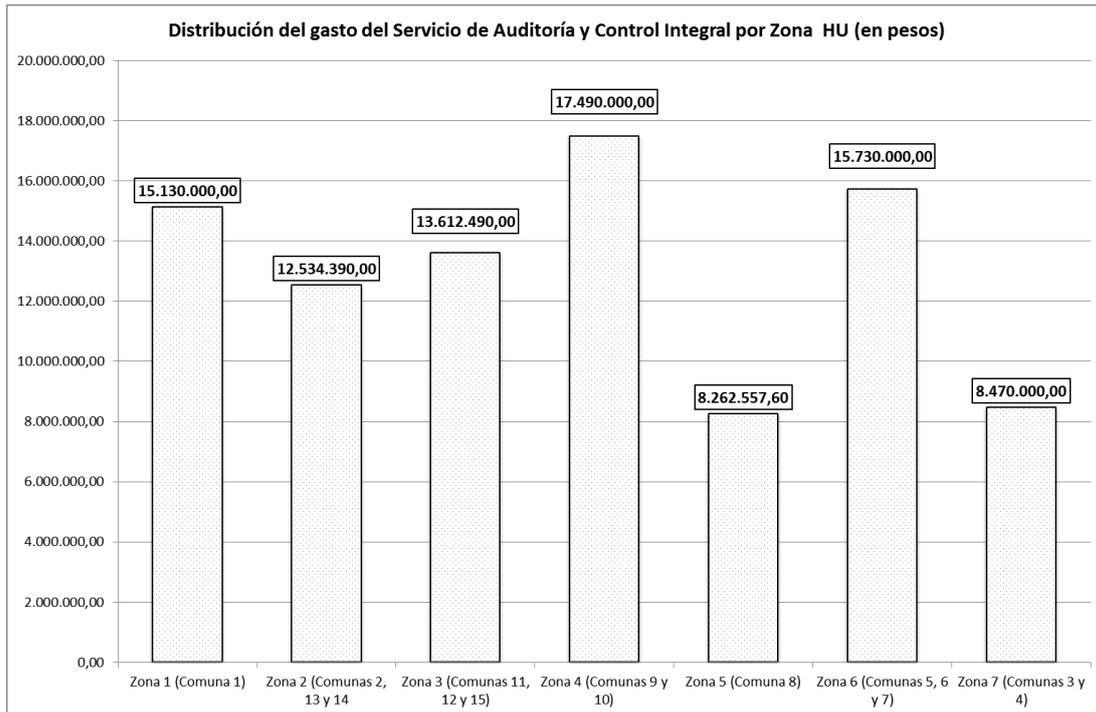


Gráfico 2 – Elaboración propia con datos del Cuadro 13

6.4.2. Determinación de la Muestra de auditoría

En función de los datos analizados se procedió a la determinación de la Muestra de auditoría y de los procedimientos aplicables:

- a) Relevar y analizar la documentación respaldatoria del gasto realizado por la prestación del Servicio de Auditoría y Control Integral de la Zona 4, encomendada a la empresa Wia Consulting SRL por un monto de \$ 17.490.000,00. El criterio aplicado para esta selección fue el de relevancia económica al ser la contratación de mayor monto (Ver Gráfico 2). El análisis incluye el relevamiento del o de los productos previstos en la contratación para verificar su posterior utilización para evaluar la gestión del área auditada.
- b) Relevar y analizar la documentación respaldatoria del gasto realizado por la prestación del Servicio de Auditoría y Control Integral de la Zona 5, encomendada a la empresa Hytsa Estudios y Proyectos SA por un monto de \$ 8.262.557,60. Se seleccionó esta Zona dado que el SPHU se presta por Administración, a través del Ente de Higiene Urbana. Dado el carácter de “zona testigo” que tiene asignada para todo el sistema de SPHU, se consideró relevante evaluar los resultados del servicio de auditoría prestado. El análisis incluye el relevamiento del o de los productos previstos en la contratación para verificar su posterior utilización para evaluar la gestión del área auditada.
- c) Relevar y analizar la documentación respaldatoria del gasto realizado por la prestación del Servicio de Encuestas de Satisfacción,

encomendada a la empresa La Usina Producciones SRL por un monto de \$ 2.099.289,50. El análisis incluye el relevamiento del o de los productos previstos en la contratación para verificar su posterior utilización para evaluar la gestión del área auditada.

Respecto de los puntos a) y b), el criterio de selección, además de lo fundamentado en cada caso, se basa en que, conforme el relevamiento previo realizado, todas las contrataciones para la prestación del Servicio de Auditoría y Control Integral de cada Zona de Higiene Urbana tienen requisitos y condiciones similares.

La contratación del punto c), de acuerdo con el relevamiento previo realizado, tiene vínculo directo con las acciones encargadas al área auditada en relación con el mejoramiento del SPHU.

Por lo tanto, de lo expuesto hasta aquí, la Muestra de auditoría queda conformada con los gastos realizados en el Inciso 3 del Programa 53 Actividad 10, la cual se sintetiza en el Cuadro 14.

Referencias	Monto Devengado (en pesos)		% muestra/universo
Universo de Auditoría	93.328.727,10		
Total Muestra de Auditoría	27.851.847,10	100%	30%
<i>Auditoría y Control Integral Zona 4</i>	<i>17.490.000,00</i>	<i>63%</i>	<i>19%</i>
<i>Auditoría y Control Integral Zona 5</i>	<i>8.262.557,60</i>	<i>30%</i>	<i>9%</i>
<i>Encuesta de Satisfacción del Vecino</i>	<i>2.099.289,50</i>	<i>8%</i>	<i>2%</i>

Cuadro 14 – Elaboración propia a partir del criterio del auditor

Se incluye en la Muestra de auditoría la tramitación de la Licitación Pública N° 1324/2014 “Servicio de Auditoría y Control Integrado de la Calidad del Servicio Público de Higiene Urbana en la Ciudad de Buenos Aires”. Su objeto es similar a las de las contrataciones de Auditoría y Control Integral de las Zonas de Higiene Urbana ya mencionadas. La mayor parte del proceso licitatorio transcurrió durante el ejercicio auditado, produciéndose su adjudicación a principios del año 2015.

Por último, cabe señalar que, al momento del relevamiento previo y determinación de la Muestra de auditoría, se incluyó el Expediente 13781497/14 por un monto total de \$ 4.770.000,00 (ver Cuadro 13). Conforme la documentación relevada el gasto correspondió a la Zona 3 y no la 4 como constaba originalmente⁴³.

⁴³ En el Punto 6. Aclaraciones Previas, apartado 6.5.1.1. del presente Informe se realizan las aclaraciones pertinentes.

6.5. Compras y contrataciones Programa 53 - Actividad 10

Durante el año 2014 se verificó la existencia de contrataciones dirigidas, principalmente, a atender las siguientes actividades: realización de encuestas de satisfacción e involucramiento de los vecinos respecto del SPHU y realización de auditorías integrales de la calidad del SPHU. También se inició el proceso de llamado a Licitación Pública N° 1324/2014 “Servicio de Auditoría y Control Integrado de la Calidad del Servicio Público de Higiene Urbana en la Ciudad de Buenos Aires”. A continuación se describen y analizan los casos incluidos en la Muestra de auditoría desarrollada en el Punto 6. “Aclaraciones Previas”, apartado 6.4.2. del presente Informe.

Cabe destacar que no se tratan estrictamente de “contratos” toda vez que, como se indica en el desarrollo del examen, los gastos fueron aprobados en el marco del Decreto N° 556/10⁴⁴ y su modificatorio Decreto N°752/10⁴⁵ los cuales no determinan un mecanismo de contratación dado que no exige la formalización legal de la relación entre el proveedor y la Administración careciendo, por lo tanto, de un instrumento contractual que la regule. La denominación “contrato” se utiliza en el contexto de que por cada una de las autorizaciones se emitieron las respectivas Órdenes de Compra, las cuales generan obligaciones mínimas para las partes.

El Decreto N° 556/10 y su modificatorio Decreto N° 752/10, como se señaló anteriormente, no establece un mecanismo de contratación sino que delega “[...] facultades para autorizar pagos, entregas y transferencias de fondos, reintegros y devoluciones de impuestos, derechos y tasas, para liquidar haberes y para aprobar rendiciones de cuentas. [...]”, conforme un cuadro de competencias. Por otra parte, “[...] estableció un mecanismo para hacer frente a aquellos gastos de imprescindible necesidad tendientes a asegurar la prestación de servicios esenciales que, por la celeridad con que deben llevarse a cabo, no pudieran ser gestionados desde su inicio a través de los procedimientos vigentes en materia de compras y contrataciones del Estado o mediante el régimen de cajas chicas. [...]”.

Dado que los requisitos para aplicar el Decreto N° 556/10 y su modificatorio exigen que los gastos sean de “imprescindible necesidad” o de “urgencia y/o emergencia” la DGLIM manifestó que “[...] ésta contratación reviste el carácter de urgente, motivado en la necesidad imperiosa de mejorar el grado de cumplimiento de los actuales concesionarios del servicio de recolección. [...]”⁴⁶. Tratándose la Lic. Púb. N° 6/03 de una contratación que se encontraba vigente desde febrero/2005 y casi concluyendo⁴⁷ al momento de solicitarse los servicios de auditoría, la calidad de “urgente” no se encuentra suficientemente

⁴⁴ BOCBA 3463.

⁴⁵ BOCBA 3512.

⁴⁶ Todos los expedientes manifiestan la misma causa.

⁴⁷ La Lic. Púb. N° 6/03 estuvo vigente hasta el mes de octubre/14, momento en que se inicia el contrato de la Lic. Púb. N° 997/13.

justificada. Más aún, se trata de un servicio que viene siendo prestado con anterioridad y ya, por haberse convertido de tracto sucesivo, no puede atribuírsele novedad y, consecuentemente, el carácter de urgente.

La Ley N° 2095, establece que “[...] *la urgencia debe responder a circunstancias objetivas y su magnitud debe ser tal que impida la realización de otro procedimiento de selección en tiempo oportuno. Estas circunstancias deben ser debidamente fundadas por la máxima autoridad de cada jurisdicción o entidad, en el expediente en que se tramita la compra o contratación. [...]*”⁴⁸.

6.5.1. Contrataciones de “Servicio de Auditoría y Control Integral” para las Zonas de Higiene Urbana

Estas contrataciones fueron realizadas para cada una de las siete Zonas vigentes en la CABA conforme a la Lic. Púb. N° 6/03, vigente hasta octubre/14. A partir de esta última fecha, las zonas bajo inspección continuaron siendo siete, por la puesta en marcha de la Lic. Púb. N° 997/13, actualmente en ejecución. En las primeras siete filas del Cuadro 13 del presente Informe, se suministran los datos de las contrataciones para cada una de las Zonas, realizadas todas bajo el procedimiento de excepción al régimen de compras dado que se trató de aprobación de gastos por aplicación del Decreto N° 556/10 y sus modificatorios.

Las contrataciones tienen objetos y requerimientos similares, con excepción de la Zona de ejecución; por lo tanto, a continuación se describe en general estos contratos dejando las particularidades de cada caso de la Muestra en el acápite correspondiente. El objeto de las contrataciones fue la prestación de “[...] *un servicio de auditoría a los efectos de realizar un eficiente control de calidad al Servicio Público de Higiene Urbana brindado por la EMPRESAS ADJUDICATARIAS de la Licitación Pública 03/006. [...]*”. La urgencia de la contratación se justificó “[...] *en la necesidad imperiosa de mejorar el grado de cumplimiento de los actuales concesionarios del servicio de recolección. [...]*”.

El servicio contratado, de acuerdo con la documentación relevada, contiene tres tipos de controles:

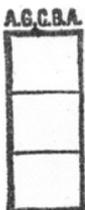
- d) Controles durante la prestación del servicio: cumplimiento de los itinerarios establecidos, normas de trabajo y del servicio de recolección de RVE⁴⁹, RVO⁵⁰ y ROyD⁵¹.
- e) Controles posteriores a la prestación del servicio: cumplimiento vaciado y limpieza de contenedores, reubicación de los elementos de

⁴⁸ Ley N° 2095, Artículo 28.

⁴⁹ Recolección de restos verdes.

⁵⁰ Recolección de voluminosos.

⁵¹ Recolección de restos de obra y demoliciones.



contención, estado del entorno de los contenedores, estado general de las cuadras servidas, estado de las islas en las villas de emergencia.

- f) Controles puntuales: verificación de la calidad y cantidad de elementos de contención, del grado de respuesta de los reclamos y solicitudes, microbasurales, verificación de la transmisión de la información.

La contratación contiene especificaciones técnicas que se sintetizan a continuación y se transcriben, en forma completa, en el Anexo II del presente Informe.

Conforme las especificaciones técnicas mencionadas, los oferentes “[...] *deberán presentar en sus propuestas técnicas el diseño de un sistema de control de la calidad del Servicio que permita gestionar las siguientes informaciones:*

- *Información relacionada con la calidad del servicio percibida por los ciudadanos de la Ciudad de Buenos Aires.*
- *Información relacionada con las especificaciones del Pliego de Condiciones de los Contratos del Servicio Público de Higiene Urbana suscritos con las empresas prestadoras.*
- *Información relacionada con el cumplimiento de las especificaciones técnicas de los contratos del servicio de Higiene Urbana en la Ciudad de Buenos Aires. [...]”.*

Por lo tanto, los trabajos a realizar por los adjudicatarios estarán:

- Relacionados con la calidad percibida por los ciudadanos sobre el SPHU.
- Relacionados con las especificaciones técnicas del Pliego de Condiciones de los contratos del SPHU, para lo cual diseñará un sistema que permita obtener información actualizada para elaborar estudios comparativos.
- Relacionadas con el cumplimiento de las especificaciones técnicas de los contratos del Servicio Público de Higiene Urbana por parte de los prestadores, para lo cual se diseñarán estándares de calidad del SPHU en base a la definición de determinados “Índices de Calidad” propuestos por los oferentes en su Plan de Trabajo.

La evaluación de la calidad del servicio prestado se realizará sobre el Servicio de Recolección (domiciliaria fracción húmeda, grandes generadores, restos de obras y demoliciones, restos verdes, lavado y mantenimiento de contenedores, barrido y limpieza, etc.) y el Sistema Público de Reciclado (a cargo de la Dirección General de Reciclado de la SSHU).

La adjudicataria propondrá una metodología para auditar y realizar el control de calidad que garantice la representatividad estadística de los datos obtenidos de la Zona. Deberá detallar el sistema de información que aplicará

para el procesamiento de los datos reunidos en las auditorías que permitan establecer una base de datos a efectos de efectuar análisis estadísticos por ruta y por tipo de servicio.

Además de la elaboración de resúmenes mensuales, la adjudicataria habilitará al GCABA para “[...] acceder a través del acceso codificado en el entorno web a la información detallada correspondiente a todos los datos de las distintas instancias de la auditoría que se realicen, en las que siempre figurará el Agente que la ha realizado. [...]”. Respecto de los informes escritos, su periodicidad se estableció en diarios y mensuales, estableciéndose los contenidos mínimos de los mismos.

Con relación a los Índices de Calidad, conforme el Plan de Trabajo definido por la adjudicataria, se debe garantizar valorar la calidad de la prestación verificando si el resultado de la ejecución del SPHU cumple con los requerimientos de ejecución requeridos. Esta valoración posee los siguientes grados: Satisfactoria, No Satisfactoria o Deficiente. En tal sentido, la adjudicataria “debe proponer y detallar su definición de índices, metodología de cálculo, variables a controlar en los distintos servicios y toda aquella información que haga a la comprensión del Plan de Trabajo”. El GCABA se reserva el derecho de ampliar las variables a controlar con el objeto de unificar el Sistema de Control en las distintas Zonas.

Las adjudicatarias deben desarrollar un Sistema Aplicativo que contenga una serie de requisitos mínimos: tecnología GPS (Global Position System) compatible con la Unidad de Sistemas de Información Geográfica (USIG) de la CABA, frecuencia de transmisión de datos, cartografía digital exacta y georreferenciada, consulta de base de datos vía página Web con acceso codificado, etc.

Conforme se estableció en la determinación de la Muestra de auditoría⁵² de estas 7 zonas se incluyeron para su relevamiento y análisis las contrataciones correspondientes a las Zonas 4 y 5. A continuación se describen las tramitaciones realizadas sobre el particular:

6.5.1.1. “Servicio de Auditoría Integral de la Calidad de Prestación del SPHU en la CABA – Zona 4” – Contratista: Wia Consulting SRL – Monto Total Devengado Contratación: \$ 14.310.000,00

Las contrataciones de este servicio fueron tramitadas por los expedientes, montos y períodos que se indican en el Cuadro 15. El tratamiento se realiza en forma general dado que, como se señaló anteriormente, los trámites son similares.

⁵² Ver Punto 6. Aclaraciones Previas, apartado 6.4.2. del presente Informe.

Expediente Electrónico	Resolución MAYEPCG		Período Aprobado	Monto Aprobado (en pesos)
	N°	Fecha		
349205/14	476	12/03/2014	Enero-Febrero/14	3.180.000,00
	723	22/04/2014	Marzo/14	1.590.000,00
3701629/14	959	04/06/2014	Abril/14	1.590.000,00
	1099	03/07/2014	Mayo/14	1.590.000,00
	1287	29/07/2014	Junio/14	1.590.000,00
7551004/14	1482	20/08/2014	Julio/14	1.590.000,00
	1671	29/09/2014	Agosto/14	1.590.000,00
	1769	27/10/2014	Septiembre/14	1.590.000,00
Total Wia Consulting SRL				14.310.000,00

Cuadro 15 – Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de documentación relevada

Esta contratación, conforme la documentación relevada, se originó en el año 2013 mediante el Expediente N° 4383409/13 y se renovó por el mes de Diciembre/13 por Expediente N° 6161309/13. Por otra parte, se señala que paralelamente se había iniciado el Expediente N° 3889309/13⁵³ por el cual se tramita el llamado a Licitación Pública para la contratación de este servicio⁵⁴. Cabe destacar que la sola mención de los expedientes de trámite del llamado no resulta suficiente para aplicar el Decreto N° 556/10 y su modificatorio dado que, al tratarse de una operación de tracto sucesivo⁵⁵, se debe “[...] *detallar el estado de avance del proceso licitatorio respectivo y, en caso de no corresponder dicho procedimiento, justificar las causas y el motivo. [...]56*”, circunstancia que no consta en la documentación relevada.

La duración de los trabajos se estableció por un plazo de tres meses con un Presupuesto Oficial de \$ 1.590.000,00 mensuales pagaderos contra presentación y aprobación de los respectivos informes.

La Resolución N° 1873-MAYEPGC-14 del 21/11/14 aprueba el gasto de \$ 1.590.000 por la prestación del servicio de Auditoría Integral de la Calidad de Prestación del SPHU de la Zona 4, correspondiente al mes de Octubre/14. Por Resolución N° 272-MAYEPGC-15 del 25/02/15 se rectifica la anterior estableciendo que el gasto corresponde a la Zona 3 en lugar de la Zona 4.

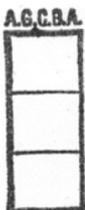
De la documentación relevada surge que el 23/01/15 la DGLIM informa que se incurrió en un “[...] *error involuntario al consignar la zona de prestación del servicio en el requerimiento de marras –PV-2014-13970549-DGLIM- obrantes a orden 2- atento a que la Licitación Pública N° 997/2013 se han redefinido las*

⁵³ Cabe destacar que el llamado a Licitación Pública del “Servicio de Auditoría Integral del SPHU” tramitó por Expediente N° 7598085/14. Ver Punto 6 “Aclaraciones Previas”, apartado 6.5.3., del presente Informe.

⁵⁴ Por encontrarse fuera del período auditado esta documentación no fue relevada.

⁵⁵ Se trata de la prestación de un servicio de auditoría diaria y certificación mensual.

⁵⁶ Artículo 7 del Decreto N° 556/10 y su modificatorio.



zonas de prestación del SPHU, corresponde indicar que la zona que le compete a esta firma es zona 3. [...]”⁵⁷ ampliando⁵⁸, el 28/01/15, que “[...] si bien se ha modificado la numeración de la zona por los motivos ya explicados, la ubicación y dimensionamiento de la misma no ha variado, consecuentemente no se ha alterado los valores de la contratación. [...]”. Cabe señalar que la Contratista presentó tres remitos⁵⁹, por los meses de octubre, noviembre y diciembre/14, indicando que los servicios prestados correspondían a la Zona 4. Posteriormente, la empresa presentó otros tres remitos⁶⁰ detallando que los servicios prestados corresponden a la Zona 3, para los meses ya mencionados, sin indicar que estos reemplazan a los anteriores.

En cuanto a la justificación de la aprobación del gasto por necesidad y urgencia, por razones de brevedad, se remite a la lectura del Punto 6 “Aclaraciones Previas”, apartado 6.5.1., del presente Informe.

La DGLIM puso a disposición los Informes Semanales del período enero/14 a septiembre/14⁶¹ producidos por Wia Consulting SRL. Los mismos se encuentran organizados por tipo de servicio (Barrido Manual, Recolección Domiciliaria Manual, Recolección Domiciliaria Contenerizada) indicándose para cada caso la cantidad de deficiencias semanales por rutas y cuadras auditadas. Esta información se encuentra expuesta en cuadros y gráficos.

Por otra parte, presenta un Tablero de Control con datos acumulados que permite el seguimiento de la evolución histórica que han tenido las variables medidas. En los Cuadros 16 y 17 se transcriben los Tableros de Control correspondientes a la primera semana de enero/14 y a la última semana de septiembre/14, respectivamente.

Acumulado: 16/09/2013 al 12/01/2014	Rutas Auditadas	Rutas con Deficiencia	Cuadras Auditadas	Cuadras con Deficiencia	Rutas con Deficiencias / Total de Rutas Auditadas	Cuadras con Deficiencias / Total de Cuadras Auditadas
BARRIDO MANUAL	3247	3015	36310	22078	93%	61%
RECOLECCION DOMICILIARIA MANUAL	223	208	19519	6067	93%	31%

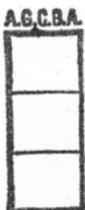
⁵⁷ IF-2015-01432659-DGLIM.

⁵⁸ PV-2015-01802350-DGLIM.

⁵⁹ Remitos N° 18 (21/01/15), 16 (22/01/15) y 17 (23/01/15).

⁶⁰ Remitos N° 15 (06/11/14), 16 (04/12/14) y 17 (05/01/15)

⁶¹ A partir del mes de octubre/14 pasó a prestar servicios en la Zona 3 de la Lic. Púb. N° 997/13.



			Contenedores Auditados	Cont. con Deficiencia		Cont. con Deficiencias/ Cont. Auditados
RECOLECCION DOMICILIARIA CONTENERIZADA	135	135	12481	6632	100%	53%

Cuadro 16 – Fuente: Wia Consulting SRL - Reporte Semanal - Período: 06/01/2014 al 12/01/2014

Acumulado: 16/09/2013 al 28/09/2014	Rutas Auditadas	Rutas con Deficiencia	Cuadras Auditadas	Cuadras con Deficiencia	Rutas con Deficiencias / Total de Rutas Auditadas	Cuadras con Deficiencias / Total de Cuadras Auditadas
BARRIDO MANUAL	10501	9420	149999	55876	90%	37%
RECOLECCION DOMICILIARIA MANUAL	723	666	64775	10475	92%	16%
			Contenedores Auditados	Cont. con Deficiencia		Cont. con Deficiencias/ Cont. Auditados
RECOLECCION DOMICILIARIA CONTENERIZADA	604	543	66511	10700	90%	16%

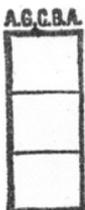
Cuadro 17 – Fuente: Wia Consulting SRL - Reporte Semanal - Período: 22/09/2014 al 28/09/2014

6.5.1.2. “Servicio de Auditoría Integral de la Calidad de Prestación del SPHU en la CABA – Zona 5” – Contratista: Hytsa Estudios y Proyectos SA – Monto Total Devengado Contratación: \$ 8.262.557,60

Las contrataciones de este servicio fueron tramitadas por los expedientes, montos y períodos que se indican en el Cuadro 18.

Expediente Electrónico	Resolución MAYEPCG		Período Aprobado	Monto Aprobado (en pesos)
	N°	Fecha		
349143/14	459	12/03/2014	Enero-Febrero/14	1.652.511,52
	658	14/04/2015	Marzo/14	826.255,76
3701575/14	927	30/05/2014	Abril/14	826.255,76
	1147	11/07/2014	Mayo/14	826.255,76
	1289	29/07/2014	Junio/14	826.255,76
7551083/14	1668	29/09/2014	Julio-Agosto/14	1.652.511,52
	1762	23/10/2014	Septiembre/14	826.255,76
13781580/14	1685	20/11/2014	Octubre/14	826.255,76
Total Hytsa Estudios y Proyectos SA				8.262.557,60

Cuadro 18 – Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de documentación relevada



Esta contratación, conforme la documentación relevada, se originó en el año 2013 mediante el Expediente N° 1546351/13 y se renovó por los Expedientes N° 3902754/13 y 5968945/13. Por otra parte, se señala que paralelamente se había iniciado el Expediente N° 3889309/13⁶² por el cual se tramita el llamado a Licitación Pública para la contratación de este servicio⁶³. Cabe destacar que la sola mención de los expedientes de trámite del llamado no resulta suficiente para aplicar el Decreto N° 556/10 y su modificatorio dado que, al tratarse de una operación de tracto sucesivo⁶⁴, se debe “[...] *detallar el estado de avance del proceso licitatorio respectivo y, en caso de no corresponder dicho procedimiento, justificar las causas y el motivo.* [...]”⁶⁵, circunstancia que no consta en la documentación relevada.

La duración de los contratos se estableció por un plazo de tres meses con un Presupuesto Oficial de \$ 826.255,76 mensuales.

La tramitación, con excepción de los montos involucrados y la Zona en cuestión, resultó similar a la de la Zona 4. En cuanto a la justificación de la aprobación del gasto por necesidad y urgencia, por razones de brevedad, se remite a la lectura del Punto 6 “Aclaraciones Previas”, apartado 6.5.1., del presente Informe.

Los Informes suministrados por Hytsa SA, puestos a disposición por la DGLIM, están clasificados en: Barrido; Cestos Papeleros-Barrenderos; Cestos Papeleros; Contenedores Especiales; Contenedores Zonas Vulnerables; Sumideros y Zonas Vulnerables. Algunos consisten en una planilla que contiene una serie histórica de las cuadras auditadas y las deficiencias detectadas. En otros casos se trata de “mapas” en los que se exhibe, mediante referencias, los lugares en los que se detectaron deficiencias y características de las mismas.

6.5.2. “Servicio de Encuesta de Satisfacción, conocimiento en involucramiento del vecino respecto de la problemática de la basura” – Contratista: La Usina Producciones SRL – Monto Total Devengado Contratación: \$ 2.099.289,50

Las contrataciones de este servicio fueron tramitadas por los expedientes, montos y períodos que se indican en el Cuadro 19.

⁶² Cabe destacar que el llamado a Licitación Pública del “Servicio de Auditoría Integral del SPHU” tramitó por Expediente N° 7598085/14. Ver Punto 6 “Aclaraciones Previas”, apartado 6.5.3., del presente Informe.

⁶³ Por encontrarse fuera del período auditado esta documentación no fue relevada.

⁶⁴ Se trata de la prestación de un servicio de auditoría diaria y certificación mensual.

⁶⁵ Artículo 7 del Decreto N° 556/10 y su modificatorio.

Expediente Electrónico	Resolución SSHU		Período Aprobado	Monto Aprobado (en pesos)
	N°	Fecha		
348774/14	37	14/03/2014	Enero/14	299.898,50
	38	14/03/2014	Febrero/14	299.898,50
	66	22/05/2014	Marzo/14	299.898,50
3901781/14	74	30/05/2014	Abril/14	299.898,50
	87	24/06/2014	Mayo/14	299.898,50
	116	07/08/2014	Junio/14	299.898,50
7598365/14	129	09/09/2014	Julio/14	299.898,50
	149	30/09/2014	Agosto/14	299.898,50
	172	25/11/2014	Septiembre/14	299.898,50
Total La Usina Producciones SRL Año 2014				2.699.086,50

Cuadro 19 – Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de documentación relevada

La tramitación de cada uno de los períodos fue similar; por lo tanto, la descripción de la misma se realizará en general, excepto para las cuestiones particulares de cada una de ellas, en cuyo caso se realizará la aclaración respectiva.

De la documentación relevada surge que se trataría de la continuación de una contratación preexistente, tramitada por los Expedientes N° 3918931/13 y 6161470/13. El objeto de la contratación es “Servicio de Encuesta” y el fundamento de la urgencia otorgada a la misma es “[...] *la necesidad de tomar conocimiento de la satisfacción e involucramiento del vecino respecto de la problemática de la basura en miras de dar solución a las problemáticas derivadas de la basura a partir de la información obtenida mediante el sistema de encuestas.* [...]”.

Las especificaciones de la contratación solicitada consisten en “[...] *encuestas telefónicas, entrevistas y muestras elaboradas a partir de los datos obtenidos de las encuestas y entrevistas.* [...]”. El plazo de contratación se estableció por trimestre con Presupuesto Oficial mensual de \$ 299.898,50.

La tramitación, con excepción de los montos involucrados y la Zona en cuestión, resultó similar a la de la Zona 4. En cuanto a la justificación de la aprobación del gasto por necesidad y urgencia, por razones de brevedad, se remite a la lectura del Punto 6 “Aclaraciones Previas”, apartado 6.5.1., del presente Informe.

La DGLIM puso a disposición los Informes producidos por La Usina Producciones SRL, correspondientes al período enero/14 – Diciembre/14, cuyas temáticas se detallan a continuación:

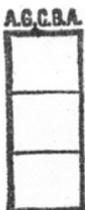
- Informe resultados Enero/14 – Proyecto: Análisis y descripción de la percepción del vecino sobre un probable programa de incentivos al reciclado.



- Informe resultados Febrero/14 - Proyecto: Análisis y descripción de la percepción del vecino sobre la limpieza en áreas críticas 1 - Plaza Serrano.
- Informe resultados Marzo/14 - Proyecto: Análisis y descripción de la percepción del vecino sobre la limpieza en áreas críticas 2: Las Cañitas.
- Informe resultados Abril/14 - Proyecto: Análisis y descripción de la percepción del vecino sobre la limpieza en áreas críticas: Barrio Norte y San Telmo.
- Informe resultados Mayo/14 - Proyecto: Análisis de Satisfacción, Conocimiento e involucramiento del vecino de la ciudad sobre la problemática de la basura y la contenerización de la Zona 2.
- Informe resultados Junio/14 - Proyecto: Análisis y descripción de la percepción del vecino sobre la limpieza en áreas críticas: Plaza Serrano y San Telmo.
- Informe resultados Julio/14 - Proyecto: Análisis y descripción de la percepción del vecino y comerciantes sobre la limpieza en áreas críticas: Plaza Serrano, Recoleta y Riñón Recoleta.
- Informe resultados Agosto/14 - Proyecto: Análisis y descripción de la percepción del vecino y comerciantes sobre la limpieza en áreas críticas: Riñón recoleta y Plaza Cañitas.
- Informe resultados Septiembre/14 - Proyecto: Análisis y descripción de la percepción del vecino y comerciantes sobre la limpieza en áreas críticas: Caballito.
- Informe resultados Octubre/14 - Proyecto: Comprensión del avance del proceso de contenerización.
- Informe resultados Noviembre/14 - Proyecto: Comprensión del avance del proceso de contenerización.
- Informe resultados Diciembre/14 - Proyecto: Comprensión del avance del proceso de contenerización.

6.5.3. Licitación Pública N° 1324/2014 “Servicio de Auditoría y Control Integrado de la Calidad del Servicio Público de Higiene Urbana en la Ciudad de Buenos Aires” – Expediente N° 7598085/14 - Presupuesto Oficial: \$ 472.890.000,00

La DGLIM solicitó la contratación del “Servicio de Auditoría y Control Integrado de la Calidad del Servicio Público de Higiene Urbana en la Ciudad de Buenos Aires”, la cual tramitó por Expediente Electrónico (EE) N° 7598085/14 produciendo el llamado de la Licitación Pública N° 1324/2014. A continuación se describe el desarrollo que tuvo la misma.



6.5.3.1. Requerimiento y elaboración de los Pliegos Licitatorios

La DGLIM inicia el trámite de aprobación de la contratación del “Servicio de Auditoría y Control Integrado de la Calidad del Servicio Público de Higiene Urbana en la Ciudad de Buenos Aires” el 24/06/14⁶⁶. El objeto de la contratación es “[...] *articular las medidas necesarias a los efectos de realizar la contratación del Servicio de Auditoría de Control Integral, procurando de esta manera contar con indicadores confiables, a los efectos de mensurar mediante criterios de calidad la prestación del Servicio Público de Higiene Urbana de la Ciudad de Buenos Aires. [...]*”. Por otra parte, se señala que al ser responsabilidad de la DGLIM “[...] *el disponer las medidas necesarias para lograr el perfecto estado de la limpieza de la ciudad, de lo que resulta la relevancia de esta contratación, teniendo en consideración la generalidad, integridad y coherencia del Servicio Público de Higiene Urbana en todos sus aspectos, sistemas y servicios. [...]*”. El Presupuesto Oficial estimado asciende a \$ 470.490.000,00.

Posteriormente, la DGLIM realiza un informe⁶⁷ a la DGTAL del MAYEP, con relación a la Contratación en trato, señalando:

- El objeto de la Licitación Pública consiste en articular las medidas tendientes a contar con indicadores confiables para mensurar la calidad, conforme índices establecidos por esta Administración, de la prestación del SPHU contratado mediante Licitación Pública n° 997/13.
- La contratación permitirá gestionar información relacionada con la calidad del servicio percibida por los ciudadanos de la CABA e información relacionada con el cumplimiento de las especificaciones técnicas de los contratos del SPHU.

Por otra parte, manifiesta que conforme el Artículo 14⁶⁸ de la Ley N° 4120, la DGLIM “[...] *formula e implementa la planificación y control del saneamiento e higiene urbana de la Ciudad, como así también, verifica la correcta ejecución del servicio de recolección de residuos sólidos urbanos húmedos y secos dispuesto en la vía pública y su transporte, conforme lo establecido en la documentación contractual que ha regido la precitada Licitación Pública N° 997/2013 para la contratación del Servicio Público de Higiene Urbana. [...]*”. En tal sentido, señala que “[...] *a través de su dependencia con especificidad en la materia, la Gerencia Operativa Calidad de Servicio, ejecuta por si misma el servicio de inspección sobre la prestación del SPHU desarrollado por las empresas contratistas. [...] A mayor abundamiento, se indica que mediante*

⁶⁶ PV-2014-07633804-DGLIM.

⁶⁷ PV-2014-16096790-DGLIM del 05/11/14.

⁶⁸ Artículo 14 de la Ley N° 4120: “El Poder Ejecutivo establecerá un sistema de control que incluirá la confección de índices de calidad de servicios para garantizar el cumplimiento de los compromisos asumidos por parte de los adjudicatarios. Para el control, registro e inspección se deberá contratar el servicio pertinente, el cual deberá hallarse vigente al inicio de los trabajos correspondientes al servicio público de higiene urbana.

dichas verificaciones, y conforme el índice de calidad preestablecido, se realiza la evaluación del cumplimiento que las mentadas contratistas dan a las prestaciones del SPHU. [...]”. En consecuencia, la contratación requerida se propone “[...] brindar la mayor cantidad de información posible a efectos de que esta Dirección General cumpla con sus atribuciones de inspección del SPHU, siendo meramente asistencial a dichos fines, dado que, como se ha indicado al comienzo, depende de esta repartición el desarrollo de las tareas de ‘control, registro e inspección sobre el SPHU. [...]”.

El Pliego Único de Bases y Condiciones Generales establece que el llamado a licitación y/o contratación se regirá por la Ley N° 2095, la Ley N° 4674, sus Decretos Reglamentarios N° 95/14 y 1145/09, el Decreto N° 440/13, la Ley N° 1218, la Ley N° 2809, la Ley N° 4736, la Ordenanza N° 52236, el Decreto N° 1616/97, el Decreto N° 1693/97 y el artículo 48 de la Ley N° 7; normas complementarias y las Cláusulas Particulares.

El Objeto del llamado, conforme lo estipula el Pliego de Bases y Condiciones Particulares⁶⁹, es la contratación del “Servicio de Auditoría y Control Integral de la Calidad del Servicio Público de Higiene Urbana en la Ciudad de Buenos Aires”. El ámbito de aplicación de los trabajos licitados es el Servicio Público de Higiene Urbana conforme el Pliego de Condiciones de la Licitación N° 997/13, en las Zonas 1, 2, 3, 4, 6 y 7 y en la Zona 5, donde la prestación se realiza en forma directa por el Ente de Higiene Urbana⁷⁰.

La Inspección del Servicio Público de Higiene Urbana, conforme el PCP, se organiza mediante la división del área de prestación en siete zonas coincidentes en sus límites con cada una de las Zonas en las que se divide el SPHU. En Cuadro 20 se transcribe la conformación de las zonas conforme lo establece el PCP.

Renglón	Zonas	Comunas
1	1	1
2	2	2-13-14
3	3	11-12-15
4	4	9-10
5	5	8
6	6	5-6-7
7	7	3-4

Cuadro 20 - Fuente: Artículo 2° “Ámbito de aplicación” del PCP de la LP N° 1324/13

⁶⁹ Artículo 1 “Objeto del Llamado” del PCP de la LP N° 1324/14.

⁷⁰ Artículo 2 “Ámbito de Aplicación” del PCP de la LP N° 1324/14.



El Presupuesto Oficial estimado para el servicio ascendió a \$ 472.890.000,00, distribuido en siete renglones conforme se expone en la Cuadro 21.

Renglón	Presupuesto Oficial
1	\$ 70.035.696,00
2	\$ 74.771.712,00
3	\$ 84.984.096,00
4	\$ 56.106.048,00
5	\$ 45.173.328,00
6	\$ 74.401.344,00
7	\$ 67.417.776,00

Cuadro 21 - Fuente: Artículo 3° "Presupuesto Oficial" del PCP de la LP N° 1324/13

Cabe destacar que en el pedido original de la DGLIM, el Presupuesto Oficial del Renglón 4 estaba estimado en \$ 53.706.048,00 y la sumatoria de todos los renglones en \$ 470.490.000,00. El monto en cuestión fue incrementado a \$ 56.106.048,00, mediante presentación⁷¹ de la DGLIM ante la DGCYC, sin que se explicita la justificación del cambio.

El plazo contractual⁷² se estableció en cuatro años, reservándose el GCABA prorrogar el contrato por una única vez, a su vencimiento, por un plazo igual o menor del contrato inicial, no pudiendo el plazo de la prórroga superar al plazo de vigencia original del contrato⁷³.

Se establece que la prestación del servicio a contratar "[...] reviste el carácter de esencial, necesario y continuo para la actividad y el normal desenvolvimiento de la función pública inherente al GCBA. [...]" En consecuencia, el servicio "[...] no puede suspenderse, retardarse y/o discontinuarse, debiendo el OFERENTE presentar Planes de Contingencias a situaciones adversas que, de acuerdo a su experiencia y pericia, puedan ser previstas, pero no evitadas. [...]"⁷⁴.

La forma de cotización obligatoria⁷⁵ se estableció en un "único precio total mensual por renglón" que comprenda la realización de la totalidad de las tareas descriptas en el PET y sus Anexos. No obstante se requiere el desglose de los elementos que componen la oferta e informar los precios de referencia asociados de cada uno. Se exige que cada Oferente cotice como mínimo dos de los renglones⁷⁶. En el mismo artículo del PCP se exige la

⁷¹ PV-2014-12738783-DGLIM del 03/09/14.

⁷² Artículo 6 "Plazo de Contratación" del PCP de la LP N° 1324/14.

⁷³ Conforme lo estipula la Ley N° 2095 en su Artículo 117, Inciso 3.

⁷⁴ Artículo 7 "Cumplimiento Contractual" del PCP de la LP N° 1324/14.

⁷⁵ Artículo 23 "Forma de Cotizar" del PCP de la LP N° 1324/14.

⁷⁶ Cabe destacar que en el PCP sometido a aprobación, se estableció que debían cotizarse todos los renglones, es decir, que debían presentarse siete ofertas individuales.

presentación de los precios correspondientes para cada ítem que conforman los Servicios Adicionales previstos en le PET.

Por otra parte, se estableció que no se preadjudicaría ninguna oferta que implicara un importe a erogar mayor que el Presupuesto Oficial del renglón, como así tampoco un 10% menor que el mismo, “[...] *toda vez que es decisión del GCBA garantizar la prestación dentro de los límites de viabilidad y razonabilidad económica.* [...]”.

Las pautas de evaluación⁷⁷ de las ofertas se basan en los criterios y factores que se describen sintéticamente a continuación:

- Criterio de Evaluación de la Propuesta Técnica.
 - Factor 1 – Propuesta de Metodología de Auditoría y Control Integral del SPHU.
 - Factor 2 – Tamaño de Muestra sobre Universo Muestral.
 - Factor 3 – Justificación del Tamaño Muestral y Metodología de Elección.
 - Factor 4 – Aportación de Sistema de información o Aplicación informática.
 - Factor 5 – Experiencia y Formación del Personal.
- Criterio de Evaluación de la Propuesta Económica.
 - Se deberá presentar al menos oferta por dos de los renglones definidos. Estas ofertas serán individuales e independientes para cada una de las Zonas.
 - No se valoraran aquellas ofertas que presente una baja sobre el precio oficial superior al 10%, por considerarlas baja temeraria o desproporcionada.

Las obligaciones del Contratista⁷⁸, durante la ejecución del contrato, son las siguientes:

- a) Proveer un servicio mensual de Auditoría de la Correcta Prestación del SPHU de la CABA para el respectivo renglón.
- b) Controlar la calidad del SPHU mediante la aplicación de índices para el respectivo renglón.
- c) Controlar el cumplimiento de los compromisos cuantitativos contractuales de los contratistas referentes a los recursos y frecuencias de los servicios.

⁷⁷ Artículo 32 – “Del examen de las Ofertas. Comisión de Evaluación. Pautas y Mecanismos de Evaluación.

⁷⁸ Artículo 40 “Obligaciones del Contratista” del PCP de la LP 1324/14.

- d) Elaborar informes periódicos sobre los resultados de las auditorías y controles de calidad, de los índices aplicados, análisis de las deficiencias detectadas, y en su caso, de propuestas para solucionarlas. A requerimiento de la autoridad de aplicación, estos informes serán mensuales, semanales o diarios.
- e) Designar a un representante técnico, quien actuará como mandatario con plenas facultades para obligarlo en todos los asuntos técnicos y administrativos relativos al SPHU.

Se establece un mecanismo de Redeterminación de Precios⁷⁹, regido por la Ley N° 2809 y su reglamentación, en base a la estructura de costos estimada que se expone en el Cuadro 22.

Estructura de Costos Estimada		
Ítem	Incidencia	Parámetros
Mano de Obra	55%	Salario Sector Privado Registrado INDEC
Camioneta	15%	Índice de Precios Internos Mayoristas. Cuadro 7.3.1-34 Vehículos, Automotores, Carrocerías y Repuestos
Combustibles y Lubricantes	10%	Índice de Precios Internos Mayoristas. Cuadro 7.3.1.23 Productos Refinados del Petróleo
Neumáticos	5%	Índice de Precios Internos Mayoristas. Cuadro 7.3.1-251 Productos de Caucho
Ropa para Personal	5%	Índice de Precios Internos Mayoristas. Cuadro 7.3.1-18 Prendas de Materiales Textiles
Generales	10%	Índice de Precios Internos Mayoristas. Cuadro 7.3.1-Nivel General

Cuadro 22 – Fuente: Artículo 56 “Mecanismo de Redeterminación de Precios” del PCP de la LP 1324/14

El Pliego de Especificaciones Técnicas requiere que los oferentes presenten un diseño de “un sistema de control de la calidad del Servicio” que permita gestionar:

- Información relacionada con las especificaciones del Pliego de Condiciones de los Contratos del Servicio Público de Higiene Urbana suscritos con las empresas prestadoras, conforme Licitación N° 997/13.
- Información relacionada con el cumplimiento de las especificaciones técnicas de los contratos del servicio de Higiene Urbana en la CABA.

Los trabajos a realizar que se deben ofertar, además de contemplar la información mencionada anteriormente, deben incluir el diseño de un sistema que permita obtener diversa información referida a estándares de calidad;

⁷⁹ Artículo 56 “Mecanismo de Redeterminación de Precios” del PCP de la LP N° 1324/14.

cumplimiento de compromisos cuantitativos y cualitativos de las prestadoras del SPHU; cumplimiento de los compromisos contractuales de las prestadoras del SPHU y la realización de estudios comparativos periódicos de la estructura y sistemas prestados. En el Anexo III del presente Informe se transcribe el detalle de los sistemas y trabajos requeridos.

El PET prevé la elaboración de informes indicando la modalidad y la frecuencia, como así también el contenido mínimo de los mismos.

Por otra parte, el PET establece que el adjudicatario realizará el Control Posterior al Servicio para valorar la Calidad de la Prestación (satisfactorio, no satisfactorio o deficiente), para lo cual se define un conjunto de Índices de Prestación del SPHU.

El PET contempla (en su Anexo IV) que se deba cotizar un “Cuadro de Preciario de Servicios Especiales” que podrán ser contratados por la Autoridad de Aplicación en el marco del Contrato.

Cabe destacar que el PET, no obstante referirse en su índice al “ámbito de prestación”, este no se encuentra explicitado en el texto del mismo.

6.5.3.2. Aprobación de los Pliegos Licitatorios y del llamado a Licitación Pública

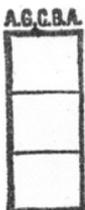
El 26/06/14 la Subgerencia Operativa de Bienes y Servicios realiza un Informe⁸⁰ “[...] a los efectos de detallar la necesidad de establecer un valor económico a los Pliegos que rigen el procedimiento licitatorio en cuestión. [...]”. Fundamenta este proceder en “[...] la protección de los intereses económico del Gobierno, que debe observar en todas las etapas del proceso licitatorio los criterios de austeridad y ahorro en el uso de sus recursos, los que en el particular podrían resultar menguados por la extensión y cuantía de la documentación objeto de la Licitación, tornándose la gratuidad del pliego en una formalidad costosa e innecesario. [...]”. Cabe destacar que, con posterioridad a la emisión de la Resolución aprobatoria de los Pliegos y el llamado a Licitación, la DGTAL se expide sobre el particular⁸¹ ratificando la necesidad de proceder al cobro de los Pliegos en razón de la “[...] importancia que la presente contratación reviste para el control integral efectivo de la calidad del Servicio Público de Higiene Urbana en la Ciudad de Buenos Aires. Por lo tanto se busca de esta manera que los adquirentes posean una adecuada y suficiente capacidad económica y se comprometan a ofertar de forma seria, previniendo el expendio innecesario de recursos del Estado. [...]”.

Dado que el PET incluye un “Cuadro de Preciario de Servicios Especiales”⁸², la DGTAL del MAYEP solicita⁸³ a la Dirección General de Compras y

⁸⁰ IF-2014-07771831-DGTALMAEP.

⁸¹ IF-2014-15949497-DGTALMAEP del 03/11/14.

⁸² Ver Punto 6. “Aclaraciones Previas”, apartado 6.5.3.1. del presente Informe.



Contrataciones (DGCYC) “[...] *la aplicación de la excepción correspondiente, a fin de poder llevarla a cabo mediante el Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGAF). La justificación a que responde dicha solicitud encuentra asidero en que el servicio a contratarse consiste no sólo en un servicio de limpieza, sino también un uno de mantenimiento en el cual la provisión de los materiales necesarios obedecerá a la demanda que vaya acaeciendo a lo largo del contrato, quedando pendiente su cobro a dicho suceso. [...]*” Cabe destacar que la contratación analizada es la prestación del servicio de auditoría y control integral del SPHU, por lo que no alcanza a comprenderse sobre cual servicio se pide la excepción. No obstante, la DGCYC hace lugar a “[...] *la excepción a la gestión por BAC de la Licitación Pública a convocarse según Ley N° 2095, para la contratación de un “Servicio de Auditoría y Control Integral de la Calidad del Servicio Público de Higiene Urbana en la Ciudad de Buenos Aires [...]*”.

Se elevan las actuaciones a la Procuración General (PG) la cual dictaminó⁸⁴, sobre el Proyecto de acto administrativo de la aprobación de los pliegos y del llamado a licitación pública y a los Pliegos respectivos, el 08/07/14. En su análisis⁸⁵, realizó una serie de recomendaciones resultando las más relevantes las que se mencionan a continuación:

- *Recomienda dar intervención a la Comisión de Estudio y Confección de Pliegos de Condiciones Particulares, prevista en el artículo 89 de la Ley N° 2095, modificada por la Ley N° 4764. Fundamenta lo solicitado en que “[...] se encuentran previstas cláusulas que se apartan del régimen general para la selección del futuro contratista de la administración activa (a modo de ejemplo, Faltas, Penalidades). [...]”.* Consta en el EE relevado un informe⁸⁶ de la Subgerencia Operativa de Bienes y Servicios que manifiesta “[...] *la intervención de la Comisión para el Estudio y Confección de Pliegos de Condiciones Particulares [...] es una potestad de la misma para aquellas contrataciones cuya complejidad lo amerite, conforme a lo establecido en el Artículo 89 de la Ley N° 2.095. En este sentido debemos destacar que esta Subgerencia Operativa de Bienes y Servicios considera que [...] no es necesario el asesoramiento de la mentada Comisión puesto que los Pliegos de Bases y Condiciones fueron confeccionados por el grupo interdisciplinario de profesionales dependientes de este Ministerio de Ambiente y Espacio Público, los cuales son idóneos para la tarea. [...]*”.

⁸³ NO-2014-08040867-DGTALMAEP del 01/07/14.

⁸⁴ Dictamen IF-2014-08370515-PG.

⁸⁵ Explícitamente se deja fuera de su ámbito toda cuestión referida a los precios o al importe al que asciende la licitación por considerarse no ser competencia de la PG. Con el mismo argumento, se excusa de no expedirse respecto del PET.

⁸⁶ IF-2014-08788668-DGTALMAEP del 18/07/14.

- Sugiere el reemplazo del texto del artículo 34 del PCP para aclarar que la reserva del derecho de la administración para revocar el llamado licitatorio o para rechazar las ofertas presentadas debe ejercerse con anterioridad al perfeccionamiento del contrato, sin que tal decisión otorgue derecho alguno a los oferentes para formular o efectuar reclamos.
- Sugiere establecer en el artículo 44 del PCP que habiéndose constatado el incumplimiento de obligaciones por parte del adjudicatario, la administración activa podrá dictar el acto administrativo aplicando la penalidad y/o sanción que corresponda aun cuando al tiempo de su materialización el contrato se encontrara extinguido o rescindido.
- Recomienda incorporar al artículo 56 del PCP lo estipulado en el artículo 8 del Decreto N° 127/14 que establece que la DGRP deberá intervenir, con carácter previo a su aprobación por autoridad competente, en todos los proyectos de bases y condiciones correspondientes a contrataciones de obra, de servicios, de servicios públicos y de suministro que contengan cláusulas de redeterminación definitiva y adecuación provisoria de precios.

En cuanto al proyecto de Resolución solicita incluir en los Considerandos la intervención de la DGRP.

Finalmente observa que, previo a la suscripción del acto administrativo, deberán agregarse “la previa agregación de la previsión presupuestaria pertinente” y el ejemplar del Pliego Único de Bases y Condiciones Generales para la Contratación de Bienes y Servicios, aprobado por Disposición N° 396-DGCYC-14.

Por Resolución N° 1649-MAYEPCG-14⁸⁷ del 24/09/14 se aprueba el Pliego de Bases y Condiciones Particulares con su Anexo I y el Pliego de Especificaciones Técnicas con sus respectivos Anexos, para la contratación del “Servicio de Auditoría y Control Integral de la Calidad del Servicio Público de Higiene Urbana en la Ciudad de Buenos Aires”, con un Presupuesto Oficial de \$ 472.890.000,00. En el mismo acto administrativo se llama a Licitación Pública N° 1324/2014 con fecha de apertura para el día 16/10/14, se designa a los integrantes de la Comisión Evaluadora de Ofertas y se establece el valor de los pliegos en \$ 100.000,00

6.5.3.3. Procedimiento de Adjudicación

Consta la emisión de la Circular N° 1 Con Consulta referida a los siguientes temas:

⁸⁷ BOCBA 4489.

- Consulta sobre la fecha de cálculo del Presupuesto Oficial, cuya respuesta fue mes de febrero/14.
- Consulta respecto del monto de la garantía para el caso de que una firma presente más de una propuesta, respondiéndose que la garantía presentada debería ser por la zona de mayor valor cotizada.
- Consulta sobre la disponibilidad de los planes de trabajo de las prestadoras del SPHU para adecuar las propuestas a los mismos, respondiéndose que se encontraban a disposición.

Por otra parte, se emitió la Circular N° 1 Sin Consulta en la que se aclaró que:

- El inicio de ejecución del servicio objeto de la Licitación sería determinado por la Autoridad de Aplicación al momento de firmar el correspondiente Contrato y Orden de Compra.
- No podrá existir identidad entre los Oferentes y las actuales prestatarias del SPHU, en aquellas zonas para las cuales formulen ofertas.

EL 16/10/14⁸⁸ se llevó a cabo el procedimiento de apertura de sobres, habiéndose aceptado las ofertas que se exponen en el Cuadro 23.

Oferta	Oferente	LP N° 1234/14 - Monto Total de Contrato ofertado por Zona y Contratista (en miles de pesos)							Cant. Zonas Cotizadas
		Zona 1	Zona 2	Zona 3	Zona 4	Zona 5	Zona 6	Zona 7	
1	Latinoconsult SA	No cotiza	No cotiza	No cotiza	No cotiza	No cotiza	71.427,51	60.677,73	2
2	Cooprogetti Societa Cooperativa Sucursal Argentina	No cotiza	No cotiza	No cotiza	50.495,49	No cotiza	No cotiza	66.069,42	2
3	Ingeniería y Asistencia Técnica Argentina Sociedad Anonima de Servicios Profesionales (IATASA)	63.274,68	No cotiza	64.989,08	2				
4	Tel 3 SA	No cotiza	71.033,12	No cotiza	53.301,26	No cotiza	No cotiza	No cotiza	2
5	HYTSA Estudios y Proyectos SA	No cotiza	No cotiza	No cotiza	54.983,93	40.656,00	No cotiza	No cotiza	2
6	SMS Audit SRL	No cotiza	No cotiza	83.709,33	No cotiza	No cotiza	66.961,21	No cotiza	2
7	Wia Consulting SRL	No cotiza	73.276,28	80.734,89	No cotiza	No cotiza	No cotiza	No cotiza	2
Cantidad de cotizaciones por Zona		1	2	2	3	1	2	3	

Cuadro 23 – Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Dictamen de Evaluación de Ofertas.

Las Zonas que más ofertas recibieron fueron las Zonas 4 y 7, con tres ofertas cada una, en tanto que las Zonas 2, 3 y 6 recibieron 2 ofertas. Las Zonas 1 y 5 fueron cotizadas por un solo oferente cada una. Los oferentes presentaron dos ofertas cada uno, cantidad mínima exigida por el PCP.

El Dictamen de Evaluación de Ofertas⁸⁹, fechado 24/10/14, recomienda la adjudicación de las ofertas a las firmas que se exponen en el Cuadro 24.

⁸⁸ Acta de Apertura N° 2238/14.

⁸⁹ BOCBA 4510.

Adjudicatarios de la LP N° 1234/14 ordenados por Zona de Prestación						
Oferta	Oferente	Zona Adjudicada	Monto Oferta	Presup. Oficial	Diferencia	
3	Ingeniería y Asistencia Técnica Argentina Sociedad Anonima de Servicios Profesionales (IATASA)	Zona 1	63.274.684,32	70.035.696,00	-6.761.011,68	-9,7%
4	Tel 3 SA	Zona 2	71.033.124,00	74.771.712,00	-3.738.588,00	-5,0%
7	Wia Consulting SRL	Zona 3	80.734.891,20	84.984.096,00	-4.249.204,80	-5,0%
2	Cooprogetti Societa Cooperativa Sucursal Argentina	Zona 4	50.495.491,20	56.106.048,00	-5.610.556,80	-10,0%
5	HYTSA Estudios y Proyectos SA	Zona 5	40.655.995,00	45.173.328,00	-4.517.333,00	-10,0%
6	SMS Audit SRL	Zona 6	66.961.209,60	74.401.344,00	-7.440.134,40	-10,0%
1	Latinoconsult SA	Zona 7	60.677.732,32	67.417.776,00	-6.740.043,68	-10,0%
Total			433.833.127,64	472.890.000,00	-39.056.872,36	-8,3%

Cuadro 24 – Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Dictamen de Evaluación de Ofertas

Como puede apreciarse ninguna de las ofertas superó el monto del Presupuesto Oficial ni estuvieron por debajo del 10% de dicho valor, conforme lo estableció el PCP.

El 11/11/14 la DGTAL del MAYEP remite las actuaciones a la Procuración General para su intervención. Ésta dictaminó⁹⁰ el 13/11/14 respecto del proceso licitatorio y el proyecto de acto administrativo adjudicatario. En su análisis expresa que “[...] surge que en los actuados –salvo prueba en contrario-, se habría dado cumplimiento al procedimiento administrativo de selección de los futuros contratistas de la administración regulado en los pliegos de bases y condiciones y en la normativa aplicable al caso. [...]”. Sobre el proyecto de acto administrativo realiza una serie de consideraciones de forma para que las mismas sean subsanadas. Realiza las siguientes observaciones:

- Es condición para la suscripción del acto administrativo proyecto, la previa agregación de la previsión presupuestaria pertinente.
- Debe agregarse de manera previa y como condición a la adjudicación, un informe que deje constancia que no se han deducido impugnaciones respecto de la decisión adoptada por la Comisión de Evaluación de Ofertas.

En consecuencia, atendidas las recomendaciones y observaciones realizadas, dictamina que el Jefe de Gobierno podrá aprobar y adjudicar la LP N° 1324/14.

Por Decreto 27/15⁹¹ del 13/01/15 se aprueba la Licitación Pública de Etapa Única N° 1324/14 realizada por el MAYEP al amparo del artículo 31 de la Ley N° 2095 y el Decreto N° 95/14, adjudicándose los renglones a las contratistas y por los montos recomendados en el Dictamen de Evaluación de Oferta (ver Cuadro 24).

⁹⁰ IF 204-16585633-PG.

⁹¹ BOCBA 4558.

En el mismo acto administrativo se delega en el Ministro del MAYEP “[...] la facultad de dictar todos los administrativos que fueran necesarios para la ejecución de la contratación desde su materialización y hasta su finalización incluyendo y, en caso de corresponder, la ampliación y/o disminución del total adjudicado, la prórroga del plazo de duración, como la rescisión del contrato suscripto, todo ello de conformidad con la normativa aplicable. [...]”. Además, se autoriza a dicho funcionario a suscribir las pertinentes Órdenes de Compra.

La totalidad de las Órdenes de Compra respectivas se emitieron el 15/01/15, imputadas a la Jurisdicción 35 (MAYEP) al Ejercicio Presupuestario Año 2015 y subsiguientes hasta el año 2018.

7. Observaciones

A la Dirección General de Limpieza

7.5. El 100% del gasto auditado fue aprobado en el marco del Decreto N° 556/10 y su modificatorio Decreto N°752/10 los cuales no constituyen un mecanismo de contratación dado que no exige la formalización legal de la relación entre el proveedor y la Administración careciendo, por lo tanto, de un instrumento contractual que la regule.⁹² El gasto realizado bajo esta modalidad asciende a \$ 93.328.727,10.

⁹² En el descargo la auditada manifiesta que “(...) En este sentido, cabe remarcar que durante el transcurso del año 2014, comenzó la implementación de la nueva Licitación Pública Nacional e Internacional N° 997/13 sobre residuos Sólidos Urbanos Húmedos en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, luego de casi media década de atraso, por lo que el control de calidad llevado a cabo se tornaba prioritario y necesario a efectos de lograr una adecuada ejecución y transición entre las Licitaciones Públicas 6/03, 1176/10 y 997/13, así como una eficaz y eficiente herramienta de gestión para la implementación de la nueva contratación, dando celeridad en la corrección de deficiencias, asegurando de esta manera el cabal cumplimiento de las prestaciones objeto del SPHU. Situaciones estas que no pueden dilatarse en el tiempo y que necesitaban de una urgente intervención.

Tal es así que, habiéndose estimado urgente y de imprescindible necesidad la operación de los servicios contratados en el marco de los citados decretos, se han llevado a cabo tales contrataciones, siguiendo los lineamientos y límites establecidos en la normativa aplicable, y paralelamente se ha dado inicio a los procesos licitatorios pertinentes, conforme prevé la misma normativa, en los casos que correspondía.

En relación a los Servicios de Auditoría Integral de la Calidad de Prestación del SPHU, actualmente tramita la Licitación Pública Nacional e Internacional N° 1324/2014, para la “CONTRATACIÓN DEL SERVICIO DE AUDITORÍA PARA EL CONTROL INTEGRAL DEL SERVICIO PÚBLICO DE HIGIENE URBANA DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES”. En el mismo sentido, en referencia a los servicios de asistencia técnica en materia de gestión integral de RSU, ha tramitado la Licitación Pública N° 8503-0720 LPU14, para la contratación del SERVICIO DE CONSULTORIA Y ASISTENCIA TÉCNICA INTEGRAL EN ASPECTOS REALACIONADOS CON LA HIGIENE URBANA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CABA. (...).”.

La aplicación sistemática de este instrumento implica un apartamiento de la Ley N° 2095 y su reglamentación, que regula las compras y contrataciones en la CABA, afectando los principios de igualdad, libre concurrencia, economía, etc.

7.6. La necesidad y urgencia para la aplicación del Decreto N° 556/10 y su modificatorio N° 752/10⁹³ no se encuentra suficientemente justificada.⁹⁴

7.7. El 47% del Crédito Devengado del Programa auditado se imputó a gastos correspondientes a otros programas; en términos nominales

⁹³ Ver Punto 6 “Aclaraciones Previas”, apartado 6.5.1 a 6.5.3., del presente Informe.

⁹⁴ En el descargo la auditada manifiesta que *“Respecto de las observaciones del presente punto, corresponde señalar que el objeto de las contrataciones de referencia consistió en articular las medidas tendientes a contar con indicadores confiables para mensurar la calidad, conforme índices establecidos por esta Administración, de la prestación del Servicio Público de Higiene Urbana de la Ciudad de Buenos Aires.*

A efectos de que esta Dirección General pueda ejecutar un eficiente desarrollo del mentado servicio de inspección, necesita contar con fuentes de información adecuadas, para la optimización de las taras de contralor, pudiendo realizar los controles a partir de los datos obtenidos de sus propios agentes, como así también de medios externos.

Es por ello entonces, que se procede a tramitar de forma urgente las contrataciones que aquí nos ocupan, para brindar la mayor cantidad de información posible a efectos de que esta Dirección General cumpla con sus atribuciones de inspección del SPHU, siendo asistencial a dichos fines, dado que depende de esta repartición el desarrollo de las tareas de “control, registro e inspección” sobre el SPHU, conforme lo normado por la Ley N° 4120.

El Artículo 14° de la Ley N° 4120 establece que “El Poder Ejecutivo establecerá un sistema de control que incluirá la confección de índices de calidad de servicios para garantizar el cumplimiento de los compromisos asumidos por parte de los adjudicatarios. Para el control, registro e inspección de deberá contratar el servicio pertinente, el cual deberá hallarse vigente al inicio de los trabajos correspondientes al servicio público de higiene urbana”.

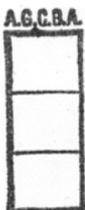
Así las cosas, corresponde indicar que el inicio de las prestaciones contratadas mediante la Licitación Pública N° 997/2013, coincide con el trámite de la Licitación Pública 1324/2014, teniendo en consideración la generalidad, integridad y coherencia del Servicio Público de Higiene Urbana en todos sus aspectos, sistemas y servicios.

En este sentido, resulta oportuno indicar el carácter mutante y continuo del estado del servicio de recolección de Residuos en todas sus modalidades, lo que hace necesario contar con fuentes permanentes de información que remitan al instante las deficiencias verificadas para su pronta corrección. De lo expuesto surgió la necesidad de contar con nuevas tecnologías de información que permitan emitir la misma en el menor tiempo, haciendo de estas verificaciones una fuente real de datos.

La amplitud territorial de la Ciudad de Buenos Aires, convierte a este servicio en una herramienta fundamental, en miras a que esta dirección general pueda cumplir las funciones que le son propias.

Al contar con información adecuada, veraz y de forma inmediata hace a la celeridad en la corrección de deficiencias, asegurando de esta manera el cabal cumplimiento de las prestaciones objeto del SPHU.

De ello surge que las mentadas prestaciones inciden en forma directa sobre el Servicio Público de Higiene Urbana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, siendo una herramienta fundamental en miras a la concreción de los objetivos propios de esta Dirección General.”.



corresponde a un gasto de \$ 81.260.929,85 sobre un devengado total de \$ 174.589.656,55.

Ello evidencia un sobredimensionamiento de los créditos presupuestarios asignados al programa auditado, toda vez que ha cumplido con los objetivos previstos sin problemas ni desvíos, conforme se expresa en los informes trimestrales de evaluación presupuestaria.

7.8. No se aplicaron los mecanismos para la reasignación de las partidas presupuestarias previstas en el Capítulo III “Modificaciones” de las Normas Anuales de Ejecución y Aplicación del Presupuesto General de la Administración del GCABA para el ejercicio fiscal 2014, aprobadas por Decreto N° 2/14 del 03/01/14.

Ello se evidencia en los gastos mencionados en la Observación 7.3. del presente Informe.

7.9. Los Manuales de Procedimiento utilizados para dar cumplimiento a las acciones del programa auditado se encuentran desactualizados⁹⁵.

A la Jefatura de Gobierno

7.10. La Ley N° 4120⁹⁶ no ha sido reglamentada en diversos aspectos vinculados con la prestación del servicio y los factores de calidad exigidos.⁹⁷

⁹⁵ Ver Punto 6 “Aclaraciones Previas”, apartado 6.2.2., del presente Informe.

⁹⁶ Ver Punto 6 “Aclaraciones Previas”, apartado 6.1., del presente Informe.

⁹⁷ Si bien, la Lic. Púb. N° 997/13 incluyó estos aspectos en los Pliegos licitatorios, se entiende que la exigencia de la reglamentación previa estaba dirigida a que estos aspectos estuviesen al alcance del conocimiento general y no sólo a las partes suscriptoras del contrato. Aclarado ello, vale marcar que en el descargo la auditada manifiesta “...es dable aclarar que la Ley N° 4120 constituye el marco regulatorio del Servicio Público de Higiene Urbana (SPHU) de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, fijándose allí las prescripciones, modalidades y condiciones que debe cumplir el servicio, ya sea que se preste en forma directa por la Ciudad o en concesión por terceros, todo de conformidad a lo normado en la Ley N° 1854 y concordantes.

La Ley N° 1854 tiene por objeto establecer el conjunto de pautas, principios, obligaciones y responsabilidades para la gestión integral de los residuos sólidos urbanos que se generen en el ámbito territorial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en forma sanitaria y ambientalmente adecuadas, a fin de proteger el ambiente, seres vivos y bienes.

En este orden de ideas, la mencionada Ley N° 1854, se encuentra reglamentada por los Decretos Nros. 693/07; 760/08 y 128/14, otorgando las herramientas necesarias para la aplicación de la llamada “Ley de Basura Cero”, cumpliendo con los objetivos previstos en la misma, tales como: Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos – Basura Cero. Protección del Ambiente - Reducción Progresiva de la Disposición final – Generación de Residuos – Separación Selectiva – Recuperación – Reciclado –Ley N° 1.687 – Ley de Educación Ambiental – Residuos Excluidos – Cronograma – Rellenos Sanitarios – Prohibición de Combustión – Clasificación – Generadores Especiales – Separación en Origen – Recolección

8. Recomendaciones

A la Dirección General de Limpieza

- 8.5. Evitar la utilización del Decreto N° 556/10 y su modificatorio Decreto N° 752/10 como mecanismo para evitar la formalización legal de las relaciones contractuales entre el proveedor y la Administración.**
- 8.6. Evitar la utilización del Decreto N° 556/10 y su modificatorio Decreto N° 752/10 para situaciones que no se enmarquen en la necesidad y urgencia.**
- 8.7. Adecuar los recursos presupuestarios a las estrictas necesidades del programa.**
- 8.8. Aplicar los mecanismos previstos en las Normas Anuales de Ejecución y Aplicación del Presupuesto de la Administración del GCABA para reasignar partidas presupuestarias.**
- 8.9. Actualizar los Manuales de Procedimiento ajustándolos al marco legal vigente.**

A la Jefatura de Gobierno

- 8.10. Reglamentar la Ley N° 4120 en los aspectos vinculados con la prestación del servicio y los factores de calidad exigidos.**

9. Conclusiones

El examen pone de manifiesto la utilización exclusiva del Decreto N° 556/10 y su reglamentario N° 752/10 en detrimento de los mecanismos previstos en las normas vigentes para la tramitación de las compras y contrataciones en el ámbito de la CABA.

Se manifestó también la asignación de un presupuesto por encima de las necesidades previstas del Programa auditado, toda vez que con el 50% del Crédito Vigente pudo llevar a cabo las acciones y planes previstos sin que se verifiquen problemas ni desvíos.

Diferenciada – Contenedores – Secos – Húmedos – Vehículos – Camiones Recolectores – Inscripción – registro de Operadores de Residuos Sólidos Urbanos – Prestadores.

Las normas citadas otorgan a la Ley de la operatividad necesaria para la implementación de las medidas y políticas prescriptas, a los fines de dotar al Servicio Público de Higiene Urbana de la calidad suficiente con referencia la manejo sustentable de residuos sólidos urbanos.”.

En cuanto a las tareas de Inspección, conforme lo relevado y transmitido durante las entrevistas, están dirigidas a atender la problemática cotidiana la cual, resulta complementaria con las inspecciones realizadas por el CEAMSE respecto de la Lic. Púb. N° 997/13 y por el Ente Regulador de Servicios Públicos de la CABA, en ejercicio de las facultades asignadas por la Ley N° 210. No obstante, debería verificarse que se produzca la articulación “[...] *entre los organismos mencionados los métodos y procedimientos de control a fin de conseguir la mayor efectividad y no superposición en el contralor de las prestaciones.* [...]”⁹⁸ que establece la Ley N° 4120.

Respecto de la reglamentación de la Ley N° 4120 se considera de fundamental importancia por tratarse de un Servicio Público y, por lo tanto, se encuentra involucrado el interés público en obtener un ambiente saludable. Y adquiere relevancia en cuanto a que debe regular un “[...] *sistema de control que incluirá la confección de índices de calidad de servicios para garantizar el cumplimiento de los compromisos asumidos por parte de los adjudicatarios.* [...]”⁹⁹.

⁹⁸ Ley N° 4120, Artículo 14 “Control”.

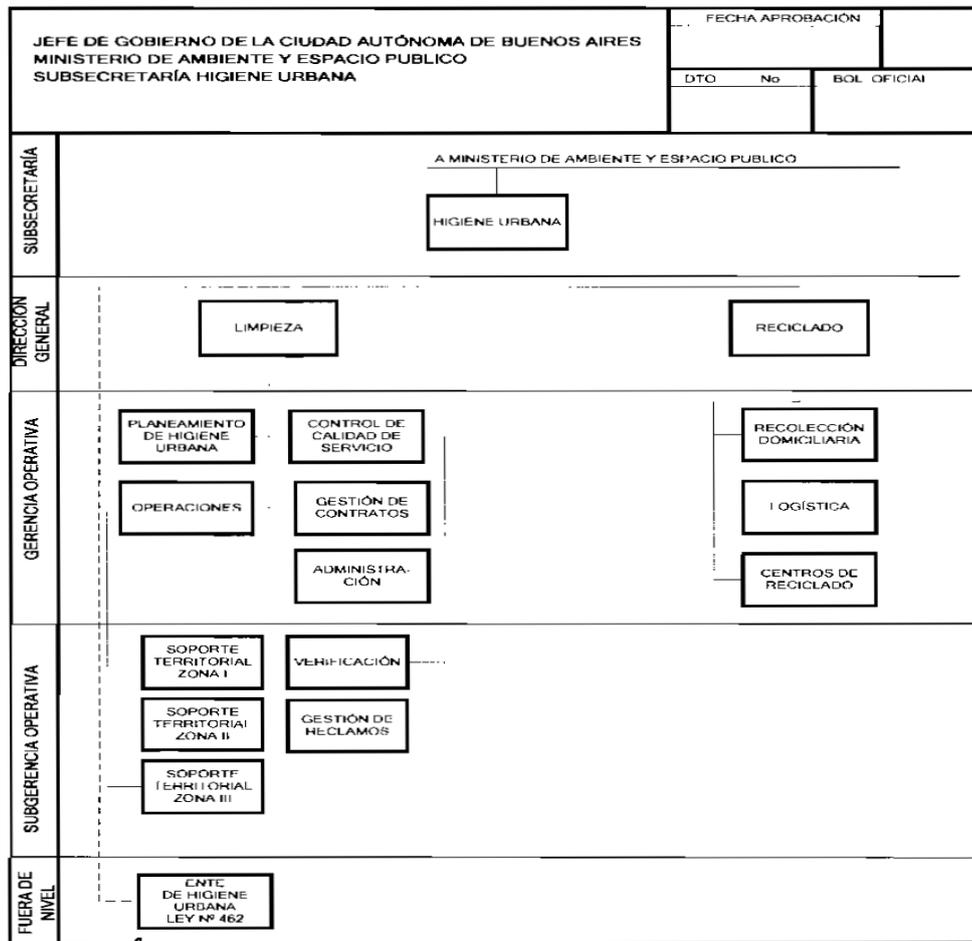
⁹⁹ Ley N° 4120, Artículo 14 “Control”.

ANEXO I – Organigrama Dirección General de Limpieza – Decreto N° 339/12

339

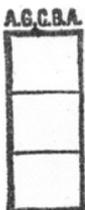
GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES
"2012, Año del Bicentenario de la Creación de la Bandera Argentina"

ANEXO I



[Handwritten signature]

Fuente: Decreto N° 339/12 – Anexo I – BOCBA 3955



ANEXO II - Transcripción de las Especificaciones Técnicas de la contratación del Servicio de Auditoría Integral del SPHU de la CABA.

1) ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE CONTROL DE CALIDAD

Todos los aspectos recogidos en el ámbito de la presente CONTRATACIÓN quedan encuadrados dentro de una estructura coherente del sistema de control de calidad del Servicio Público de Higiene Urbana.

En esta línea, los oferentes deberán presentar en sus propuestas técnicas el diseño de un sistema de control de la calidad del Servicio que permita gestionar las siguientes informaciones:

- Información relacionada con la calidad del servicio percibida por los ciudadanos de la Ciudad de Buenos Aires.
- Información relacionada con las especificaciones del Pliego de Condiciones de los Contratos del Servicio Público de Higiene Urbana suscritos con las empresas prestadoras.
- Información relacionada con el cumplimiento de las especificaciones técnicas de los contratos del servicio de Higiene Urbana en la Ciudad de Buenos Aires.

2) TRABAJOS A REALIZAR

En consecuencia con el punto anterior, las tareas a realizar por los adjudicatarios del presente contrato serán:

a. Relacionadas con la calidad percibida por los ciudadanos sobre el servicio de Higiene Urbana.

- En base a la información sobre la percepción que los ciudadanos tienen sobre el Servicio, se diseñará la manera de tratar dicha información (recibida a través del Contact Center 047, de los teléfonos de reclamaciones de las prestatarias, y otros que proponga el licitador) e integrar la en el sistema general de la Calidad.

- Se diseñará y propondrá en la oferta una estructura que permita obtener información de los ciudadanos relacionada con el SPHU por vías distintas a las que posee el GCABA.

b. Relacionadas con las especificaciones técnicas del Pliego de Condiciones de los contratos del SPHU, se diseñará un sistema que permita obtener información actualizada para elaborar estudios comparativos respecto:

- Los servicios solicitados por los ciudadanos y el contenido de los Pliegos del Servicios de Higiene Urbana.

- Los servicios de Higiene Urbana ofrecidos por el GCABA frente a los ofrecidos por otras ciudades similares.

c. Relacionada con el cumplimiento de las especificaciones técnicas de los contratos del Servicio Público de Higiene Urbana por parte de los prestadores.

Se diseñará un sistema que permita obtener la siguiente información:

- Estándares de calidad percibida por el GCABA en lo relativo al SPHU, en base a la definición de determinados “Índices de Calidad”, que propondrá el oferente en su Plan de Trabajo.
- Información sobre el cumplimiento de los compromisos cuantitativos y cualitativos contractuales de las empresas prestatarias del SPHU.
- Información sobre el cumplimiento de los compromisos contractuales y la normativa referida a aspectos medioambientales.
- Estudios comparativos periódicos de la estructura y sistemas de los servicios prestados, dando lugar a auditorías anuales de los servicios. Dichos estudios se sustentarán sobre parámetros objetivos que se compararán con los datos obtenidos en el período anterior a la elaboración del informe. De la combinación de ambos aspectos (estudio de la estructura y sistemas, y datos obtenidos para la percepción de la calidad) se han de obtener propuestas de modificación de los servicios prestados.

En cualquiera de los casos, la prestación del SERVICIO DE CONTROL INTEGRAL DEL SERVICIO PÚBLICO DE HIGIENE URBANA objeto de este CONTRATO contempla realizar como mínimo las tareas definidas a continuación:

Actividades de evaluación de la Calidad del Servicio prestado:

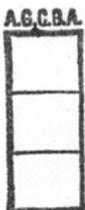
a. Auditoría rutinaria de la correcta prestación del SPHU para garantizar el mantenimiento del estado de higiene. El control se realizará sobre los siguientes servicios y operaciones:

SERVICIO DE RECOLECCIÓN con sus prestaciones de:

- RECOLECCIÓN DOMICILIARIA FRACCIÓN HÚMEDOS en cualquiera de sus modalidades.
- RECOLECCIÓN DE GRANDES GENERADORES.
- RECOLECCIÓN DE RESTOS DE OBRA Y DEMOLICIONES
- RECOLECCIÓN DE VOLUMINOSOS
- RECOLECCIÓN DE RESTOS VERDES
- LAVADO Y MANTENIMIENTO DE CONTENEDORES

SERVICIO DE BARRIDO y LIMPIEZA DE CALLES con sus prestaciones de:

- BARRIDO MANUAL Y MECÁNICO en todas sus modalidades, ya sea sobre calzada, vereda o vías peatonales.
- LAVADO DE CALZADA y VEREDA en todas sus modalidades, manual, mecánico, fregado, alta o baja presión, etc.



- LAVADO Y MANTENIMIENTO DE CESTOS PAPELEROS
- OTROS SERVICIOS ESPECIALES DE LIMPIEZA contemplados en el Pliego de Condiciones del Contrato del SPHU.

SISTEMA PÚBLICO DE RECICLADO:

La Dirección General de Reciclado de la Subsecretaría Higiene Urbana implementa sus propias acciones de reciclado con la participación de los recuperadores urbanos, actuando sobre la fracción seca de los residuos urbanos. El Plan de Trabajo a presentar por los oferentes incluirá la propuesta de evaluación de la calidad de la prestación del servicio de reciclado en la vía pública por parte de los recuperadores.

1. Control de la calidad del SPHU mediante la aplicación de índices (parámetros matemáticos objetivos) que permitan evaluar el nivel de limpieza alcanzado por el CONTRATISTA a partir de un conjunto de observaciones realizadas de manera aleatoria durante y después de la prestación del SERVICIO.
2. Control sobre el cumplimiento de los compromisos cuantitativos contractuales de los CONTRATISTAS referentes a los recursos y frecuencias de los servicios comprometidos.
3. Evaluación de la percepción que los ciudadanos tienen del SPHU, a través de las vías operativas de información del Área de Centro de Gestión de Reclamos, Solicitudes y Consultas implantado por las empresas prestatarias y coordinado por el GCABA.
4. Elaboración de informes periódicos sobre los resultados de las Auditorias y los controles de calidad, de los índices aplicados, análisis de las deficiencias e incidencias detectadas y desarrollo, en su caso, de propuestas para solucionarlas o paliarlas.

3) METODOLOGÍA

La EMPRESA CONTRATADA propondrán una METODOLOGÍA de auditar y control de calidad en la que se especificará de forma detallada todos los elementos (conceptos, dotación, modelos, programas, sistemas informáticos, procedimientos) necesarios para la correcta prestación del Servicio de Auditoria y Control Integral del Servicio de Higiene Urbana.

La METODOLOGÍA propuesta por la EMPRESA CONTRATADA debe garantizar la representatividad estadística de los datos obtenidos de la ZONA. Para ello, en la oferta se detallará el método estadístico a emplear para establecer los criterios de selección de la muestra a auditar referida al universo Muestral en cada Turno de Trabajo.

Asimismo, la METODOLOGÍA debe detallar el sistema de información que aplicará para el procesamiento de los datos reunidos en las AUDITORIAS efectuadas en la vía pública, que permita establecer una base de datos a efectos de efectuar análisis estadísticos por ruta y por tipo de servicio, con

objeto de disponer de la información adecuada y oportuna que permita evaluar la calidad de los servicios prestados.

El adjudicatario facilitará al GCABA con un día de antelación el Plan de auditoría del día siguiente.

El método para comunicar la información será por medio de acceso codificado a página web y deberá ser descrito detalladamente en la oferta.

Independientemente de la elaboración de los resúmenes mensuales, el GCABA podrá acceder a través del acceso codificado en el entorno web a la información detallada correspondiente a todos los datos de las distintas instancias de la auditoría que se realicen, en las que siempre figurará el Agente que la ha realizado.

Para ello el adjudicatario suministrará una tabla con todo el personal adscripto a la auditoría y que será actualizada cada vez que se produzcan altas o bajas del personal.

Además de los datos del Agente y el contenido propio del informe de auditoría, figurará la fecha, hora, comuna, ruta, calle, y cualquier otro dato relevante.

4) PLAN DE TRABAJO AJUSTADO PTA

El ADJUDICATARIO presentará en el plazo de UNA SEMANA desde la perfección del contrato un PLAN DE TRABAJO AJUSTADO a desarrollar en la vía pública para la verificación de las prestaciones establecidas por el contratista que presta servicio de Higiene Urbana en la Zona adjudicada, especificando el número mínimo de controles a realizar para cada servicio por Comuna y mes. En el PLAN DE TRABAJO AJUSTADO se precisará también la estructura, organización y distribución espacial y temporal de los auditores en distintos TURNOS de trabajo de acuerdo a factores tales como los rendimientos del personal, la cantidad de Unidades Técnicas de auditoría a auditar, la naturaleza del servicio a controlar y las características de la zona.

El GCABA podrá requerir en todo momento la presencia de responsables de la empresa adjudicataria, así como acompañar en las labores de auditoría al personal a su cargo.

5) ELABORACIÓN DE INFORMES.

Los informes correspondientes a la información obtenida a pie de calle, incluyendo el correspondiente tratamiento de la misma, será comunicada a la DGLIM mediante informes en la modalidad y frecuencia siguientes:

- Reporte con periodicidad diaria relativo a lo sucedido con cada uno de los servicios. Siempre figurará el nombre del agente auditor que ha realizado cada control junto a la fecha, hora, comuna, calle y n°, servicio auditado y cualquier otra información requerida por la DGLIM. Deberá ser emitido a primera hora de la mañana del día siguiente al control. El método para

comunicar la información será por medio de acceso codificado a página WEB y deberá ser descripto detalladamente en la oferta.

- Informe con periodicidad mensual. Ha de incluir, además de los datos obtenidos durante las tareas de control, el correspondiente tratamiento de la información. Deberá ser emitido antes del día 5 del mes siguiente al de la realización de los controles. Los informes se presentarán en formato papel y en formato digital, mediante los canales establecidos de comunicación con la Subsecretaría de Higiene Urbana. El contenido de los informes deberá ser claro y conciso, evitando la presentación abusiva y repetitiva de datos de detalle de las auditorías del período que no hagan a los resultados finales.

El contenido mínimo de los informes ha de ser el siguiente:

- Ámbito temporal del informe.
- Distribución geográfica de los datos y resultados.
- Ratios o parámetros considerados para cada aspecto a tener en cuenta.
- Resultados obtenidos para cada uno de ellos, aportando información sobre controles efectuados, fechas, condicionantes, documentación gráfica, etc.
- Índices de Calidad del Servicio (recolección, limpieza, global y de reciclado) y de Sostenibilidad obtenidos para cada una de las Zonas definidas.
- Auditoría de los servicios con una periodicidad semestral. Incluirá la valoración, de forma objetiva y mediante ratios matemáticos, de las características del propio SPHU (estudio teórico) y su comparación con los datos obtenidos en la vía pública (estudio práctico). Se complementará con propuestas de mejora que permitan corregir o modificar el servicio para adecuarlo a las necesidades reales detectadas en el estudio de campo.
- Otros informes periódicos complementarios cuyo contenido y frecuencia será establecido por la DGLIM.

6) INDICES DE CALIDAD

El Adjudicatario realizará el Control del Servicio conforme a su propuesta definida en el PLAN DE TRABAJO, de forma que se garantice valorar la CALIDAD DE LA PRESTACIÓN, verificando si el resultado de la ejecución del SPHU cumple con los requerimientos de ejecución requeridos, obteniéndose una calificación conjunta que permitirá conocer si la ejecución ha sido SATISFACTORIA, NO SATISFACTORIA o DEFICIENTE

Para ello, la EMPRESA CONTRATADA propondrá y detallará su definición de índices, metodología de cálculo, variables a controlar en los distintos servicios, estudios que garanticen la idoneidad de los mismos, y toda aquella información que haga a la comprensión del Plan de Trabajo.

El GCABA se reserva el derecho de ampliar las variables a controlar en los distintos servicios con el objeto de unificar el Sistema de Control en las distintas Áreas a auditar.

La DGLIM podrá solicitar el control dirigido y específico de aquellos servicios especiales que preste la empresa del SPHU que considere oportunos, como por ejemplo operativos especiales con motivo de manifestaciones, celebraciones o actos populares, concentraciones de población, acontecimientos deportivos, etc.

El Plan de Trabajo deberá incluir, además de la prestación a pie de calle, los siguientes aspectos del SPHU:

- Control de unidades y dotaciones previa la salida de base y/o sub-bases operativas.
- Control de las instalaciones.
- Control de ITV, seguros, impuestos, otros.
- Verificación de la cantidad y calidad de los elementos de contención (control del estado de contenedores, cestos papeleros, otros).
- Verificación de las repuestas a reclamos y solicitudes.
- Verificación de la coordinación entre los equipos de diferentes tratamientos en ciertas localizaciones (tiempo de respuesta de los equipos de recolección de voluminosos, actuación de los equipos de mantenimiento o de apoyo al barrido, etc.).
- Verificación de la realización de la formación a los trabajadores.
- Verificación de la transmisión de información (periodicidad, formato, contenido, etc.).

7. INSTALACIONES FIJAS.

En la oferta se detallará la ubicación y superficie de las instalaciones fijas que se proponen para garantizar la correcta ejecución del servicio.

El adjudicatario deberá contar con una oficina técnica y administrativa en la Ciudad de Buenos Aires.

8. SISTEMA APLICATIVO.

Los requerimientos mínimos del Sistema Aplicativo propuesto por el OFERENTE son:

- Un sistema basado en la técnica GPS (Global Position System) que permita visualizar en tiempo real la ubicación específica de los auditores durante los respectivos turnos y sea compatible con la cartografía y callejero utilizado por la Unidad de Sistemas de Información Geográfica-USIG- del GCABA.
- El adjudicatario deberá contemplar en su oferta los equipos y sistemas necesarios para realizar el seguimiento mediante GPS de la flota del prestador del SPHU en la Zona de actuación, los que serán compatibles con los utilizados por la DGLIM.

- La frecuencia de transmisión de los datos recopilados por los auditores no debe ser mayor a QUINCE (15) minutos.
- Cartografía digital exacta y correctamente geo referenciada incluyendo información de nombre de calles y correctamente delimitada la ZONA de actuación.
- Un GIS que permita la visualización y análisis de la información provista por los auditores y de los datos GPS.
- Un sistema de consulta de la base de datos, incidencias e informes vía página WEB mediante acceso codificado.
- Un módulo de Planificación de las auditorías que garantice la aleatoriedad de la muestra.
- Un módulo de procesamiento de datos y análisis estadístico.

Se detallará claramente en la oferta el funcionamiento del Sistema Aplicativo propuesto, los procesos de transmisión y tratamiento de los datos y recaudos de seguridad implementados para garantizar la continuidad del servicio de control en el supuesto de fallo o fuera de servicio del equipamiento.

ANEXO III – Transcripción del Artículo 2° “Trabajos a realizar” del Pliego de Especificaciones Técnicas de la LP N° 1324/14

En consecuencia con el punto anterior, las tareas a realizar por los adjudicatarios del presente contrato serán:

1. Relacionadas con las especificaciones técnicas del Pliego de Condiciones de los contratos del SPHU.

Se diseñará un sistema que permita obtener información actualizada para elaborar estudios comparativos respecto:

- Los servicios solicitados por los ciudadanos y el contenido de los Pliegos del Servicios de Higiene Urbana.
- Los servicios de Higiene Urbana ofrecidos por el GCABA frente a los ofrecidos por otras ciudades similares.

2. Relacionadas con el cumplimiento de las especificaciones técnicas de los contratos del Servicio Público de Higiene Urbana por parte de los prestadores.

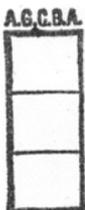
Se diseñará un sistema que permita obtener la siguiente información:

- Estándares de calidad percibida por el GCABA en lo relativo al SPHU, en base a la definición de determinados "Índices de Calidad", que propondrá el oferente en su Plan de Trabajo.
- Información sobre el cumplimiento de los compromisos cuantitativos y cualitativos contractuales de las empresas prestatarias del SPHU.
- Información sobre el cumplimiento de los compromisos contractuales y la normativa referida a aspectos medioambientales.
- Estudios comparativos periódicos de la estructura y sistemas de los servicios prestados, dando lugar a auditorías anuales de los servicios. Dichos estudios se sustentarán sobre parámetros objetivos que se compararán con los datos obtenidos en el período anterior a la elaboración del informe. De la combinación de ambos aspectos (estudio de la estructura y sistemas, y datos obtenidos para la percepción de la calidad) se han de obtener propuestas de modificación de los servicios prestados.

En cualquiera de los casos, la prestación del SERVICIO DE AUDITORÍA PARA EL CONTROL INTEGRAL DEL SERVICIO PÚBLICO DE HIGIENE URBANA objeto de este CONTRATO contempla realizar como mínimo las tareas definidas a continuación:

Actividades de evaluación de la Calidad del Servicio prestado:

1. Inspección rutinaria de la correcta prestación del SPHU para garantizar el mantenimiento del estado de higiene. El control se realizará sobre los siguientes servicios y operaciones:



SERVICIO DE RECOLECCIÓN con sus prestaciones de:

- RECOLECCIÓN DOMICILIARIA FRACCIÓN HÚMEDOS en cualquiera de sus modalidades.
- RECOLECCIÓN EN VILLAS DE EMERGENCIA.
- RECOLECCIÓN DE GRANDES GENERADORES.
- RECOLECCIÓN DE RESTOS DE OBRA Y DEMOLICIONES
- RECOLECCIÓN DE VOLUMINOSOS
- RECOLECCIÓN DE RESTOS VERDES
- LAVADO Y MANTENIMIENTO DE CONTENEDORES

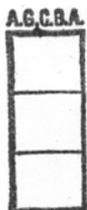
SERVICIO DE BARRIDO y LIMPIEZA DE CALLES con sus prestaciones de:

- BARRIDO MANUAL Y MECÁNICO en todas sus modalidades, ya sea sobre calzada, vereda o vías peatonales.
- LAVADO DE CALZADA y VEREDA en todas sus modalidades, manual, mecánico, fregado, alta o baja presión, etc.
- LAVADO Y MANTENIMIENTO DE CESTOS PAPELEROS
- OTROS SERVICIOS ESPECIALES DE LIMPIEZA contemplados en el Pliego de Condiciones del Contrato del SPHU.

SISTEMA PÚBLICO DE RECICLADO:

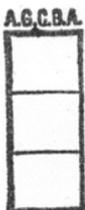
- La Dirección General de Reciclado de la Subsecretaría Higiene Urbana implementa sus propias acciones de reciclado con la participación de los recuperadores urbanos, actuando sobre la fracción seca de los residuos urbanos. El Plan de Trabajo a presentar por los oferentes incluirá la propuesta de evaluación de la calidad de la prestación del servicio de reciclado en la vía pública por parte de los recuperadores, de acuerdo a lo establecido en el Anexo IV.
2. Control de la calidad del SPHU mediante la aplicación de índices (parámetros matemáticos objetivos) que permitan evaluar el nivel de limpieza alcanzado por el CONTRATISTA a partir de un conjunto de observaciones realizadas de manera aleatoria durante y después de la prestación del SERVICIO.
 3. Control sobre el cumplimiento de los compromisos cuantitativos contractuales de los CONTRATISTAS referentes a los recursos y frecuencias de los servicios comprometidos.
 4. Elaboración de informes periódicos sobre los resultados de las inspecciones y los controles de calidad, de los índices aplicados, análisis de las deficiencias e incidencias detectadas y desarrollo, en su caso, de propuestas para solucionarlas o paliarlas.

En todo caso, es responsabilidad del OFERENTE conocer el Pliego de Condiciones que rige el contrato del Servicio Público de Higiene Urbana, conforme Licitación 997/13, para el cual se licita la presente auditoría . Las consecuencias del desconocimiento de cualquier circunstancia del citado Pliego por parte del OFERENTE serán de su exclusiva responsabilidad, sin que pueda alegar este desconocimiento como eximente de las obligaciones derivadas de este contrato de auditoría.



ÍNDICE

1.	INTRODUCCIÓN	10
2.	OBJETO	10
3.	OBJETIVO.....	10
4.	ALCANCE.....	10
5.	LIMITACIONES AL ALCANCE	12
6.	ACLARACIONES PREVIAS.....	12
6.1.	MARCO LEGAL Y NORMATIVO DEL PROGRAMA 53 “CONTROL DE CALIDAD DEL SERVICIO DE HIGIENE URBANA” - ACTIVIDAD 10 “CONTROL DE LA RECOLECCIÓN DE RESIDUOS”	12
6.2.	ESTRUCTURA ORGÁNICO FUNCIONAL DIRECCIÓN GENERAL DE LIMPIEZA	16
6.2.1.	Dotación de la DGLIM y la GOCCS	20
6.2.2.	Manuales de Procedimientos	23
a)	Procedimiento del Sistema de Gestión de Calidad – Aplicación de Penalidades Servicio Público de Higiene Urbana – Doc. DGLP0702-00 Rev. 01 – Fecha: 12/03/15. Versión 1DGLP0701-01 del 08-10-2013.....	23
b)	Procedimiento del Sistema de Gestión de Calidad – Aplicación de Penalidades Servicio Público de Higiene Urbana – Doc. DGLP0703-00 Rev. 03 – Fecha: 12/03/15. Versión 1DGLP0701-01 del 08-10-2013.....	24
c)	Procedimiento de Inspecciones – Doc. DGLP0704-00 Rev. 00 – Fecha: 12/03/15. Versión DGLP0700-01 del 23-10-2013.....	25
d)	Entrevista Gerencia Operativa de Control de Calidad de Servicio	25
6.3.	ANÁLISIS PRESUPUESTARIO DEL PROGRAMA 53 “CONTROL DE CALIDAD DEL SERVICIO DE HIGIENE URBANA – ACTIVIDAD 10	27
6.4.	UNIVERSO Y MUESTRA DE AUDITORIA DEL PROGRAMA 53 – ACTIVIDAD 10	31
6.4.1.	Determinación del Universo de auditoría	31
6.4.2.	Determinación de la muestra de auditoría	34
6.5.	COMPRAS Y CONTRATACIONES PROGRAMA 53 - ACTIVIDAD 10.....	36
6.5.1.	Contrataciones de “Servicio de Auditoría y Control Integral” para las Zonas de Higiene Urbana 37	
6.5.1.1.	“Servicio de Auditoría Integral de la Calidad de Prestación del SPHU en la CABA – Zona 4” – Contratista: Wia Consulting SRL – Monto Total Devengado Contratación: \$ 17.490.000,00	39
6.5.1.2.	“Servicio de Auditoría Integral de la Calidad de Prestación del SPHU en la CABA – Zona 5” – Contratista: Hytsa Estudios y Proyectos SA – Monto Total Devengado Contratación: \$ 8.262.557,60	42
6.5.2.	“Servicio de Encuesta de Satisfacción, conocimiento en involucramiento del vecino respecto de la problemática de la basura” – Contratista: La Usina Producciones SRL – Monto Total Devengado Contratación: \$ 2.099.289,50.....	43
6.5.3.	Licitación Pública N° 1324/2014 “Servicio de Auditoría y Control Integrado de la Calidad del Servicio Público de Higiene Urbana en la Ciudad de Buenos Aires” – Presupuesto Oficial: \$ 472.890.000,00 – Expediente N° 7598085/14.....	45
6.5.3.1.	Requerimiento y elaboración de los Pliegos Licitatorios.....	46
6.5.3.2.	Aprobación de los Pliegos Licitatorios y del llamado a Licitación Pública	51
6.5.3.3.	Procedimiento de Adjudicación	53
7.	OBSERVACIONES.....	56
8.	RECOMENDACIONES.....	59



9. CONCLUSIONES..... 59

ANEXO I – ORGANIGRAMA DIRECCIÓN GENERAL DE LIMPIEZA – DECRETO N° 339/12..... 61

ANEXO II - TRANSCRIPCIÓN DE LAS ESPECIFICACIONES TÉCNICAS DE LA CONTRATACIÓN DEL SERVICIO DE AUDITORÍA INTEGRAL DEL SPHU DE LA CABA..... 62

ANEXO III – TRANSCRIPCIÓN DEL ARTÍCULO 2° “TRABAJOS A REALIZAR” DEL PLIEGO DE ESPECIFICACIONES TÉCNICAS DE LA LP N° 1324/14..... 69

