

INFORME FINAL DE AUDITORÍA

**Higiene Urbana
Licitación Pública Nacional e Internacional 6/03**

Número de Proyecto: 1.05.09

Buenos Aires, 2 de mayo 2007

AUDITORÍA GENERAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Av. Corrientes 640 - Piso 5° - Capital Federal

Presidente

Lic. Matías Barroetaveña

Auditores Generales

Dra. Alicia Boero

Dr. Vicente Brusca

Dr. Rubén Campos

Dr. Nicolás Corradini

Lic. José Luis Giusti

Lic. Josefa Prada

CÓDIGO DE PROYECTO:

Nº 1.05.09

NOMBRE:

Higiene Urbana. Licitación Pública Nacional e Internacional Nº 6/03

OBJETO:

Proceso de adjudicación de la Lic. Púb. Nac. e Int. Nº 6/03.

OBJETIVO:

Controlar los aspectos legales, operativos, técnicos y financieros contenidos en el pliego de la licitación y analizar el proceso de adjudicación.

ALCANCE:

Examinar la adecuación legal, financiera y técnica de los contenidos del pliego y del proceso de contratación.

UNIDAD EJECUTORA DEL PRESUPUESTO:

Dirección General de Higiene Urbana (Programa 28 Servicios de Higiene Urbana por Terceros)

JURISDICCIÓN:

Jurisdicción 65 - Secretaría de Producción, Turismo y Desarrollo Sustentable.

EQUIPO DE AUDITORÍA

Alejandro F. Lamadrid (Auditor Supervisor)

INFORME EJECUTIVO

Lugar y fecha de emisión	Buenos Aires, 2 mayo de 2006				
Código del Proyecto	1.05.09				
Denominación del Proyecto	Higiene Urbana. Licitación Pública Nacional e Internacional N° 6/03				
Objetivo de la auditoría	Controlar los aspectos legales, operativos, técnicos y financieros contenidos en el pliego de la licitación y analizar el proceso de adjudicación.				
Alcance	El examen fue realizado de conformidad con las normas de auditoría externa de la AGCBA, aprobadas por la Ley de la CABA N° 325.				
Período de desarrollo de tareas de auditoría	La presente auditoría se realizó entre el mes de marzo y octubre de 2005.				
Aclaraciones previas	El 8 de octubre de 2003 el Decreto N° 1838 aprueba el PBC para la realización de la Licitación Pública Nacional e Internacional para la contratación del servicio público de higiene urbana para 5 zonas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, (art. 1º). Por el art. 2º se llama a Licitación Pública Nacional e Internacional para el día 17 de noviembre de 2003, prorrogada para el día 3 de diciembre de 2003 mediante Decreto 2110 (BO 1811 de fecha 5/1/2003). El 3 de diciembre de 2003 se procedió a la apertura del sobre N° 1 y el 24/05/04 a la del sobre N° 2 (Res. 1007/SMAYPU/2003).				
	Empresas adjudicadas y precios de los Servicios y Centros Verdes				
	Zona	Empresa o UTE	Monto Adjudicado Total (4 años)		
			Servicios de Higiene Urbana	Centro Verde	TOTAL
	1	CLIBA	265.338.786,24	1.419.741,25	266.758.527,49
	2	AESA	172.839.444,19	1.519.970,00	174.359.414,19
	3	URBASUR	191.029.875,84	1.457.179,00	192.487.054,84
	4	NITTIDA	189.600.000,00	1.450.000,00	191.050.000,00
	6	INTEGRA	172.320.000,00	1.403.000,00	173.723.000,00
			991.128.106,27	7.249.890	998.377.996,52
El pliego establece tres principios rectores. Adquiere especial significación el de <i>Ciudad Limpia</i> . Este principio “implica que el Servicio Publico de Higiene Urbana incluido en este Pliego sea prestado con la calidad requerida. El logro de este principio se sustenta en la eficiencia en la ejecución, control de calidad y aseguramiento de las misma efectuado por parte del Contratista en la prestación del servicio” (artículo 4º). Los Índices de Prestación contabilizan deficiencias detectadas por la Inspección y por el Eurspcaba (ponderadas con el 75%) y reclamos recepcionados por el Centro Único de Reclamos del GCBA (ponderados con el 25%). Se					

	establecen índices mensuales y diarios, 5 índices para barrido y 3 para recolección. La diferencia estriba en que, excepto el índice 1 (11), los demás índices no contabilizan todos los reclamos y deficiencias de la semana (o sea, los de los tres turnos los 7 días de la semana). Los números de corte de estos índices (60 y 600 para los índices de recolección diario y mensual respectivamente y 15 y 150 para los de barrido) marcan el umbral a partir del cual se considera al contratista pasible de una falta grave penada con una multa de hasta el 10%. El <i>Principio de Prevención</i> (minimización en la generación y adecuado manejo de los RSU) es delegado en el contratista para el tema Educación del Ciudadano. El <i>Principio de Revalorización de los RSU</i> atiende a la reutilización, reciclado y valorización energética de los mismos y su incorporación en el circuito de mercado. El PBC del llamado a licitación decreto 1838-GCBA del 8-10-03, incluye en su art. 62º un mecanismo de redeterminación de precios que admite, en su punto 1 el reconocimiento de mayores costos cuando “alguna de las partes acredite que su prestación se ha tornado excesivamente onerosa”. Al 1 de septiembre de 2005 todas las contratistas ya tenían reclamos presentados solicitando variaciones de costos (CN 2809-AGCBA-04 folio38). Según nuestros cálculos, la fórmula superó el 10% en el mes de abril. De entre las alternativas debatidas en Audiencia Pública sobre el tema de la recuperación de residuos, se decidió la creación de cinco <i>Centros Verdes</i>, “lugar donde, construida la infraestructura permitirá las tareas de selección, enfardado y acopio de materiales reciclables a los Recuperadores Urbanos, ya sea que se trate de una organización o en forma personal”. La Administración había previsto licitar en concurso público los servicios de Inspección y Control Integral. Bajo el Expediente N° 50.612/04 tramitaba la contratación de la Inspección para las zonas 1 y 3 (en septiembre contaba con Informe de Preadjudicación) y bajo el Expediente N° 62.751/04 la contratación para las zonas 2, 4 y 6. Sin embargo, respecto a esta última, con fecha 18-02-05 se suscribió entre el GCBA y el CEAMSE una Contratación Directa, iniciándose sus prestaciones a partir del día 20-02-05 (contrato ratificado por Decreto 961-GCBA-05).
Observaciones principales	1. A la fecha que vencía el plazo de adjudicación de la vieja licitación 14/97 y debía iniciarse la nueva, no se había iniciado la tramitación del expediente de la licitación respectiva. El Expte 54572/02 que tramitó la aprobación del PBC se caratuló ocho (8) meses después del 1º de febrero de 2002, fecha en que debía comenzar la prestación por las nuevas empresas, y su tramitación demoró veintidós (22) meses hasta el dictado del Decreto N° 1390/GCBA/04 que aprobó la adjudicación el 4 de agosto de 2004. 2. Llevó 3 años y 8 meses la tramitación desde que se inició el proceso en el ámbito de la Dirección General de Higiene Urbana, diciembre de

	2000, hasta que se aprobó la adjudicación. 3. En el principio de Prevención, “el Control de Calidad y su Aseguramiento estará bajo exclusiva responsabilidad del Contratista para alcanzar adecuadamente los Índices de Prestación requeridos y demás requisitos exigidos en este Pliego”. De esta manera, la administración pierde el control de calidad (el que debería ser indelegable) y justamente a quien debe ser el controlado. 4. Los valores de corte establecidos en el pliego no resultaron los adecuados para medir la calidad de prestación del servicio que supone el concepto de Ciudad Limpia. En el caso de los índices de prestación de la recolección, no fueron superados durante los primeros meses de prestación del servicio, de febrero a julio; y la mayoría de los índices del barrido, durante los meses de Junio y Julio, lo que indicaría que el servicio se ha brindado dentro de los parámetros establecidos para los períodos señalados, cuando se trató del período con mayor nivel de deficiencia. 5. El no fijar una antigüedad máxima para los vehículos que cumplen con el servicio de recolección de residuos en la CABA permite que los contratistas utilicen camiones antiguos u obsoletos. 6. El art. 59º establece que las penalidades “se aplicarán cuando se verifiquen las siguientes” faltas graves” y que “se aplicarán según correspondan los incumplimientos” por faltas leves. Pero respecto a las faltas graves sólo establece máximos (“hasta el 10%”), lo que puede resultar ineficaz de aplicarse sanciones desproporcionadas en relación a la falta cometida o, incluso, criterios disímiles para con los contratistas. 7. La futura instalación de los Centros Verdes (1 para cada zona) intenta superar el hecho de que diversos lugares de la Ciudad se han transformado en centros de diferenciación de la basura a cielo abierto y sin ningún tipo de control, pero encuentra problemas debido a que el Código de Planeamiento Urbano, a la fecha de realización del acto licitatorio, no establecía en qué distritos de zonificación la actividad sería un uso permitido¹¹, razón por la cual la DGHU no pudo hasta la fecha ordenar su construcción a los contratistas. 8. El GCBA ha contratado a la empresa Ceamse para la inspección de las zonas 2, 4 y 6, empresa que, como ha sido señalado en auditorías anteriores, factura al GCBA el importe de la disposición de los residuos sólidos. Esta situación muestra que no existe suficiente oposición de intereses con las empresas a las que debe controlar, y que son las que entregan a Ceamse los residuos sólidos.
--	--

¹¹ Recién en diciembre de 2006 la Legislatura, a través de la ley 2216, aprobó las zonas en las que la separación y reciclado de residuos sólidos es un uso permitido por el CPU.

Conclusiones	Si bien para la <i>“incorporación formal de programas de reciclaje –a través de servicios de recolección diferenciada-, que podrán integrar las actividades de los cartoneros, aportando a la solución social del tema”, la “programación prevista de la modalidad de contenedorización para reciclaje en hoteles y edificios de gran altura, como primera instancia en la aplicación de estas medidas”</i> constituye un avance, la magnitud del desafío que implica la convivencia de tal aspiración con el principio de ciudad limpia no permite concluir que el modelo aplicado en la Licitación Pública 6/03; sea el adecuado para la etapa inicial de semejante cambio. Pero además, siendo como se dijo el cumplimiento de los estándares de calidad esperados la única herramienta aplicable a una evaluación de cumplimiento – incumplimiento del contrato, la prácticamente ausencia de control directo por parte del GCBA provoca una seria escasez de recursos en manos de la Administración para garantizar el logro de los objetivos de política pública propuestos a la hora de establecer el llamado a licitación. No está definido adecuadamente el principio de Ciudad Limpia, excepto indirectamente a través del que resulta el único indicador para medir la calidad y eficacia del servicio, el <i>Índice de Prestación</i>. No ha existido un exhaustivo estudio previo que fundamente tanto la elección de los factores de ponderación, su participación relativa para la determinación del índice, ni los valores de corte que constituyen los estándares mínimos de calidad exigidos. Respecto de estos últimos, no se han establecido escalas decrecientes para el avance de la ejecución del contrato ni se ha tenido en cuenta la previsible diferencia de proactividad de los vecinos a la realización de denuncias en distintos sectores de la ciudad. Por último, la aplicación diferencial del índice a distintos sectores de la Ciudad (en algunos sectores se computan todas las deficiencias y reclamos pero en la mayoría del ejido urbano no) constituye una discriminación que distorsiona el concepto de equivalente limpieza que sostiene el principio. En cuanto a las especificaciones técnicas del equipamiento, el no incluir un requerimiento de antigüedad mínima de los vehículos, y la contradicción en que incurre lo referido al restante equipamiento, constituyen otras deficiencias técnicas del pliego.
Implicancias	Teniendo nuevamente en cuenta la importancia que adquiere en el modelo de contratación elegido el cumplimiento de los estándares de calidad esperados, el procedimiento establecido para la aplicación de sanciones conspira no sólo contra la efectivización de las medidas punitivas, sino que además debilita sustancialmente el poder coercitivo en manos de la administración. Por otra parte, el cambio de modelo elegido (de pago por tonelaje a pago fijo de acuerdo al alcance territorial y frecuencia mínima del servicio) exigía un fortísimo componente de control por parte del contratante, de manera de garantizar el cumplimiento de los estándares mínimos de calidad; sin embargo, tal componente se encuentra diluido a causa de la tercerización de la inspección y de su dependencia de que existan o no denuncias de los vecinos. Debe observarse también que algunos de los

	instrumentos que deberían aportar al fortalecimiento del componente de control de la calidad no sólo son ineficaces por su laxitud (encuestas y auditorías sociales), sino que no prevén relación entre los resultados de su aplicación y la eventual imposición de sanciones a los contratistas.
--	---

**INFORME FINAL DE AUDITORIA
PROYECTO N° 1.05.09**

DESTINATARIO

**Señor Vicepresidente 1°
Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires
Dip. Santiago De Estrada
S / D**

I. INTRODUCCIÓN

La Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, en uso de las facultades conferidas por el artículo 135 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 131, 132 y 136 de la Ley N° 70, procedió a efectuar un examen en el ámbito de la Dirección General de Higiene Urbana, dependiente de la Jurisdicción 65 - Subsecretaría de Medio Ambiente de la Secretaría de Producción, Turismo y Desarrollo Sustentable.

El examen se ha llevado a cabo de conformidad con las normas de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires establecidas en la Ley N° 325 de la Ciudad de Buenos Aires y en cumplimiento de la planificación institucional del año 2005.

II. OBJETO

Proceso de adjudicación de la Licitación Pública Nacional e Internacional N° 6/03.

III. OBJETIVO

Controlar los aspectos legales, operativos, técnicos y financieros del pliego de la licitación y analizar el proceso de adjudicación.

IV. ALCANCE DEL EXAMEN

Examinar la adecuación legal, financiera y técnica de los contenidos del pliego y del proceso de contratación.

La presente auditoría se realizó entre el mes de marzo y octubre de 2005.

Teniendo como marco las Normas Básicas de Auditoría Externa de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, se realizaron:

- ✓ Entrevistas con los funcionarios de la Dirección General de Higiene Urbana.
- ✓ Análisis del Expediente N° 54.572/02 (se inicia el 4/10/02 con nota de la DGHU dirigida a la Secretaría de Medio Ambiente, acompañando un proyecto de Pliego) donde tramitó la

aprobación de los Pliegos de Bases y Condiciones Generales y Particulares y sus Anexos (PBC), el llamado a Licitación Pública Nacional e Internacional N° 6/03 y la adjudicación a cada uno de los 5 contratistas.

- ✓ Relevamientos de Antecedentes de auditorías anteriores y del Pliego de Bases y Condiciones de la anterior contratación del servicio público de higiene urbana realizada mediante la Licitación 14/97.
- ✓ Relevamiento de la “Evaluación del Proyecto de Pliego de Bases y Condiciones para la Licitación Nacional e Internacional de Servicios de Higiene Urbana”, realizado por el Instituto de Ingeniería Sanitaria y Ambiental de la Facultad de Ingeniería de la Universidad Nacional de Buenos Aires (UBA) y del Informe de la AGCBA –“Proyecto N° 1.22.00.01.02 - Pliegos Licitatorios y Adjudicación de la Recolección de Residuos”
- ✓ Análisis de las discusiones realizadas respecto al Borrador del Pliego de Bases y Condiciones para la prestación de servicio público de higiene urbana, en reuniones conjuntas de las Comisiones de Ecología y de Obras Públicas de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires con funcionarios del Poder Ejecutivo.
- ✓ Evaluación de las diferentes ponencias realizadas en la Audiencia Pública de fecha 9 y 10 de abril de 2003, a fin de analizar el Pliego de Bases y Condiciones para la prestación de servicio público de higiene urbana en la Ciudad de Buenos Aires, donde participaron 56 vecinos y 13 expositores compuestos por funcionarios, candidatos a legisladores de la Ciudad de Buenos Aires y Jefe de Gobierno y cartoneros). No se contó con las versiones del pliego discutidas en las reuniones conjuntas de Legislatura y Poder Ejecutivo y en la Audiencia Pública, las que se evidencia diferían en variados aspectos de las que contiene el expediente de referencia.¹
- ✓ Publicaciones respecto a nuevas tecnologías utilizadas en otros países en la prestación del servicio urbano de recolección de residuos.
- ✓ Análisis de la Normativa relacionada con la Dirección General de Higiene Urbana y la dictada como consecuencia del proceso de estudio y aprobación del PBC, llamado a licitación y adjudicación del servicio de higiene urbana para cinco zonas de la Ciudad de Buenos Aires.

La auditoría no incursionó en el análisis de la razonabilidad de las condiciones específicas requeridas en el capítulo II --De la presentación a la licitación-- sino sólo en su efectivo cumplimiento, ni en las características específicas de los niveles de servicio, frecuencias mínimas, equipamiento, dotación de personal e infraestructura requeridas.

V. LIMITACIONES AL ALCANCE

Se encuentra pendiente de contestación la Nota enviada al Ente Único Regulador de los Servicios Públicos en donde se le solicita información sobre su intervención en el proceso licitatorio (Notas AGCBA N° 3287/05, 3900/05 y 4339/05).

¹ La Directora General de Higiene Urbana el 26 de febrero de 2002 expresa ante las Comisión de Obras y Servicios Públicos y de Ecología de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires que “en diciembre del año 2000 se elevó el proyecto para los futuros pliegos de licitación a la Subsecretaría de Mantenimiento Urbano”.

VI. ACLARACIONES PREVIAS

1. La licitación 06/03

La anterior licitación 14/97 preveía una duración de 4 años, por lo que habiendo comenzado la prestación el 1º de febrero de 1998 la misma concluía el 31 de enero de 2002. Al 1º de febrero de 2002, no se encontraban aprobados los respectivos PBC y en consecuencia no habían comenzado los trámites del llamado a una nueva licitación. La vigencia de los contratos se prorrogó hasta el 31-05-04 y desde el 1º de junio de ese año hasta el inicio de los servicios por nuevos prestadores (20.02.05) rigió un acuerdo de precios

El 8 de octubre de 2003 el Decreto N° 1838 aprueba el PBC para la realización de la Licitación Pública Nacional e Internacional para la contratación del servicio público de higiene urbana para 5 zonas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, (art. 1º). Por el art. 2º se llama a Licitación Pública Nacional e Internacional para el día 17 de noviembre de 2003, prorrogada para el día 3 de diciembre de 2003 mediante Decreto 2110 (BO 1811 de fecha 5/1/2003). El 3 de diciembre de 2003 se procedió a la apertura del sobre N° 1 y el 24/05/04 a la del sobre N° 2 (Res. 1007/SMayPU/2003). La aprobación de la respectiva Licitación fue realizada mediante el dictado del Decreto N° 1.390 de fecha 04 de agosto de 2004.

Para 5 zonas de la Ciudad de Buenos Aires licitadas se presentaron como oferentes 7 empresas o UTE's, sólo dos de ellas ajenas a las prestatarias durante la vigencia de la licitación 14/97. Las ofertas fueron las siguientes, ordenadas de menor a mayor:

ZONA 1	Oferta total por 4 años	ZONA 2	Oferta total por 4 años	ZONA 3	Oferta total por 4 años
Cliba	266.758.527,49	Aesa - Fcc	174.359.414,19	Tosa - Ashira	192.487.054,84
Tosa - Dycasa	sin cotización	Tosa - Dycasa	181.467.103,48	Cliba	200.645.293,57
Tosa - Ashira	s/c	Cliba	183.874.516,93	Ecohabitat-Emepa	201.602.800,00
Ecohabitat-Emepa	s/c	Impsa - Martín y M	186.203.000,00	Tosa - Dycasa	s/c
Impsa - Martín y M	s/c	Ecohabitat-Emepa	205.930.000,00	Impsa - Martín y M	s/c
Aesa - Fcc	s/c	Iecsa -Qualix	208.891.120,00	Aesa - Fcc	s/c
Iecsa -Qualix	s/c	Tosa - Ashira	s/c	Iecsa -Qualix	s/c

ZONA 4	Oferta total por 4 años	ZONA 6	Oferta total por 4 años
Ecohabitat-Emepa	191.050.000,00	Impsa - Martín y M	173.723.000,00
Cliba	203.091.906,37	Ecohabitat-Emepa	181.450.000,00
Impsa - Martín y M	205.403.000,00	Cliba	183.423.326,53
Tosa - Dycasa	210.287.794,36	Aesa - Fcc	183.918.886,16
Tosa - Ashira	s/c	Tosa - Dycasa	188.743.836,28
Aesa - Fcc	s/c	Iecsa -Qualix	192.568.336,00
Iecsa -Qualix	s/c	Tosa - Ashira	s/c

2. Adjudicación y precio de los servicios

La modalidad de pago de los servicios, separada anteriormente en pago por unidad de medida del servicio de recolección y pago global por barrido y limpieza de sumideros, pasa a un abono global por servicio que incluye todos los servicios.

El pliego establecía que “en ningún caso el oferente que se haya presentado en forma individual y/o como integrante de una o más UTE podrá resultar adjudicatario de mas de una zona” por lo que las empresas adjudicadas resultaron:

Empresas adjudicadas y precios de los Servicios y Centros Verdes

Zona	Empresa o UTE	Conformación	Monto Adjudicado Total (4 años)		
			Servicios de Higiene Urbana	Centro Verde	TOTAL
1	CLIBA	Cliba Ingeniería Ambiental SA	265.338.786,24	1.419.741,25	266.758.527,49
2	AESA	Aseo Ecología SA y Fomento de Construcciones y Contratas SA	172.839.444,19	1.519.970,00	174.359.414,19
3	URBASUR	Transportes Olivos SACyF - Ashira SA	191.029.875,84	1.457.179,00	192.487.054,84
4	NITTIDA	Ecohabitat SA - Emepa SA	189.600.000,00	1.450.000,00	191.050.000,00
6	INTEGRA	Impsa SAICyF-Martín y Martín SA	172.320.000,00	1.403.000,00	173.723.000,00
TOTAL			991.128.106,27	7.249.890	998.377.996,52

4 de las 5 zonas objeto de la Licitación 6/03 fueron adjudicadas a empresas que ya habían ejecutado los servicios durante la vigencia de la Licitación 14/97, y que prestaban servicio al término de dicha licitación (zonas 1, 2, 4 y 6).

Los servicios incluidos son: Recolección De Residuos Sólidos Urbanos (domiciliario, diferenciado, voluminosos, restos verdes y de obras y demoliciones), Barrido y Limpieza de calles (manual de calzadas y algunas veredas, mecánico. Los servicios licitados comprenden, en términos generales, las mismas prestaciones que las dispuestas para el contrato anterior, excepto la limpieza y desobstrucción de sumideros y nexos, prestación que fue excluida del acuerdo de precios vigente a partir de junio de 2004. Es un tema de debate la inclusión o no de éste último servicio así como el de limpieza de espacios verdes, este último también contemplado en el pliego anterior pero como servicio especial a pedido del GCBA. En principio por la especificidad de la tarea y por existir programas del GCBA que atienden esos temas, parece conveniente su exclusión pero el informe de la UBA “recomienda en pos de la integralidad de la gestión de los servicios de Higiene Urbana... se encuentren incluidos en las prestaciones de cada zona”.

El art. 15º y el 48º establecen que el llamado a licitación se rige por las disposiciones del Decreto Nº 5720-PEN/72, la Ley de Obras Públicas Nº 13.064, la legislación general vigente y los documentos del proceso en el siguiente orden: el Pliego y sus Anexos, las Circulares aclaratorias, el contrato suscripto y las Órdenes de Servicio.

3. Marco general del sistema de manejo de los residuos sólidos urbanos

Del Pliego no se infiere un modelo del ciclo de la basura (generación, separación en origen, recolección y barrido, tratamientos y disposición final). La recolección diferenciada se aplica parcialmente para hoteles de cuatro y cinco estrellas, edificios públicos administrativos del GCBA, Corporación Puerto Madero, en los edificios con altura superior a 19 pisos y en otros lugares específicos, Anexo VIII punto 1.2 y la segunda selección, acondicionamiento y almacenamiento de materiales para su posterior comercialización e ingreso nuevamente en la cadena productiva está previsto en Centros Verdes que no tienen en el ámbito de la

Ciudad uso permitido. Sobre la disposición final, siguen vigentes las plantas de transferencia y el traslado a la Provincia de Buenos Aires.

4. El principio de Ciudad Limpia y los índices de prestación

El pliego establece tres principios rectores. Adquiere especial significación el de Ciudad Limpia, teniendo en cuenta que la totalidad de los servicios alcanzados por el pliego deberán prestarse bajo su cumplimiento. Este principio “implica que el Servicio Público de Higiene Urbana incluido en este Pliego sea prestado con la calidad requerida. El logro de este principio se sustenta en la eficiencia en la ejecución, control de calidad y aseguramiento de la misma efectuado por parte del Contratista en la prestación del servicio” (artículo 4º).

Está en manos del contratista la interpretación de cómo debe llevar a cabo su gestión aunque el pliego establece frecuencias mínimas de prestación de los servicios y, además, respecto a la “eficiencia en la ejecución”, el Anexo VIII y Anexo IX (Servicios de Recolección y Servicios de Barrido respectivamente) señalan que “Se considerará que el servicio fue eficientemente prestado cuando los guarismos que arrojen las fórmulas [de los *Índices de Prestación*]... no superen los números de corte consignados” (p. 106 y 124).

Respecto al “control de calidad y aseguramiento de las mismas”, el mismo también está incluido en los conceptos que involucran los Índices de Prestación, tal como surge del siguiente párrafo del artículo 4º donde, bajo el título de Principio de Prevención, se señala: “El Control de Calidad y su Aseguramiento estará bajo exclusiva responsabilidad del contratista *para alcanzar adecuadamente los Índices de Prestación requeridos* (sub. afl) y demás requisitos técnicos exigidos en este Pliego”.

En definitiva, los Índices de Prestación se convierten en el indicador de cumplimiento (“negativo” como veremos) por excelencia de los distintos servicios y prestaciones que comprende la contratación, como también el único índice sintético para medir el concepto de Ciudad Limpia y el cumplimiento de los distintos servicios establecidos en el pliego.² Aquí la administración toma una de las principales propuestas del informe de la UBA, aunque como veremos en observaciones le introduce cambios. Por dicha razón, los índices son los que se verifican al efecto de determinar la segunda falta grave (art.59º), después de la interrupción del servicio, especificada en el pliego.

Los Índices de Prestación contabilizan deficiencias detectadas por la Inspección y por el Eurspcaba (ponderadas con el 75%) y reclamos recepcionados por el Centro Único de Reclamos del GCBA (ponderados con el 25%). Se establecen índices mensuales y diarios, 5 índices para barrido y 3 para recolección. La diferencia estriba en que, excepto el índice 1 (I1), los demás índices no contabilizan todos los reclamos y deficiencias de la semana (o sea, los de los tres turnos los 7 días de la semana).³ Los números de corte de estos índices (60 y 600 para los índices de recolección diario y mensual respectivamente y 15 y 150 para los de barrido) marcan el umbral a partir del cual se considera al contratista pasible de una falta grave penada con una multa de hasta el 10%.

² Al exigirse que cada uno de ellos “se efectuará con la frecuencia necesaria de manera de cumplir el Índice de Prestación exigido en el Pliego” (Anexos VIII y IX, pp. 110, 115, 118, 120, 122 y 128) y que “Los Contratistas deberán proveer, instalar y mantener los cestos papeleros que fuesen necesarios a los efectos de garantizar los Índices de Prestación exigidos en Pliego” (Anexo IX p.129).

³ En un extremo, el índice 1 (I1) de barrido toma deficiencias y reclamos de los tres turnos de lunes a domingo mientras que en el otro, el I5 recepta sólo un turno por día de lunes a sábado.

El Anexo XI (modificado por la Circular 7) contiene planos que dividen a cada zona en sectores geográficos a los que se aplican Índices de Prestación diferentes (la cantidad de cuadras por zona con cada índice figura en la Circular 3 respuesta 112) para los servicios de recolección domiciliaria y de barrido y limpieza de calles (los servicios de recolección diferenciada, de residuos voluminosos, de restos de verdes y de obras y demoliciones, por el contrario, tienen un único índice 1 para todo el ejido de la Ciudad). Entonces, en los sectores que no tienen Índice 1 se producen deficiencias y reclamos que no se cuentan a los efectos de determinar el índice de prestación y, por ello, no reflejan por igual la misma eficacia y calidad de limpieza en los distintos sectores de la Ciudad. Esto se ha comprobado ya que, en el mes de junio en la Zona 1, para los sectores con I1 el Número de Deficiencias de Barrido fue de 126 y para los sectores con I5 fue de 286. Sin embargo, mientras el I1 reflejará el 75% de 126 (computa los tres turnos), el I5 reflejará el 75% de sólo 108 deficiencias (sólo tiene en cuenta un turno, menos las deficiencias de los domingos).

Se muestran en la primera parte del cuadro siguiente los índices que se aplican a distintos sectores de cada zona y en la segunda parte sólo aquellos valores de los índices de prestación de *barrido* mensuales que superaron el valor de corte durante el período febrero a julio de 2005. En el caso de los índices de recolección, ninguna supera el valor de corte (600).

Índices de Prestación de barrido, mensual (corte 150)

Zona	Índices aplicados					Valores que superan el número de corte					
	I1	I2	I3	I4	I5	feb-05	mar-05	abr-05	may-05	jun-05	jul-05
1	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí			I5 204	I1 368 I2 161 I5 360	I5 155	I1 225 I5 181
2	Sí	Sí	No	Sí	Sí	I5 269					
3	No	No	Sí	No	Sí	I5 224	I5 250		I3 163 I5 249		I5 185
4	No	No	Sí	Sí	Sí	I5 207	I5 532	I5 220	I5 170		
6	No	No	Sí	No	Sí	I5 358	I5 257				

Fuente: PBC y DGHU

El siguiente resumen muestra el porcentaje de cuadras bajo cada índice. Sólo un 6% del total de cuadras de la ciudad tiene un índice que tiene en cuenta la totalidad de los turnos y días de la semana. Por otra parte se aprecia la disparidad en el concepto de Ciudad Limpia para cada una de las zonas, siendo las zonas 3, 4 y 6 y el sur de la zona 1 (los barrios llamados “del sur” y “del oeste” de la Ciudad) las más desfavorecidas.

Porcentaje de cuadras bajo cada índice

RECOLECCION DOMICILIARIA				
	I1	I2	I3	TOTAL
ZONA 1	29%	22%	49%	100%
ZONA 2	6%	17%	77%	100%
ZONA 3		11%	89%	100%
ZONA 4		5%	95%	100%

ZONA 6		7%	93%	100%		
TOTAL	6%	12%	82%	100%		
LIMPIEZA Y BARRIDO DE CALLES						
	I1	I2	I3	I4	I5	TOTAL
ZONA 1	27%	11%	8%	3%	51%	100%
ZONA 2	4%	18%		6%	72%	100%
ZONA 3			16%		84%	100%
ZONA 4			19%	3%	78%	100%
ZONA 6			13%		87%	100%
TOTAL	6%	5%	12%	2%	75%	100%

Fuente: Circular 3 del PBC Licit. 06/03

5. Otros principios rectores

El *Principio de Prevención* (minimización en la generación y adecuado manejo de los RSU) es delegado en el contratista para el tema Educación del Ciudadano. Por otra parte, el pliego establece que los contratistas deben presentar un plan de trabajo que, entre otros, debe contener un programa a implementar para el aseguramiento y control de *calidad* de cada servicio y los procedimientos generales para asegurar la calidad de todas las actividades de modo de llevar a cabo la prestación de los servicios bajo condiciones controladas.

El *Principio de Revalorización de los RSU* atiende a la reutilización, reciclado y valorización energética de los mismos y su incorporación en el circuito de mercado.

6. Recolección diferenciada

Se prevé el retiro de todo tipo de material sólido reciclable (papel, plástico, vidrio, textil o metal) para: todos los generadores llamados "Hoteles de 4 y 5 Estrellas"; en todos los Edificios Públicos del GCBA, de carácter administrativo, en Corporación Puerto Madero; en todos los edificios que tengan más de 19 pisos; la modalidad será "puerta a puerta" y se afectarán camiones con cajas "bicompartimentadas" (en sectores de la zona 1); todo servicio que se preste a Entes Públicos, será sin cargo.

Se recolectará en forma diferenciada y trasladado donde se indique (ya sea a los Centros Verdes o a la planta de reciclado de Varela y Janer), para su revalorización.

7. Condiciones del PBC que afectan el precio

Los principales insumos del servicio están representados por el costo de la *mano de obra*, que según refleja la fórmula de mayor costo incluida en el Pliego representa en total el 55%, y los costos asociados a los *vehículos*, que en el Pliego suman el 18%.

a) Respecto a la mano de obra, el PBC establece en su art. 50 que el Contratista está obligado a "Absorber a su exclusivo cargo y costo la totalidad del personal operativo y administrativo no jerárquico, en relación de dependencia, que al momento de la apertura del sobre N° 1 esté prestando servicios en la/s Empresa/s Prestataria/s del Servicio Público De Higiene Urbana de su zona, manteniendo el contrato de trabajo -a todos sus efectos- conforme las previsiones de la ley laboral y convenios vigentes, sin restricción de los derechos laborales adquiridos en el transcurso del último contrato, salvo aquellas alteraciones de modo, tiempo y lugar que no impliquen menoscabo en los mismos, y sin perjuicio de encuadrarse en el futuro en la articulación y sucesión de convenios colectivos en su caso, con arreglo a lo previsto por la Ley Nacional N° 25.250, capítulo III. Las

consecuencias de esas modificaciones no podrán considerarse imprevisibles a los fines de la ecuación económica contemplada en el Contrato, ni por ende, trasladarse al GCBA, declarando en tal orden el Adjudicatario que toma a su cargo las mismas. El GCBA se reserva el derecho de verificar, que el número de personal a absorber sea similar al promedio de empleados del/los Contratista/s de los servicios en su zona precedentemente enunciados, durante los tres (3) meses anteriores al llamado a licitación”.

El Pliego de Bases y Condiciones de la Licitación 6/03, a diferencia del PBC de la licitación 14/97 que exigía que vehículos y equipos debían tener como máximo dos años de antigüedad y en ningún momento, durante el transcurso del Contrato, podrían tener una antigüedad superior a los seis (6) años, no fija una antigüedad máxima de los vehículos y equipos del Contratista asignados a tareas operativas, tanto respecto al momento de presentación de la oferta, como durante el transcurso del Contrato. En audiencia pública se observó por parte de varios expositores esta necesidad. En contraste, los vehículos a entregar en comodato según pliego para la Dirección General de Higiene Urbana, en ningún momento del desarrollo del Contrato podrán tener una antigüedad mayor a 5 años y además deberán estar equipados con GPS, calefacción y aire acondicionado.⁴

b) Respecto a la antigüedad de las *cajas –compactadoras, bicompartimentadas, volcadoras, etc.-* expresa –en forma confusa– que “deberán mantener una antigüedad máxima de cuatro (4) años durante todo el período de contratación o una antigüedad superior, pero siempre el Contratista deberá presentar el certificado de calidad del fabricante y acreditar la condición de operatividad emitida por el Auditor Externo, conforme las exigencias de este pliego...” (Anexo VII-Condiciones Generales de los Servicios. Sección 1: Equipamiento; pág. 78 del PBC).

8. Redeterminación de precios

A semejanza de las normas dictadas a nivel nacional y local, el PBC del llamado a licitación decreto 1838-GCBA del 8-10-03,⁵ incluye en su art. 62º un mecanismo de redeterminación de precios que admite, en su punto 1 el reconocimiento de mayores costos cuando “alguna de las partes acredite que su prestación se ha tornado excesivamente onerosa”.

El punto 2 define dos condiciones para realizar un reclamo: cuando la variación de la fórmula polinómica representativa de la estructura de costos estimada del servicio -que incluye parámetros representativos del 55% de mano de obra, 17% de Vehículos y Repuestos, 5% de Combustibles y Lubricantes, 3% de bolsas, neumáticos y ropa y 20% sin variación-- resultara superior al 10% y, segunda condición, cuando el contratista justifique “la efectiva incidencia de dicha distorsión en su estructura real de costos”.

El efectivo reconocimiento queda abierto, en el punto 3, a que “formulada por el Contratista la solicitud de redeterminación de precios, el GCBA analizará y resolverá, de corresponder, la compensación que considere procedente”. Para ello, “deberá intervenir una Comisión integrada por un representante de la Secretaría de Medio Ambiente y Planeamiento Urbano y otro de la Secretaría de Hacienda y Finanzas”.

Al 1 de septiembre de 2005 todas las contratistas ya tenían reclamos presentados solicitando variaciones de costos (CN 2809-AGCBA-04 folio38). Según nuestros cálculos, la fórmula superó el 10% en el mes de abril.

⁴ Ver PBC, anexo VII “Condiciones Generales de los Servicios” (pág. 84)

⁵ Decreto PEN 1295/02 y sus modificatorias y DNU`s GCBA 2/03 y 6/05.

Respecto a las normativas generales de Nación y Ciudad, dictadas con anterioridad, este mecanismo tiene diferencias importantes que serán analizadas en "Observaciones".

9. Centros Verdes y Planta de Clasificación de Materiales

De entre las alternativas debatidas en Audiencia Pública sobre el tema de la recuperación de residuos, se decidió la creación de cinco *Centros Verdes*, "lugar donde, construida la infraestructura permitirá las tareas de selección, enfardado y acopio de materiales reciclables a los Recuperadores Urbanos,⁶ ya sea que se trate de una organización o en forma personal" (PBC p.8), uno en cada una de las 5 zonas licitadas. Constan de cinco módulos: para accesos y maniobra, para acopio, para clasificación y guardería de carros, para grupo sanitario y para actividad social (capacitación, merendero y guardería de chicos). Estos Centros fueron cotizados en la oferta en forma separada de los servicios de Higiene Urbana. El GCBA tiene dificultades para conseguir terrenos apropiados en cada zona y cuenta además con la resistencia vecinal de los habitantes próximos a las zonas que se quieren habilitar como Centros Verdes. Además, desde el año 1976 no está permitida en la Ciudad la actividad de reciclado.

Por otra parte, como demorado resultado de lo planificado al inicio de la anterior Licitación 14/97 (Planta de Reciclado Manual de Basura licitada a principios de 1999, construida parcialmente en la calle Iriarte y Zabaleta y anulada y desmontada en el año 2003), en septiembre de 2005 existía Recepción Provisoria de la obra de reacondicionamiento del predio para la *Planta de Clasificación de Materiales* sita en Varela y Ana María Janer (Exp.1199-MGEYA-03) y estaba en etapa de evaluación de ofertas la Licitación Pública para el montaje de una cinta (Exp. 32102-MGEYA-04).

La DGHU informa que "los materiales resultantes de la Recolección Diferenciada podrán ser trasladados indistintamente a los Centros Verdes o a la Planta de Varela y A.M. Janer, según lo que PRU (Programa de Recuperadores Urbanos) indique como modalidad operativa adecuada, conforme lo especificado en el Pliego" (C.Nota 2809-AGCBA-04).

10. Controles

La Administración había previsto licitar en concurso público los servicios de Inspección y Control Integral. Bajo el Expediente N° 50.612/04 tramitaba la contratación de la Inspección para las zonas 1 y 3 (en septiembre contaba con Informe de Preadjudicación) y bajo el Expediente N° 62.751/04 la contratación para las zonas 2, 4 y 6. Sin embargo, respecto a esta última, con fecha 18-02-05 se suscribió entre el GCBA y el CEAMSE una Contratación Directa, iniciándose sus prestaciones a partir del día 20-02-05 (contrato ratificado por Decreto 961-GCBA-05).

Además de la DGHU, el pliego ha incorporado expresamente al Ente Único Regulador de los Servicios Públicos en la fiscalización del servicio (art. 55º). Asimismo, incluye sus reclamos al cómputo de los Índices de Prestación (Anexo VIII y IX).

El Anexo VII incorpora una Auditoría Social a través de Comisiones Vecinales que surgirán del Consejo Consultivo de cada CGP, integradas por asociaciones intermedias y vecinos.

⁶ "Persona que realiza recolección diferenciada en los términos de la Ley N° 992 y su Decreto Reglamentario N° 622-GCBA-2003".

Asimismo, “se deberá realizar una encuesta trimestral de Satisfacción del Vecino... (que) quedará bajo exclusivo costo y cargo del Contratista”.

VII. OBSERVACIONES

Aspectos del proceso licitatorio

1. A la fecha que vencía el plazo de adjudicación de la vieja licitación 14/97 y debía iniciarse la nueva, no se había iniciado la tramitación del expediente de la licitación respectiva. El Expte 54572/02 que tramitó la aprobación del PBC se caratuló ocho (8) meses después del 1º de febrero de 2002, fecha en que debía comenzar la prestación por las nuevas empresas, y su tramitación demoró veintidós (22) meses hasta el dictado del Decreto N° 1390/GCBA/04 que aprobó la adjudicación el 4 de agosto de 2004.
2. Llevó 3 años y 8 meses la tramitación desde que se inició el proceso en el ámbito de la Dirección General de Higiene Urbana, diciembre de 2000, hasta que se aprobó la adjudicación.
3. La conformación de la Comisión de Estudios de Pliegos de Condiciones Especiales creada por Resolución N° 231-SMAyPU-SHyF-02, cumple parcialmente con lo dispuesto por el Decreto 351/01⁷, al no expedirse sobre contenidos técnicos del pliego, según se indica en el Dictamen final de fecha 9/9/03⁸.

Principios rectores

4. En el principio de Prevención, “el Control de Calidad y su Aseguramiento estará bajo exclusiva responsabilidad del Contratista para alcanzar adecuadamente los Índices de Prestación requeridos y demás requisitos exigidos en este Pliego”. De esta manera, la administración pierde el control de calidad (el que debería ser indelegable) y justamente a quien debe ser el controlado.
5. La inclusión del principio de revalorización de los residuos sólidos urbanos en el PBC no se encuentra justificada dado que dicha actividad no guarda estricta relación con los servicios contratados (Recolección de Residuos Sólidos Urbanos y Barrido y Limpieza de Calles), confundiendo objetivos de gestión con cláusulas concretas aplicables a la relación contractual.
Asimismo el propio pliego conceptualiza el criterio revalorización suponiendo ‘una separación de los residuos en origen para que así los residuos reciclables puedan ser reintroducidos en el ciclo de producción’”, separación no contemplada. (AGCBA - Proyecto

⁷ “La Comisión creada por el artículo anterior estará constituida por un representante de la Dirección General de Compras y Contrataciones, uno de la Dirección General de Contaduría y uno de la Repartición solicitante, pudiendo excepcionalmente, en caso de tratarse de Pliegos de Bases y Condiciones que requieran conocimientos técnicos o especializados, incorporarse a un representante del área técnica que resulte competente en el tema bajo análisis”.

⁸ La Comisión concluye en que “respecto de los contenidos eminentemente técnicos plasmados en el presente Proyecto de Pliego Licitatorio, no resulta objeto de opinión por parte de esta Comisión por exceder la competencia profesional de cada uno de sus miembros” (ver fs. 1475 del Expte. 54572/02).

Nº 1.22.00.01.02, Pliegos Licitatorios y Adjudicación de la Recolección de Residuos en la CABA, p. 13).

Índices de Prestación

6. No se previó la disminución progresiva de los valores de corte durante toda la duración del contrato -salvo lo establecido en el Anexo VIII p.110 "quedará a criterio del GCBA modificar los Índices de Prestación por sectores"--. Esto implica que no se han previsto situaciones que modifiquen el comportamiento de los ciudadanos; es decir que el propio PBC, en este aspecto, no ha previsto resultados positivos respecto del principio de Prevención

7. Los valores de corte establecidos en el pliego no resultaron los adecuados para medir la calidad de prestación del servicio que supone el concepto de Ciudad Limpia. En el caso de los índices de prestación de la recolección, no fueron superados durante los primeros meses de prestación del servicio, de febrero a julio; y la mayoría de los índices del barrido, durante los meses de Junio y Julio, lo que indicaría que el servicio se ha brindado dentro de los parámetros establecidos para los períodos señalados, cuando se trató del período con mayor nivel de deficiencia..

8. Debido a que el cómputo en tres turnos (que supone verificar la Ciudad Limpia cada 8 horas) es una base *mínima* razonable para cualquier sector de la ciudad, aquellos índices que reflejan una menor frecuencia en el registro de deficiencias *no tienen la misma eficacia para medir la calidad de la prestación en cada uno de los sectores de la Ciudad*.

Condiciones generales de la contratación: plazo, requerimientos de trabajo y capital e igualdad de los oferentes.

9. La condición de antigüedad establecida en el PBC para las cajas compactadoras, bicompartimentadas, volcadoras, etc., incluye una contradicción al disponer que "deberán mantener una antigüedad máxima de cuatro (4) años durante todo el período de contratación o una antigüedad superior", lo que provoca dificultades a la administración para exigir la utilización de equipamiento moderno.

10. El no fijar una antigüedad máxima para los vehículos que cumplen con el servicio de recolección de residuos en la CABA permite que los contratistas utilicen camiones antiguos u obsoletos.

El alcance de los servicios, el precio y su redeterminación

11. Si bien tanto la fecha de aprobación del PBC mediante Decreto 1838/GCBA/03 del 8/10/2003, como la de prórroga de la fecha de apertura de sobres (Decreto 2110/GCBA/03 del 4/11/2003 son previas a la de aprobación de la reglamentación de los procedimientos de redeterminaciones de precios (Decreto 2119/GCBA/03 del 10-11-2003), teniendo en cuenta que la apertura (sobre 1) se produjo el día 3 de diciembre, debió haberse incorporado mediante circular lo dispuesto en el art. 8º del Decreto Nº 2119/GCBA/2003 de fecha 10-11-

2003, norma que de todas maneras ya se encontraba prevista con alcance general en el DNU 2/03⁹.

12. La Definición del Servicio de Recolección Domiciliaria excluye brindar por los adjudicados los llamados “Servicios convencionales excepcionales que, siendo solicitados por los generadores, requieran el aporte de contenedores pudiendo constituirse el GCBA en un usuario más” (Anexo VIII, p.109 del PBC), lo cual *abre la posibilidad de que el GCBA requiera nuevos servicios por fuera del contrato y a precios no concursados*.

Penalidades

13. El art. 59º establece que las penalidades “se aplicarán cuando se verifiquen las siguientes” faltas graves” y que “se aplicarán según correspondan los incumplimientos” por faltas leves, no dejando dudas respecto a la facultad de la Administración de imponerlas. La redacción de los artículos 60º y 61º es congruente con ello¹⁰. Pero respecto a las faltas graves sólo establece máximos (“hasta el 10%”), lo que puede resultar ineficaz de aplicarse sanciones desproporcionadas en relación a la falta cometida o, incluso, criterios disímiles para con las contratistas.

14. A pesar de que la “Presentación de Opinión” del EURSPCABA recomendaba la “revisión y modificación del pliego, particularmente en su Capítulo V – De las Faltas y sus Penalidades”, y de lo manifestado en el informe de la UBA al respecto: “*se estima de difícil cumplimiento y verificación por parte de la inspección, pudiendo dar origen a permanentes controversias durante la operación*”, el procedimiento de aplicación de penalidades (art. 61º), ha mantenido su redacción original convirtiéndose en una *dificultad para la efectiva aplicación de sanciones*

Recolección diferenciada y Centros Verdes

15. Los servicios de recolección diferenciada estipulados son un avance con relación a la Lic. 14/97, en el sentido de recuperación de material sólido reutilizable para incorporarlo al proceso productivo, pero aún son medidas de relativo avance (con relación al tratamiento de los RSU) y de alcance restringido (ver Aclaraciones Previas).

16. La futura instalación de los Centros Verdes (1 para cada zona) intenta superar el hecho de que diversos lugares de la Ciudad se han transformado en centros de diferenciación de la

⁹ Dto. N° 2119/GCBA/2003 (art. 8º): “Los pliegos de condiciones generales de las contrataciones futuras deberán incluir como normativa el DNU N° 2/GCBA/03 y la presente Metodología”. DNU N° 2/03 (art. 10º): “La redeterminación de precios por acuerdo entre contratista y comitente implica la renuncia automática de la contratista a todo otro reclamo sea por mayores costos, compensaciones, gastos improductivos o supuestos perjuicios de cualquier naturaleza, relacionados con hechos acaecidos con anterioridad a dicho Acuerdo.” También en el Decreto 1295-PEN-02. En el Informe de Auditoría 1.04.17 “Higiene Urbana por Terceros 2003” la Observación 14 señala que “el GCBA no suscribió un Acta Acuerdo con cada una de las empresas contratistas previo al reconocimiento de los mayores costos por Decretos 469, 470, 471 y 472 del 2003, a fin de llegar a un acuerdo total sobre los montos reconocidos y así evitar el posterior reclamo por parte de las empresas”.

¹⁰ El art. 60º señala que “las multas previstas se incrementarán al doble cuando la infracción se reitere dentro del mismo mes calendario y se cuadruplicará cuando se tratase del tercer o sucesivos hechos reiterados dentro del mismo período” y el art. 61º establece un procedimiento de aplicación de penalidades que, aunque excesivamente burocrático, no deja espacio de arbitrio para la no aplicación.

basura a cielo abierto y sin ningún tipo de control, pero encuentra problemas debido a que el Código de Planeamiento Urbano, a la fecha de realización del acto licitatorio, no establecía en qué distritos de zonificación la actividad sería un uso permitido¹¹, razón por la cual la DGHU no pudo hasta la fecha ordenar su construcción a los contratistas.

Esta imprevisión o insuficiencia de estudio técnico al momento de redactar el proyecto de PBC ya había sido advertida en la Audiencia Preliminar, no obstante lo cual fue mantenida en la versión final del pliego sin que se conozcan acciones tendientes a modificarla (cfr. para más detalles el Informe de la AGCBA).

La inspección del servicio y otros elementos del control y la comunicación

17. El GCBA ha contratado a la empresa Ceamse para la inspección de las zonas 2, 4 y 6, empresa que, como ha sido señalado en auditorías anteriores, factura al GCBA el importe de la disposición de los residuos sólidos ya sea en las plantas de transferencia existentes en la ciudad o en los sitios de disposición final en la provincia de Buenos Aires. Esta situación muestra que no existe suficiente oposición de intereses con las empresas a las que debe controlar, y que son las que entregan a Ceamse los residuos sólidos.

18. El pliego crea una *Auditoría Social* (Anexo VII – Sección 7) en la que, por sus funciones y atribuciones, su capacidad de acción –de control y corrección– no difiere significativamente de las que tiene cualquier institución privada, por lo cual se convierte en un instrumento redundante, no advirtiéndose un progreso efectivo en los mecanismos de control vecinal ya existentes¹².

19. El Anexo VII también crea la obligación de realizar una *Encuesta Trimestral de Satisfacción del Vecino* que “será supervisada por el GCBA y quedará bajo exclusivo costo y cargo del Contratista, quién deberá implementarla a través de consultoras de reconocida trayectoria y/o de convenios con Universidades Públicas, previa conformidad del GCBA”. A través de esta modalidad, el proceso pierde transparencia y la encuesta credibilidad. Asimismo, al ser un costo más del servicio del contratista, éste la implementará bajo un estricto criterio costo-beneficio que no garantiza los resultados y la calidad buscada.

20. Respecto a las características técnicas, no está garantizada la posibilidad de comparar las encuestas entre zonas al no ser obligatorio, según el pliego, su unificación y la construcción del índice señalado en el punto 7.4 de la Sección 7 del Anexo. Asimismo, no está definido qué se considera un resultado negativo de la evaluación, y la sanción prevista (“un incremento de hasta el 20% del Plan de Comunicación y Publicidad presupuestado para el próximo trimestre, a su costa y cargo”) no tiene una base equivalente y asociada al servicio.

¹¹ Recién en diciembre de 2006 la Legislatura, a través de la ley 2216, aprobó las zonas en las que la separación y reciclado de residuos sólidos es un uso permitido por el CPU.

¹² Sus funciones son: “a) Notificar fehacientemente a la empresa CONTRATISTA y a la DGHU - a través del Libro de Comunicaciones - las irregularidades observadas. b) Solicitar la resolución de las irregularidades en tiempo y forma. c) En caso de no obtener respuesta satisfactoria al Punto b), comunicar a la DGHU a los fines que correspondieren. d) Notificar a la DGHU las irregularidades cometidas por los particulares respecto a la normativa vigente de Higiene Urbana en la Ciudad de Buenos Aires, a los efectos que en derecho correspondieren. e) Proponer a la CONTRATISTA medidas tendientes a mejorar la Higiene Urbana en la ZONA, tales como campañas de comunicación, cartelera, y otros que la misma estime conveniente... En los supuestos de no obtener respuestas a los reclamos formulados, la comisión podrá agotar la vía administrativa correspondiente”.

21. El Plan de Relaciones con la Comunidad y el Plan de Comunicación y Publicidad (Sección 7) que el contratista debe presupuestar, diseñar y ejecutar, no cuenta con pautas generales orientadoras y reguladoras del GCBA. En tal sentido, el EURSPCABA ya señalaba en su “Presentación de Opinión” que el pliego refiere “un Plan de relaciones con la comunidad, Plan de Comunicación y Publicidad, con ejes rectores específicos no diseñados de antemano”.

VIII. Recomendaciones

Aspectos del proceso licitatorio

Se recomienda la elaboración y discusión temprana del pliego que regirá el servicio luego de los 4 años que estipula la licitación 06/03, previendo en su conformación la inclusión de los expertos necesarios.

Innovaciones del pliego y principios rectores

La experiencia obtenida durante el largo proceso de preparación del nuevo pliego, que incluyó experiencia de gestión, estudios técnicos de la UBA, consultas con legisladores y audiencias públicas, no ha sido volcada sustantivamente en el nuevo pliego, pero constituye un instrumento suficiente para incorporarla en una moderna versión que sirva de base para la discusión y debate institucional que la Administración puede poner en marcha en forma inmediata.

Índices de Prestación

El índice de prestación, para ser una equitativa medida de control, debe captar al menos tres turnos para todas las zonas y sectores y aplicarse el mismo para todas las zonas y sectores. En zonas de alto impacto pueden agregarse turnos o inspecciones específicas adicionales a este cómputo. Por supuesto, también debe ser adecuada la ponderación de cada factor (deficiencia y reclamo)¹³. El número de corte debe ser decreciente a fin de establecer una pauta de mejora, tal como había sido propuesto por la UBA. A todos estos efectos, se debe tener en cuenta la potestad de la Administración establecida en el pliego respecto de que “quedará a criterio del GCBA modificar los Índices de Prestación por sectores” (Anexo VIII p.110).¹⁴

Condiciones generales de la contratación: plazo, requerimientos de trabajo y capital e igualdad de los oferentes.

¹³ Se pueden establecer índices de prestación diferentes según los turnos tomados en cuenta, pero con una lógica distinta de la utilizada en el pliego. Por ejemplo, un índice puede tomar contabilizar aquellos casos en que existan efectivas deficiencias detectadas en un día en los tres turnos. Allí, se computará una deficiencia “tipo 3” (por ponerle un nombre). Otro, los casos en que en dos turnos, el mismo día, se registren deficiencias, deficiencia tipo 2. La deficiencia tipo 3 deberá considerarse una falta más grave que la deficiencia tipo 2. No obstante, estos índices deben respetar también el principio de uniformidad de aplicación a todas las zonas y sectores.

¹⁴ Si bien esta disposición figura para el servicio de Recolección, por analogía es aplicable también a los índices de prestación de Barrido y Limpieza (Anexo IX).

Respecto a la antigüedad de los vehículos se considera indispensable para el futuro adoptar la recomendación del informe de la UBA, para quien “las condiciones exigidas para la flota de prestación de servicios deberían establecer la antigüedad del parque de vehículos y los equipos montados sobre los mismos... proponiéndose una antigüedad relativa menor a los 6 años durante toda la duración de contrato”.

El alcance de los servicios, el precio y su redeterminación

Se recomienda que durante la ejecución del contrato, y más allá de no constar expresamente en el PBC lo dispuesto en el art. 8º del Decreto 2119/03, se dé estricto cumplimiento a lo establecido en el art. 10º del DNU N° 2/03 respecto a que, previo al reconocimiento de nuevos precios, el contratista renuncie a todo reclamo por mayores costos, compensaciones, gastos improductivos o supuestos perjuicios de cualquier naturaleza. A tal fin se insiste en la suscripción de actas acuerdo que contemplen tal condición.

Se sugiere que, alternativamente, se analice la aplicación, una vez cumplidas las dos condiciones de pertinencia, de la misma fórmula establecida en el pliego para el efectivo reconocimiento de un nuevo precio, estableciendo de esa manera una fórmula polinómica única y objetiva.

Penalidades

Se recomienda una revisión reglamentaria del procedimiento de aplicación de penalidades, en especial determinando con precisión el *quantum* de las faltas graves. Las penalidades deberían aplicarse buscando simplificar requisitos formales de notificación por cada una de ellas, con carácter de resumen mensual.

Recolección diferenciada y Centros Verdes

Se recomienda planificar con las contratistas la ejecución de las obras de construcción de los centros verdes para el período que resta de vigencia del contrato, acordando además una actualización de las inversiones comprometidas utilizando un criterio similar al aplicado para la redeterminación de precios de las prestaciones contratadas.

La inspección del servicio y otros elementos del control y la comunicación

Se recomienda la revisión de la contratación de la empresa Ceamse para las tareas de inspección o el establecimiento de medidas y controles que minimicen la posibilidad de confusión de intereses.

El diseño de la *Encuesta Trimestral de Satisfacción del Vecino* debe estar a cargo del GCBA, y establecerse con claridad las acciones a adoptar por parte de las empresas para los casos de resultados insatisfactorios de las mencionadas encuestas.

Respecto al programa de relaciones con la comunidad, se deberán tener en cuenta las propuestas de la UBA, que “considera primordial que el programa de relaciones con la comunidad sea delineado en sus aspectos básicos por el GCBA, de modo tal de que exista un concepto y un discurso único y similar para toda la ciudad... se considera como

indiscutible la potestad del GCBA para educar al soberano no pudiendo esta ser transferida de ninguna manera a una empresa contratista”.

CONCLUSIONES

Si bien para la *“incorporación formal de programas de reciclaje –a través de servicios de recolección diferenciada-, que podrán integrar las actividades de los cartoneros, aportando a la solución social del tema”*, la *“programación prevista de la modalidad de contenedorización para reciclaje en hoteles y edificios de gran altura, como primera instancia en la aplicación de estas medidas”* constituye un avance, la magnitud del desafío que implica la convivencia de tal aspiración con el principio de ciudad limpia no permite concluir que el modelo aplicado en la Licitación Pública 6/03; sea el adecuado para la etapa inicial de semejante cambio.

Pero además, siendo como se dijo el cumplimiento de los estándares de calidad esperados la única herramienta aplicable a una evaluación de cumplimiento – incumplimiento del contrato, la prácticamente ausencia de control directo por parte del GCBA provoca una seria escasez de recursos en manos de la Administración para garantizar el logro de los objetivos de política pública propuestos a la hora de establecer el llamado a licitación.

No está definido adecuadamente el principio de Ciudad Limpia, excepto indirectamente a través del que resulta el único indicador para medir la calidad y eficacia del servicio, el *Índice de Prestación*. No ha existido un exhaustivo estudio previo que fundamente tanto la elección de los factores de ponderación, su participación relativa para la determinación del índice, ni los valores de corte que constituyen los estándares mínimos de calidad exigidos. Respecto de estos últimos, no se han establecido escalas decrecientes para el avance de la ejecución del contrato ni se ha tenido en cuenta la previsible diferencia de proactividad de los vecinos a la realización de denuncias en distintos sectores de la ciudad. Por último, la aplicación diferencial del índice a distintos sectores de la Ciudad (en algunos sectores se computan todas las deficiencias y reclamos pero en la mayoría del ejido urbano no) constituye una discriminación que distorsiona el concepto de equivalente limpieza que sostiene el principio.

En cuanto a las especificaciones técnicas del equipamiento, el no incluir un requerimiento de antigüedad mínima de los vehículos, y la contradicción en que incurre lo referido al restante equipamiento, constituyen otras deficiencias técnicas del pliego.

Además de lo expuesto, y teniendo nuevamente en cuenta la importancia que adquiere en el modelo de contratación elegido el cumplimiento de los estándares de calidad esperados, el procedimiento establecido para la aplicación de sanciones conspira no sólo contra la efectivización de las medidas punitivas, sino que además debilita sustancialmente el poder coercitivo en manos de la administración.

En síntesis, se observa que el cambio de modelo elegido (de pago por tonelaje a pago fijo de acuerdo al alcance territorial y frecuencia mínima del servicio) exigía un fortísimo componente de control por parte del contratante, de manera de garantizar el cumplimiento de los estándares mínimos de calidad; sin embargo, tal componente se encuentra diluido a causa de la tercerización de la inspección y de su dependencia de que existan o no denuncias de los vecinos. Debe observarse también que algunos de los instrumentos que deberían aportar al fortalecimiento del componente de control de la calidad no sólo son

ineficaces por su laxitud (encuestas y auditorías sociales), sino que no prevén relación entre los resultados de su aplicación y la eventual imposición de sanciones a los contratistas.