

INFORME FINAL DE AUDITORIA

Con Informe Ejecutivo

Proyecto N° 1.10.07

Servicios de Higiene Urbana por Terceros

Buenos Aires, diciembre de 2010

AUDITORÍA GENERAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Av. Corrientes 640 - Piso 5° - Capital Federal

Presidenta

Dra. Sandra Bergenfeld

Auditores Generales

Dr. Santiago de Estrada

Dr. Alejandro Fernández

Ing. Adriano Jaichenco

Dra. Paula Oliveto Lago

Lic. Josefa Prada

Dr. Juan Carlos Toso

“Año 2010 Bicentenario de la Revolución de Mayo”

Código del proyecto:

1.10.07

Nombre:

Servicios de Higiene Urbana por Terceros.

Objeto:

Actividad 10 “Recolección y Limpieza por Terceros” – Programa 65028 “Servicios de Higiene Urbana”.

Objetivo:

Evaluar en términos de eficiencia, eficacia y economía el cumplimiento de los objetivos institucionales y operativos, la adecuación de los recursos afectados al programa y la normativa vigente.

Programa Presupuestario:

Programa 65028 “Servicios de Higiene Urbana” – Proyecto 0 - Actividad 10 “Recolección y Limpieza por Terceros”.

Unidad ejecutora: Dirección General de Limpieza (UE 8737).

Período bajo examen:

Año 2009

Equipo designado:

Directora de Proyecto Dra. Lorena Clienti
Auditor Supervisor Lic. Carlos A. Castro

Aprobado por Unanimidad en Sesión de Colegio de Auditores de fecha 15 de Diciembre de 2010.-
Resolución AGC N° 454/10

Jur. 35 U.E. 8737 – Programa 65028 – Proy. 0 Actividad 10 Obra 0 – Fte. Fin. 11				
Inciso	Crédito de Sanción	Crédito Vigente	Crédito Definitivo	Crédito Devengado
3 – Servicios no Personales	895.870.000,00	1.083.552.891,00	1.083.532.888,77	1.083.532.888,77
4 – Bienes de Uso	138.000,00	225.900,00	0,00	0,00
Total	896.008.000,00	1.083.778.791,00	1.083.532.888,77	1.083.532.888,77

Fuente: elaboración propia a partir de datos provisorios del SIGAF suministrados por el Ministerio de Hacienda al 14/04/2010.

Informe Ejecutivo

Lugar y fecha de emisión	Buenos Aires, diciembre de 2010			
Código del Proyecto	1.10.07			
Denominación del Proyecto	Servicios de Higiene Urbana por Terceros			
Período examinado	Año 2009			
Programas auditados	Programas 65028 – Jurisdicción 33 – UE 8737			
Unidad Ejecutora	Dirección General de Limpieza			
Objetivo de la auditoría	Evaluar en términos de eficiencia, eficacia y economía el cumplimiento de los objetivos institucionales y operativos, la adecuación de los recursos afectados al programa y la normativa vigente.			
Presupuesto (expresado en pesos)	Programa	Presupuesto Vigente	Devengado	Porcentaje de ejecución
	65028	1.083.778.791,00	1.083.532.888,77	99,9%
Alcance	El examen fue realizado de conformidad con las normas de auditoría externa de la AUDITORÍA GENERAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, aprobadas por Ley N° 325 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y las Normas Básicas de auditoría externa aprobadas por Resolución N° 161/00, en cumplimiento de la Planificación Anual aprobada por el Colegio de Auditores para el año 2010.			
Período de desarrollo de tareas de auditoría	01/02/10 al 11/06/10			
Limitaciones al alcance	a) La información del Crédito Devengado del Programa auditado, correspondiente al Ejercicio Anual 2009, no ha sido puesto a disposición. b) El listado de transacciones registradas durante el Ejercicio Presupuestario Año 2009, correspondiente a la Actividad auditada, no ha sido puesto a disposición. c) La información referida a pagos con Cheques de Pago Diferido, realizados a las adjudicatarias de la Lic. Púb. N° 6/03, ha sido remitida en forma parcial. d) El acceso al Sistema Integral de Gestión de Administración Financiera (SIGAF) no estuvo disponible			

	durante la realización de las tareas de campo. e) El Expediente N° 6199/08 no estuvo disponible en su totalidad. f) La DGC puso a disposición solamente 14 de los 61 registros solicitados.
Aclaraciones previas	• La Estructura Orgánico Funcional de la DGLIM, en razón de la vigencia del Artículo 3° del Decreto 12/96, mantiene una estructura informal, en cuanto a su conformación, pero con asignación oficial de funciones a distintas personas mediante el dictado de Disposiciones. • La contratación del SPHU para cinco zonas de la CABA se llevó a cabo mediante la Licitación Pública Nacional e Internacional N° 6/03, cuyo Pliego de Bases y Condiciones Generales y Particulares se aprobó mediante el Decreto N° 1.838/03. El llamado, originalmente fijado para el 17/11/03, fue prorrogado para el 03/12/03. La aprobación de la respectiva Licitación fue realizada mediante el dictado del Decreto N° 1.390/04. Los servicios incluidos fueron: 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 incluyeron, en términos generales, las mismas prestaciones que las dispuestas para el contrato anterior, excepto la limpieza y desobstrucción de sumideros y nexos. • Durante el año 2009 se certificó por el SPHU un total de \$ 920.723.883,82 y acumula, para el total del Contrato, \$ 3.194.476.516,85. • El Contrato de la Lic. Púb. N° 6/03 ha sido afectado por Redeterminaciones de Precio, ampliaciones, readecuaciones y reconocimiento de mayores costos. • Los contratos con las empresas IATASA (Zona 1), LATINCONSULT SA (Zona 3) y CEAMSE (Zonas 2, 4 y 6) prestatarias del Servicio de Inspección y Control Integral del SPHU para las Zonas correspondientes a la Lic. Púb. N° 6/03, fueron modificados mediante la celebración de sendas Actas Acuerdo. • El Servicio de Contenerización de la Recolección Domiciliaria no estaba previsto en el Pliego de Bases y Condiciones de la Lic. Púb. N° 6/03. El proceso por etapas de la instalación de contenedores por parte de las Contratistas y el GCBA, remuneración del servicio, frecuencia y metodología de prestación del servicio fue acordado en las respectivas Actas Acuerdo de Readecuación del Contrato. • El PBC establece que la Recolección Diferenciada consiste en el retiro de todo tipo de material sólido reutilizable de los RSU, como ser papel, plástico, textiles, vidrio y metal. La Contratista debe prestar este servicio de Recolección Diferenciada en todos los Generadores denominados

	Hoteles de cuatro y cinco estrellas; en todos los Edificios Públicos del GCBA (administrativos); en la Corporación Puerto Madero y en los edificios que tengan una altura superior a 19 pisos, sitios en su Zona de prestación. La metodología de trabajo a aplicar debe garantizar que a cada usuario le retiren desde su "puerta" todo material reciclable generado, en horario preestablecido conforme el acuerdo arribado entre las partes. • El PBC contempla la construcción de Centros Verdes por parte de las Contratistas, previéndose una por Zona. Los “Centros Verdes” son infraestructuras destinadas a realizar tareas de selección, enfardado y acopio de materiales reciclables para su posterior venta a la industria, por medio de las cooperativas de recuperadores a las que se les asignara la administración de cada uno de ellos. La finalidad de estas instalaciones es ordenar la actividad de la recuperación y la disminución de puntos de concentración de recuperadores, a la vez lograr un impacto positivo en las condiciones de vida y trabajo de los mencionados y favorecer la higiene y el cuidado ambiental de la Ciudad. La respectivas Actas Acuerdo de Readecuación del Contrato establecieron que los montos a invertir en los Centros Verdes, previstos originalmente en el PBC, podrían invertirse en Puntos Verdes (Centros de Acopio). Dado que la descripción de los Puntos Verdes resulta muy amplia, queda librado al criterio de la Contratista las características constructiva y de infraestructura de los mismos. Al cierre del trabajo de campo del presente Informe, de acuerdo con lo informado por la DGLIM, se encuentran contruidos y operando, en los términos de la Lic. Púb. N° 6/03, dos Centros Verdes. • Las Actas Acuerdo de Readecuación del Contrato de la Lic. Púb. 6/03 establecieron, en sus respectivas Cláusulas Décimo Séptima, la creación de una Comisión Especial integrada por representantes del Ministerio de Medio Ambiente y el Ente Único Regulador de los Servicios Públicos de la CABA para recomendar un nuevo sistema de penalidades. Esta Comisión Especial finalmente no fue conformada y, por lo tanto, no se cumplimentó lo dispuesto en el Acta Acuerdo. • El PBC, en su Artículo 59, establece un Sistema de Penalidades de aplicación ante el incumplimiento, por parte de la Contratista, de las obligaciones contractuales y de las normas que fijan los requisitos y modalidades de la prestación de los servicios en general. Este Sistema faculta a la DGLIM para aplicar multas según corresponda a Faltas Graves o Faltas Leves de acuerdo con la tipificación establecida en el mismo Artículo. • La CVMHU debe estar integrada por asociaciones intermedias y vecinos con domicilio real dentro de la competencia territorial del CGPC, tiene asignadas
--	--

	responsabilidades organizativas, dicta su propio reglamento de funcionamiento y su objetivo fundamental es realizar las “Auditorías Sociales”. Los Consejos Abiertos son “un espacio institucional para el control social para el mejoramiento de la higiene urbana, para lo cual se convocará a las asociaciones intermedias y vecinos con domicilio real dentro de la competencia territorial de cada CGPC”. • La contratación del SPHU se llevó a cabo mediante la Licitación Pública Nacional e Internacional N° 6/03, aprobada y adjudicada por Decreto N° 1.390/04. El plazo de duración del contrato se estableció en cuatro (4) años, reservándose el GCBA el derecho de prorrogar el contrato por un período de hasta un (1) año. Mediante Decreto N° 77/05 se estableció como fecha de inicio de las prestaciones del Servicio de Higiene Urbana el 20/02/05, operando su vencimiento el día 19/02/09. El 12/01/09 se dictó el Decreto N° 43/09 prorrogando la prestación de los servicios de higiene urbana por el término de 30 días corridos, contados a partir del 20/02/09, a las empresas adjudicatarias de las Zonas 1, 2, 3, 4 y 6; y delegó en el Ministro de Ambiente y Espacio Público la facultad de efectuar sucesivas prórrogas, con el límite temporal previsto en la Cláusula 9° del PBC Lic. Púb. N° 6/03 (1 año). A partir del vencimiento de la prórroga otorgada se procedió al dictado de sucesivas Resoluciones, extendiendo el plazo de la prestación del servicio hasta completar el año, período límite autorizado por el PBC. Conforme ello, la vigencia del contrato se extendió para todas las Zonas hasta el 14/02/2010, operando los respectivos vencimientos a las cero horas del día siguiente. Cumplidos los plazos, el GCBA hizo uso de la prerrogativa que establece el PBC en su cláusula 10, por la cual la Contratista se encuentra obligada a continuar con la prestación de los servicios por un plazo de hasta 180 días corridos, el cual vence el 13/08/10. La continuación de la prestación de los servicios se instrumentó en todas las Zonas mediante la emisión de Órdenes de Servicio. • El relevamiento previo del objeto de auditoría expuso que parte de los pagos realizados a las Contratistas de la Lic. Púb. N° 6/03 y de los Contratos de Inspección y Control del SPHU, fueran realizados mediante Bonos de Deuda Pública y Cheques de Pago Diferido, además de los mecanismos habituales de pago en efectivo.
Observaciones principales	1. Cumplidos todos los plazos de vigencia del contrato de la Lic. Púb. N° 6/03, y no habiéndose formalizado la contratación del servicio por una nueva licitación pública, el Contrato se encuentra prorrogado de hecho hasta tanto se haga efectiva la contratación del SPHU en los términos del llamado a Licitación Pública realizada por Decreto N°

	636/10 del 13/08/10. 2. La DGLIM no cuenta con un inventario unificado y homogéneo de los contenedores distribuidos en las distintas Zonas. 3. La certificación correspondiente a la provisión de los contenedores exigidos por las respectivas Actas Acuerdo de Readecuación del Contrato no se incluye en el Certificado mensual previsto por el PBC. 4. Las Contratistas de las Zonas 1 y 4 no dieron cumplimiento con la Cláusula Décima de las Actas Acuerdo de la Readecuación del Contrato al no destinar el 3% de los montos certificados por los servicios prestados en el mes anterior, para el Plan de Relaciones con la Comunidad. 5. La documentación de respaldo presentada por la Contratista de la Zona 4 por los gastos realizados mensualmente para el Plan de Relaciones con la Comunidad, contiene facturas de meses distintos al que se está certificando, no pudiendo determinarse con precisión cuál es el gasto mensual realizado. 6. Los operativos realizados por las Cuadrillas de Promotores Ambientales previstos en la Cláusula Séptima de las respectivas Actas Acuerdo de Readecuación del Contrato, a cargo del GCBA, dejaron de realizarse. 7. La firma de las Actas Acuerdo de Readecuación de los Contratos de Inspección y Control Integral del SPHU de las Zonas 1 y 3, es extemporánea respecto de la fecha de inicio de la nueva metodología de trabajo originada en la Contenerización de la Recolección Domiciliaria. 8. La Inspección y Control Integral de las Zonas 1 y 3 fueron asignadas al CEAMSE a partir del 01/12/09 mediante una Orden de Servicio de la DGLIM, sin que la medida se encuentre convalidada por acto administrativo de autoridad competente. 9. El Servicio de Recolección Diferenciada prestado en la actualidad es menor en cuanto a la cantidad de Establecimientos previstos originalmente en el PBC, por causas no atribuibles a las Contratistas. 10. La DGLIM no posee una base de datos unificada de las rutas y establecimientos incorporados al servicio de Recolección Diferenciada para su control y seguimiento. 11. La comunicación que emite la DGREC a la DGLIM y las Órdenes de Servicio remitidas por ésta última, no expresan las causas por las que se da de baja a Grandes Generadores del Servicio de Recolección diferenciada.
--	--

	12. El suministro de infraestructura para Centros Verdes correspondientes a las Zonas 2, 3 y 6, exigidos en el anexo XIV del Pliego de Especificaciones Técnicas "Centro Verdes para Recuperadores" del PBC, no ha sido ejecutado. 13. Las zonificaciones que corresponden a los predios en los que se encuentran localizados los Centros Verdes de la Zona 1 (zonificación UF) y de la Zona 4 (zonificación E4-70) no son conforme a Código por no ajustarse al Cuadro de Usos . 14. Los saldos acumulados trasladados de los Certificados emitidos por la prestación del SPHU son erróneos. 15. La DGLIM no ha exigido la confección de la certificación rectificatoria de los ajustes experimentados mensualmente por las Redeterminaciones de Precios aprobadas atento que las Contratistas no presentaron, durante el año 2009, dicha certificación rectificativa. 16. Se verifica en el ámbito de los CGPC desconocimiento, informalidad y/o confusión con relación al funcionamiento de las CVMHU y/o de los Consejos Abiertos. 17. La DGLIM no contó con la designación formal del Director General entre el 10/12/07 y el 01/01/09, no obstante tratarse de una Dirección General que administra uno de los principales contratos de la CABA y tiene a su cargo la higiene y limpieza de toda la Ciudad. 18. Las modificaciones en la Estructura Orgánico-Funcional del MAYEP, dispuestas por el GCBA en uso de sus atribuciones, profundizan la superposición de funciones y la eventual dilución de responsabilidades respecto del control del cumplimiento de las exigencias contractuales a cargo de las Contratistas y otros aspectos que aseguran al cumplimiento de los Principios Rectores del Servicio de Higiene Urbana, respecto de los cuales la DGLIM es su Autoridad de Aplicación. 19. La transferencia a otras Dependencias de las funciones de control a cargo de la DGLIM, en su carácter de Autoridad de Aplicación de la Lic. Púb. N° 6/03, se han realizado sin el dictado de los actos administrativos pertinentes, emitidos por la autoridad competente. 20. La Comisión Especial acordada en la Cláusula Décimo Séptima de las Actas Acuerdo no fue constituida y, por lo tanto, no se trató la modificación del Sistema de Penalidades previsto en el PBC.
--	--

Conclusiones	El Contrato del Servicio Público de Higiene Urbana (Lic. Púb. N° 6/03) ha sufrido un conjunto de modificaciones, desde su inicio en febrero/05, que impactaron en su costo, las características de sus prestaciones y la metodología de recolección. La complejidad del SPHU esta puesta de manifiesto en la dificultad que se ha tenido en lograr, antes de la finalización del contrato actual, la confección de un Pliego de Condiciones Básicas que permita realizar el llamado a Licitación Pública en tiempo y forma. Desde el año 2008 se han presentado distintos proyectos los cuales no han prosperado, estando previsto para el 27/07/10 una Audiencia Pública en la que se someterá a consideración de la ciudadanía dos proyectos de Pliegos referidos a Residuos Sólidos Urbanos Húmedos y Secos. No obstante, ajeno a todos los proyectos presentados, se realizó un llamado para el “Servicio de Higiene Urbana de la Zona VII”, circunscrito a un área, que en la actualidad atiende el Ente de Higiene Urbana. Se evidencia la falta de control en la prestación de algunos servicios (contenerización de residuos domiciliarios y recolección diferenciada) por falta de definiciones y parámetros de medición acordes. También se encuentra pendiente el suministro de instalaciones para Centros Verdes. De la lectura de los proyectos presentados se puede apreciar que se propicia la construcción de plantas de Compost y de Reacondicionamiento de Restos de Obras y Demoliciones sin verificarse previamente la existencia de predios acordes a las construcciones mencionadas. Otro aspecto a destacar es la onerosidad del Contrato cuyo gasto (su evolución) ha sido superior al Gasto Corriente Anual del GCBA.
--------------	---

- e) Relevamiento y análisis de la certificación devengada.
- f) Revisión de la normativa sobre Redeterminación de Precios vigente al 31/12/09 y su aplicación al Contrato de la Lic. Púb. N° 6/03.
- g) Relevamiento del estado de situación de los Centros Verdes previstos construir en la Lic. Púb. N° 6/03.
- h) Análisis de las respuestas de las notas, cuestionarios y documentación de respaldo suministradas por el organismo auditado y otros circularizados.
- i) Entrevistas con responsables de las áreas involucradas.
- j) Relevamiento y análisis de los expedientes de pago y su ajuste al procedimiento establecido por el Decreto N° 1276/06 y sus modificatorios.
- k) Pruebas y verificaciones de la correcta imputación contable, liquidación y pago.
- l) Relevamiento de los reclamos realizados mediante el Sistema Único de Gestión de Reclamos (SUR) respecto de la prestación del Servicio de Recolección de Residuos Sólidos Urbanos (RSU).
- m) Análisis de Informes Finales de la AGCBA vinculados al objeto de auditoría.
- n) Análisis de Informes de otros Organismos y de los Informes de Gestión (Artículo 25 de la Ley N° 70¹) vinculados al objeto de auditoría.
- o) Comprobaciones matemáticas.

2.1. Muestra de Auditoría

En razón de lo expuesto en los apartados a), b) y d) del Punto 3. Limitaciones al Alcance del presente Informe, no resultó posible constituir el universo de análisis para obtener una muestra sobre la cual aplicar selectivamente los procedimientos de auditoría. En consecuencia, se optó por seleccionar, de acuerdo con los resultados del relevamiento previo realizado y en base a criterios del equipo auditor, la documentación que se menciona a continuación:

- a) La totalidad de los Registros (61), puestos a disposición por la DGLIM, mediante los cuales se tramitaron los pagos de los Certificados de todas las Zonas de la Lic. Púb. N° 6/03, correspondientes al año 2009. Los registros relevados representan un monto certificado de \$835.091.966,56.
- b) 48 Notas de Pedido mensuales de todas las Zonas solicitando el pago por la provisión de contenedores correspondientes a los años 2007/2009,

¹ Ley N° 70 Art. 25 - Los/las responsables de programas y proyectos y sus superiores jerárquicos cuando se alejen de sus cargos deben redactar un informe final sobre su gestión. Dicha presentación no puede demorar más de un mes, debiendo recibir la colaboración de quienes fueron sus asistentes y prestándola a quien legítimamente lo/la suceda. La tarea es remunerada.

puestas a disposición por la DGLIM.

- c) Expediente N° 6199/08 mediante el cual se tramitó la compra de Contenedores para la Lic. Púb. N° 6/03 con un presupuesto oficial de \$32.506.000,00.
- d) Libro de Disposiciones de la DGLIM correspondiente a los años 2008 y 2009.
- e) Documentación respaldatoria de las Zonas 1 y 4 por los gastos realizados para el Plan de Relaciones con la Comunidad.

El trabajo de campo se inició el 01/02/10 y concluyó el 11/06/10.

3. LIMITACIONES AL ALCANCE

- a) La información del Crédito Devengado del Programa auditado, correspondiente al Ejercicio Anual Año 2009, no ha sido puesto a disposición por la Dirección General de Contaduría (DGC), en razón de que aún no se encontraba cerrada la Cuenta de Inversión respectiva y, por lo tanto, los distintos créditos presupuestarios se encontraban sujetos a ajustes. En consecuencia, al no tenerse una certeza razonable respecto de la integridad, precisión, adecuada clasificación y fecha de corte de la registración contable y presupuestaria, en el presente examen solamente se realizará una descripción de la evolución y ejecución presupuestaria a partir de los datos parciales y provisorios relevados durante el trabajo de campo, sin emitirse opinión respecto de su razonabilidad.
- b) El Listado de Transacciones registradas durante el Ejercicio Presupuestario Año 2009, correspondiente a la Actividad auditada, no ha sido puesto a disposición por la Dirección General Contaduría ni por la Dirección General Técnica Administrativa y Legal (DGTAYL) del Ministerio de Ambiente y Espacio Público (MAYEP), imposibilitando efectuar controles cruzados con la información suministrada por la Dirección General de Limpieza (DGLIM). En consecuencia, no ha podido constituirse un universo de análisis que permita extraer una muestra para aplicar selectivamente los distintos procedimientos de auditoría.
- c) La Dirección General de Tesorería (DGTES) remitió en forma parcial la información solicitada respecto de los pagos realizados a las Adjudicatarias de la Lic. Púb. N° 6/03 y de los Contratos de Inspección de la misma, con Cheques de Pago Diferido, en los términos de las Resoluciones N° 174-MHGC-08² y N° 3943-MHGC-09³. Por lo tanto, no se emitirá opinión respecto de la oportunidad y mérito de la emisión de tales medios de pago. No obstante, se analizará la razonabilidad de la utilización de este mecanismo y su ajuste a lo establecido por la Ley N° 70

² BOCBA 2879.

³ BOCBA 3321.

y sus modificaciones.

- d) El acceso al Sistema Integral de Gestión de Administración Financiera (SIGAF), que estaba disponible para el personal de esta Auditoría General del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (AGCBA), no estuvo accesible desde septiembre de 2009 hasta mayo de 2010 (inclusive), no pudiendo obtenerse por medio propios la información mencionada en los puntos a), b) y c) precedentes. Al momento del cierre de las tareas de campo del presente examen no se había producido la rehabilitación completa del SIGAF.
- e) El Expediente N° 6199/08, mediante el cual se tramitó la compra de Contenedores por parte del GCBA prevista en las respectivas Actas Acuerdo, no fue puesto a disposición por la DGTAYL del MAYEP. El equipo auditor, al concurrir a la dependencia a realizar el relevamiento del Expediente verifica que solamente se encontraba a disposición el Cuerpo 9, por lo cual no pudieron aplicarse los procedimientos de auditoría previstos⁴.
- f) La DGC puso a disposición solamente 14 de los 61 Registros solicitados⁵, mediante los cuales se tramitaron los Certificados correspondientes al año 2009 de todas las Zonas de la Lic. Púb. N° 6/03. Por lo tanto, no se emitirá opinión respecto del cumplimiento del Circuito de Pago previsto por el Decreto N° 1276/06 y sus modificatorios. Estos registros representan un monto de \$155.966.175,67 (19% de la muestra de auditoría).

4. ACLARACIONES PREVIAS

4.1. Estructura Orgánico Funcional

La Estructura Orgánico Funcional de la DGLIM, en razón de la vigencia del Artículo 3° del Decreto 12/96, mantiene una estructura informal, en cuanto a su conformación, pero con asignación oficial de funciones a distintas personas mediante el dictado de Disposiciones. La estructura se compone de dos partes: una, residual de la estructura aprobada por el Decreto 4/95 y que se mantiene vigente por aplicación del Art. 4° del Decreto N° 12/96, y otra que se adapta funcionalmente, por medio de Coordinaciones, al control de la gestión y contraverificación de la inspección de las contrataciones originadas en la Lic. Púb. 6/03. Ello se mantiene, no obstante que mediante Decreto N° 1017/09 del 13/11/09⁶ se modificó la estructura del MAYEP. En razón de esta modificación la DGLIM mantiene su dependencia de la SSHU y se le incorporan las Direcciones Operativas de Administración, Gestión de Contratos, Operaciones

⁴ Cabe destacar que se realizaron las reiteraciones del pedido de acuerdo con el procedimiento establecido por esta AGCBA.

⁵ Ver apartado a) del Punto 2.1. Muestra de Auditoría.

⁶ BOCBA 3303.

“Año 2010 Bicentenario de la Revolución de Mayo”

y Control Calidad de Servicio (Ver Diagrama 1).

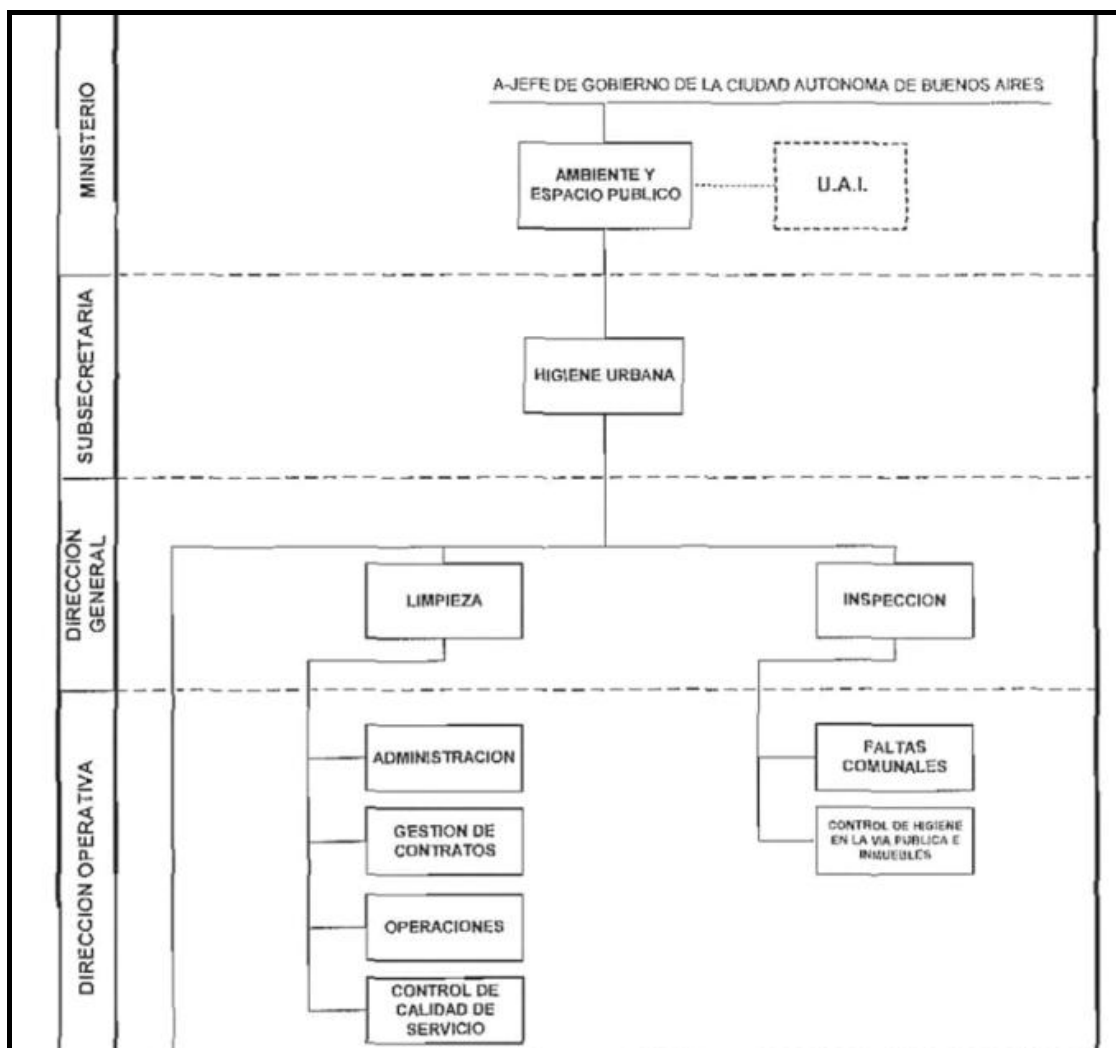


Diagrama 1 – Fuente: Anexo I del Decreto N° 1017/09 - Separata del BOCBA 3302

La DGLIM contaba al 31/12/07 con 162 agentes, disminuyendo a la cantidad de 110 agentes al 31/12/09 por diversas causas (bajas vegetativas, finalización de contratos, traslados, etc.).

En el año 2009 se creó, mediante la Disposición N° 118-DGLIM-09 del 02/11/09⁷, el Cuerpo de Inspectores de la DGLIM al cual se le asigna “[...] la facultad de contraverificar (inspeccionar) y controlar el cumplimiento de la normativa en materia de higiene y limpieza en vía pública respecto de las empresas concesionarias del Servicio Público de Higiene Urbana.” Cabe destacar que esta actividad ya se venía desarrollando, incluso durante la vigencia del anterior Contrato de Higiene Urbana (Lic. Púb. 14/97).

⁷ BOCBA 3306.

Esencialmente se contravienen las tareas que deben cumplir las Contratistas a cargo de la Inspección del Servicio de Higiene Urbana⁸ y, a la vez, informan las faltas o incumplimientos cometidos por las Contratistas del Servicio de Higiene Urbana detectados en el desarrollo de sus funciones. Al momento de su creación este Cuerpo estaba integrado por veinticuatro agentes.

A partir del 01/01/09 se designa al Director General de la DGLIM, a través del Decreto N° 49/09 del 13/01/09⁹, cargo que se encontraba acéfalo desde el 10/12/07¹⁰. Durante ese lapso el cargo estuvo ocupado por un Asesor de la Subsecretaría de Higiene Urbana (SSHU), persona que fue designada posteriormente, sin que se oficializara la situación mediante el dictado del acto administrativo pertinente¹¹.

El Pliego de Bases y Condiciones Generales y Particulares de la Lic. Púb. N° 6/03 (en adelante PBC) determina, en su Artículo 3° “Terminología”, que la Autoridad de Aplicación del Contrato es “la Secretaría de Medio Ambiente y Planeamiento Urbano del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, que delegará sus facultades en la Dirección General de Higiene Urbana”, actual DGLIM. La designación como Autoridad de Aplicación se sustenta en la responsabilidad primaria que tenía asignada la Ex Dirección General de Higiene Urbana (DGHUR) previa al momento del llamado a Licitación Pública¹², las cuales se transcriben a continuación¹³:

- Formular e implementar la planificación, ejecución y control del saneamiento e higiene urbana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Disponer las medidas necesarias para lograr el perfecto estado de limpieza dentro de la Jurisdicción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ordenando la ejecución del servicio de barrido de las calles y avenidas, recolección del producto del mismo, recolección de residuos domiciliarios, su transporte, como así también entender en la limpieza de frentes, en el aspecto higiénico de los terrenos baldíos, casas abandonadas y lugares no urbanizados.
- Verificación de las denuncias y/o anomalías que se presentan tanto en la recolección de residuos, arrojos clandestinos y todo otro problema que se presente en la vía pública relacionado con la materia.

Por Decreto N° 2696/03 del 10/12/03¹⁴ se modifica la Estructura Orgánica Funcional del GCBA, pasando la DGHUR a depender de la Subsecretaría de

⁸ Lic. Púb. 1/05 (IATASA y LATINOCONSULT) y Contrato celebrado con la CEAMSE (Decreto 961/05). Cabe aclarar que IATASA y LATINOCONSULT prestaron servicios hasta el 01/12/09, de acuerdo con lo expuesto en el Apartado 4.16. del Punto 4. Aclaraciones Previas del presente Informe.

⁹ BOCBA 3103.

¹⁰ La acefalía tuvo una duración de 1 año y 29 días.

¹¹ Esta situación fue observada por esta AGCBA - Informe Final N° 1006. Proyecto 1.08.14 – Servicios e Inspección de Higiene Urbana por Terceros Año 2007 (Auditoría legal y financiera), Observación N° 23.

¹² El llamado previsto originalmente para el 17/11/03 fue prorrogado al 03/12/03.

¹³ Responsabilidades Primarias asignadas a la DGHUR por el Decreto N° 2055/01 del 13/12/01 (BOCBA 1343).

¹⁴ BOCBA 1836.

Medio Ambiente de la Secretaría de Producción, Turismo y Desarrollo Sustentable, con las mismas responsabilidades primarias.

Como Autoridad de Aplicación, la DGHUR debe velar, entre otras exigencias contractuales, por el cumplimiento de los Principios Rectores del Servicio Público de Higiene Urbana¹⁵ (en adelante SPHU), a saber:

- Principio de Ciudad Limpia: Implica que el SPHU sea prestado con la calidad requerida, sustentado en la eficiencia en la ejecución, control de calidad y aseguramiento de la misma efectuado por parte del Contratista en la prestación del servicio.
- Principio de Prevención: Se basa en el concepto de minimización en la generación y del adecuado manejo de los Residuos Sólidos Urbanos (en adelante RSU). Implica que las Contratistas diseñen e implementen el Plan de Relaciones con la Comunidad en materia de educación para la toma de conciencia sobre la importancia de reducir la generación de residuos, dado que ello contribuye en mejorar la calidad integral de higiene de la ciudad.
- Principio de Revalorización de los RSU: Considera a los RSU recursos, es decir con “valor” y factibles de transformárselos en materia prima e incorporárselos nuevamente en el circuito del mercado. Este principio posee una triple dimensión: Reutilización, Reciclado y Valorización Energética. El principio presupone una separación de los residuos en origen para que así los residuos reciclables puedan ser reintroducidos en el ciclo de producción.

Se entiende que las responsabilidades primarias que tenía asignadas la DGHUR, en ese momento, incluyen el control del cumplimiento de los Principios mencionados. No obstante, con el dictado de la Ley de Ministerios N° 1925 del 23/03/06¹⁶ y su Decreto Reglamentario N° 350/06 del 07/04/06¹⁷, sancionados con posterioridad a la adjudicación de la Lic. Púb. N° 6/03¹⁸, se introducen los siguientes cambios organizacionales:

- Se cambia la denominación de la DGHUR por la de Dirección General de Limpieza, pasando a depender de la Subsecretaría de Higiene Urbana del Ministerio de Medio Ambiente.
- Se agregan a las responsabilidades primarias ya asignadas las siguientes:
 - o Elaborar programas tendientes a dar solución a la problemática de las deyecciones caninas en el espacio público de la CABA.
 - o Desarrollar el programa de relaciones con la comunidad existente en materia de Higiene urbana, de conformidad con las Licitaciones

¹⁵ Artículo 4º del PCP.

¹⁶ BOCBA 2407.

¹⁷ BOCBA N° 2416 y su Separata.

¹⁸ Febrero de 2005.

Públicas Nacionales e Internacionales que se lleven a cabo.

- o Planificar y ejecutar un servicio que incorpore la recolección de animales muertos que se encuentren en la vía pública.
- Se crea la Dirección General de Políticas de Reciclado Urbano (DGPREC) cuyas responsabilidades primarias son, sintéticamente, las siguientes:
 - o Promover un adecuado y racional manejo de los RSU, desarrollando instrumentos que permitan incrementar los niveles de recuperación y reciclado de materiales.
 - o Formular planes referidos a la integración de los circuitos informales en la cadena de valor del reciclado a fin de contribuir a su ordenamiento.
 - o Fomentar las prácticas asociativas con el fin de estimular la creación de cooperativas de trabajo de recuperadores urbanos.
 - o Entender en la regularización de la situación de los establecimientos de acopio de materiales y productos, facilitando el acceso a la economía formal de los mismos.
 - o Planificar la puesta en marcha de los Centros Verdes, identificando los posibles emplazamientos territoriales.
 - o Administrar la Planta de Selección y Separación de Materiales.
 - o Administrar el Polo de Microemprendimientos vinculado con la actividad del reciclado.
 - o Diseñar campañas de difusión en torno a la preselección domiciliaria de residuos.

Se entiende que este cambio organizacional repercutió en la ejecución del Contrato de la Lic. Púb. N° 6/03, toda vez que determinadas acciones de planificación y control (cumplimiento de Principios Rectores, Centros Verdes, reciclado de RSU, Grandes Generadores, campañas de difusión, etc.) que concentraba la DGLIM, pasaron a estar compartidos o superpuestos con la DGPREC.

El 08/11/07 se sanciona la Ley de Ministerios N° 2506¹⁹, cuyo Decreto Reglamentario N° 2075/07 del 10/12/07²⁰ establece lo siguiente:

- La DGLIM pasa a depender de la SSHU del MAYEP.
- Se agrega a la DGLIM la responsabilidad primaria de “planificar y ejecutar todo lo relativo a la separación en origen de los residuos sólidos, conforme a los lineamientos establecidos en la Ley basura Cero (Ley n° 1854)”.
- Se cambia la denominación de la DGPREC por la de Dirección General de

¹⁹ BOCBA 2824.

²⁰ BOCBA 2829 y su separata.

Reciclado (DGREC), pasando a depender de la SSHU del MAYEP.

- Se modifica la responsabilidad primaria asignada a la DGREC de planificar los Centros Verdes agregándose la de instalarlos y ponerlos en funcionamiento.
- Se crea la Dirección General Inspección Higiene Urbana (DGIHUR) dependiendo de la SSHU del MAYEP. Se le asignan, entre otras, las siguientes responsabilidades primarias:
 - o Ejercer el control del cumplimiento de todas las disposiciones en vigencia relativas a la higiene urbana, aplicando un método preventivo-correctivo con facultades de labrar actas contravencionales y faltas.
 - o Controlar el cumplimiento de las normas vigentes relativas a la separación en origen domiciliaria, en los establecimientos incluidos en la Resolución N° 50 y en los grandes generadores de residuos sólidos urbanos.
 - o Entender en la inspección y el control de los establecimientos de selección y acopio de materiales y productos reciclables.

Por Decreto N° 145/09 del 02/03/09²¹ se modifica la dependencia orgánico funcional de la DGREC, estableciéndosela directamente del MAYEP. Con esta medida, las responsabilidades primarias de la DGREC vinculadas con la DGLIM y la DGIHU (principalmente Centros Verdes, reciclado y grandes generadores) son excluidas del ámbito de coordinación organizacional de la SSHU.

Por Decreto N° 755/09 del 01/09/09²² se le asigna a la Dirección General Comunicación y Gestión Vecinal (DGCGV) dependiente del MAYEP, entre otras responsabilidades primarias, la de “diseñar los lineamientos estratégicos de la política de comunicación institucional y planificar, ejecutar y administrar las contrataciones que en materia de publicidad realice el MAYEP”. En función de ello, aunque no existe constancia formal que lo apruebe, el control y la aprobación de la ejecución del Plan de Comunicación y Publicidad²³ exigido a las Contratistas por la Lic. Púb. N° 6/03, lo realiza la DGCGV.

Finalmente, con la sanción del Decreto N° 1017/09 la DGLIM deja de tener a cargo la responsabilidad de “planificar y ejecutar todo lo relativo a las separación en origen de los RSU conforme la Ley N° 1854” y cambia su grado de intervención en el desarrollo de programas de concientización y educación a través del Programa de Relaciones con la Comunidad en materia de higiene urbana, el cual pasa de “desarrollar” a “colaborar”. Se le agrega la responsabilidad primaria de “asistir al Subsecretario en la elaboración técnica de los pliegos de licitaciones para la contratación de los servicios de

²¹ BOCBA 3132.

²² BOCBA 3250.

²³ Artículo 7.1. Comunicación y Publicidad del PCG.

saneamiento e higiene de la Ciudad”.

Estas modificaciones organizacionales, en su conjunto, profundizan la superposición de funciones y la eventual dilución de responsabilidades respecto del control del cumplimiento de las exigencias contractuales a cargo de las Contratistas respecto de los Centros Verdes, campañas de difusión y concientización, atención de grandes generadores y otros aspectos que aseguran el cumplimiento de los Principios Rectores del Servicio de Higiene Urbana, respecto de los cuales la DGLIM es su autoridad de aplicación. Una prueba de ello es, por ejemplo, la respuesta de la SSHU a la Legislatura de la CABA²⁴, al ser consultada respecto a los volúmenes recolectados por el sistema de contenerización de reciclables, en la que manifiesta que “[...] se curso [...] a la Dirección General de Reciclado, a los fines que se informe el punto en cuestión, toda vez que resulta competencia de esa Dirección General.”

4.2. Formulación y ejecución Presupuestaria del Programa Servicios de Higiene Urbana (65028) de la Jurisdicción Ministerio de Ambiente y Espacio Público (35) – Unidad Ejecutora Dirección General de Limpieza (8737)

La política jurisdiccional, a desarrollar durante el Ejercicio Presupuestario Año 2009, expuesta por el MAYEP para los Servicios de Higiene Urbana hace eje en los siguientes aspectos:

- Impulsar la separación en origen de los productos orgánicos del resto de los residuos con alto valor de reciclado (papel, vidrio, plástico, envases, cartón, etc.).
- Profundizar la contenerización de todas las zonas de la CABA, donde sea factible su aplicación.
- Poner en marcha el sistema de recolección diferenciada, apoyada en la política de separación en origen y la instalación de los contenedores para el material reciclable.
- Revisar los índices de prestación del servicio de barrido para las distintas zonas de la CABA.
- Elaborar el pliego de licitación de los nuevos servicios teniendo en cuenta la política jurisdiccional para el Servicio de Higiene Urbana.
- Hacer más eficiente el sistema de inspecciones de los servicios y de contravenciones de los vecinos.
- Llevar adelante una política de incorporación de los recicladores urbanos al sistema formal de separación y clasificación de los residuos reciclables

²⁴ Respuesta (sin fecha) al pedido de informes realizado por la Legislatura de la CABA al GCBA mediante Resolución N° 419/08 del 25/09/08.

con la puesta en marcha de los cinco centros verdes.

Para el logro de estos objetivos se proponen las siguientes acciones:

- Instalar 30.000 contenedores.
- Fuerte control y efectivizar las multas para aquellos que no cumplen con las reglamentaciones vigentes.
- Programa de separación en origen.
- Completar la construcción y puesta en funcionamiento de los cinco centros verdes, integrando a los recuperadores urbanos.
- Realizar una campaña de educación y concientización de los beneficios de la separación en origen.
- Optimizar el funcionamiento del Ente de Higiene Urbana de manera tal de mejorar el servicio de recolección y limpieza en su zona.
- Adecuar el sistema de inspecciones de los servicios concesionados para generar una mejor respuesta de las empresas.
- Elaborar el nuevo pliego de licitación de los servicios de recolección, limpieza e inspección.

El presente análisis de la Ejecución Presupuestaria de la Actividad 10 “Recolección y Limpieza por Terceros” del Programa 65028 “Servicios de Higiene Urbana por Terceros”, se limita a la descripción de los Créditos Presupuestarios y Metas Físicas informadas en razón de las limitantes de la opinión mencionadas en los apartados a), b) y d) del Punto 3. Limitaciones al Alcance del presente Informe.

El Programa 65028 conforma el 52% del Crédito de Sanción del MAYEP²⁵ y, en particular, la Actividad auditada representa el 46%. La Actividad 10 consume, respecto del Crédito de Sanción del Presupuesto General, el 5% del total.

La ejecución presupuestaria de la DGLIM se expone en el Cuadro 1.

²⁵ \$1.940.541.457,00.

“Año 2010 Bicentenario de la Revolución de Mayo”

Jur. 35 - UE 8737 - Programa 65028								
			Fte. Fin.	Inc.	Sanción	Vigente	Definitivo	Devengado
Proy. 0	Act.1	Obra 0	11	1	1.876.410,00	1.875.296,00	1.854.190,43	1.854.190,43
				2	37.071,00	31.092,00	29.937,65	29.937,65
				3	44.180,00	50.234,00	48.147,33	47.947,33
				4	54.000,00	28.000,00	0,00	0,00
Total					2.011.661,00	1.984.622,00	1.932.275,41	1.932.075,41
Proy. 0	Act. 2	Obra 0	11	1	1.193.340,00	967.056,00	951.092,24	951.092,24
				2	63.735,00	29.214,00	13.069,65	13.069,65
				3	288.524,00	80.276,00	80.040,85	80.040,85
				4	54.000,00	14.000,00	90,00	90,00
Total					1.599.599,00	1.090.546,00	1.044.292,74	1.044.292,74
Proy. 0	Act. 10	Obra 0	11	3	895.870.000,00	1.083.552.891,00	1.083.532.888,77	1.083.532.888,77
				4	138.000,00	225.900,00	0,00	0,00
Total					896.008.000,00	1.083.778.791,00	1.083.532.888,77	1.083.532.888,77
Proy. 0	Act. 11	Obra 0	11	3	220.000,00	150.250,00	150.250,00	150.250,00
				4	138.000,00	20.600,00	0,00	0,00
Total					358.000,00	170.850,00	150.250,00	150.250,00
Proy. 1	Act. 0	Obra 51	11	3	85.000.000,00	113.006.343,00	112.427.372,95	110.883.751,09
Total					85.000.000,00	113.006.343,00	112.427.372,95	110.883.751,09
Proy. 3	Act. 0	Obra 51	11	4	0,00	14.215.696,00	14.215.696,00	14.215.696,00
			25	4	29.772.709,00	0,00	0,00	0,00
Total					29.772.709,00	14.215.696,00	14.215.696,00	14.215.696,00
Total Programa 65028					1.014.749.969,00	1.214.246.848,00	1.213.302.775,87	1.211.758.954,01

Cuadro 1 - Fuente: elaboración propia a partir de datos provisorios del SIGAF suministrados por el Ministerio de Hacienda al 14/04/2010.

La distribución de los Créditos de Sanción y Vigente por Objeto del Gasto se expone en el Cuadro 2, discriminado por Fuente de Financiamiento²⁶.

Inciso	Fte. Fin.	Descripción	Sanción	Vigente
1	11	Gastos en personal	3.069.750,00	2.842.312,00
2	11	Bienes de Consumo	100.806,00	60.306,00
3	11	Servicios no personales	896.422.704,00	1.083.833.651,00
4	11	Bienes de uso	85.384.000,00	127.510.539,00
	25		29.772.709,00	0,00
Total			1.014.749.969,00	1.214.246.808,00

Cuadro 2 – Fuente: elaboración propia a partir de datos provisorios del SIGAF suministrados por el Ministerio de Hacienda al 14/04/2010

El Crédito de Sanción de la Actividad 10 “Recolección y Limpieza por Terceros” (Contrato de la Lic. Púb. N° 6/03) representó el 88,3% del Programa 65028 “Servicios de Higiene Urbana por Terceros”, en tanto que en el Crédito Vigente esa participación alcanzó el 89,3%. Este incremento del 1% significó, en valores monetarios, \$199.496.879,00 adicionales.

Del análisis del Gasto por Objeto surge que la Lic. Púb. 6/03 representó el 99,93% del Crédito de Sanción del Inciso 3 “Servicios no Personales” y el 99,97% del Crédito Vigente del Programa 65028.

Las Metas Físicas para el año 2009 están establecidas en 2095 cuabras

²⁶ Fuente 11 (Fondos del Tesoro); Fuente 25 (Fondo de Infraestructura Social – FOISO).

“Año 2010 Bicentenario de la Revolución de Mayo”

limpias. Estas metas físicas, de acuerdo con la información parcial y provisoria utilizada²⁷, fueron cumplidas en un 100% en cada trimestre presupuestario. Cabe destacar que las mismas están establecidas al nivel de Programa, máxima agregación, y no al de Proyecto y Actividad, que es más específico.

Con la finalidad de mostrar el comportamiento del gasto del SPHU, en el Cuadro 3 se expone una comparación entre los Ingresos Corrientes, los Gastos Corrientes, en ambos casos a nivel agregado, y el Gasto insumido en la Lic. Púb. N° 6/03 desde el año 2005 al 2010 inclusive²⁸ y su evolución.

	Ingresos Corrientes Percibidos (a)		Gastos Corrientes (a)		Gasto SPHU por Terceros (b)	
	Monto en \$	Variación - Base 100=Año 2005	Monto en \$	Variación - Base 100=Año 2005	Monto en \$	Variación - Base 100=Año 2005
Año 2005	6.096.006.704,42	1,00	4.603.124.433,63	1,00	318.299.118,00	1,00
Año 2006	7.532.519.417,98	1,24	6.491.335.504,67	1,41	455.189.630,00	1,43
Año 2007	9.531.745.187,21	1,56	8.278.944.371,52	1,80	658.327.346,95	2,07
Año 2008	12.702.573.493,71	2,08	10.667.732.925,77	2,32	937.961.303,00	2,95
Año 2009	15.897.700.000,00	2,61	13.151.015.979,00	2,86	1.083.532.888,77	3,40
Año 2010	16.734.733.596,00	2,75	14.731.781.361,00	3,20	1.000.387.400,00	3,14

Referencias

(a) Años 2005 a 2008, datos obtenidos del Cuadro Esquema, Ahorro y Financiamiento de las respectivas Cuentas de Inversión. Año 2009, dato correspondiente al Crédito Vigente. Año 2010, dato correspondiente al Crédito de Sanción.

(b) Años 2005 a 2008, gasto devengado obtenido del Sistema Integrado de Gestión y Administración Financiera (SIGAF). Año 2009, gasto devengado al 14/04/10 informado por el Ministerio de Hacienda. Año 2010, dato correspondiente al Crédito de Sanción.

Cuadro 3 - Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de la Cuenta de Inversión, el SIGAF y el Presupuesto Anual Año 2010

Se ha tomado como Base el año 2005 a los efectos de verificar la variación que han tenido a lo largo del tiempo las variables utilizadas. Para mayor claridad se ha confeccionado el Gráfico 1 en el que se expone la evolución mencionada.

²⁷ Ver Apartado a) del Punto 3. Limitaciones al Alcance del presente Informe.

²⁸ Los datos correspondientes al año 2009 son provisorios debido a que aún no se encuentra disponible la Cuenta de Inversión correspondiente. El año 2010 se incluye, al sólo efecto descriptivo, con los valores previstos en el Crédito de Sanción del respectivo Presupuesto Anual.

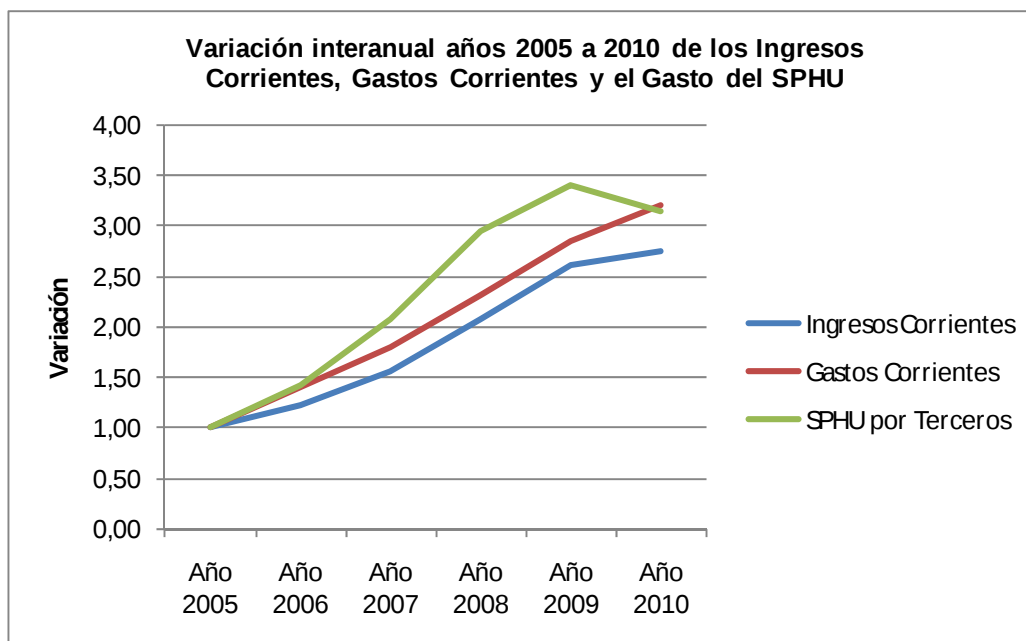


Gráfico 1 - Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Cuadro 3

El gasto del SPHU ha tenido una evolución creciente a partir del año 2007 producto de las redeterminaciones de precios, la incorporación de servicios no previstos originalmente, la modificación de la estructura de costos de los servicios, la ampliación de servicios y el reconocimiento de mayores costos. Si bien los Ingresos Corrientes y los Gastos Corrientes han tenido una evolución paralela no ocurre lo mismo con el Gasto del SPHU que manifiesta una curva de incremento más pronunciada. Considerando las variaciones producidas hasta el año 2008²⁹ se observa que la variación del SPHU ha superado, tanto a los Ingresos Corrientes como a los Gastos Corrientes, en los porcentajes que se exponen en el Cuadro 4³⁰.

	Incremento del SPHU respecto de los Ingresos Corrientes	Incremento del SPHU respecto de los Gastos Corrientes
Año 2006	16%	1%
Año 2007	32%	15%
Año 2008	41%	27%

Cuadro 4 – Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Cuadro 3

4.3. Compras y Contrataciones de la DGLIM

²⁹ Se trata de valores definitivos y no provisorios como los de los años 2009 y 2010.

³⁰ Los porcentajes se obtienen del cociente entre los coeficientes de variación del Gasto del SPHU y los coeficientes de variación de los Ingresos Corrientes y Gastos Corrientes, respectivamente, multiplicados por 100.

Se solicitó a la Dirección General de Compras y Contrataciones (DGCC) del Ministerio de Hacienda (MH) y a la DGTAYLMAEP información respecto de las compras y contrataciones realizadas para la DGLIM durante los años 2008 y 2009.

La DGCC informa que solamente se llevó a cabo la Lic. Púb. N° 32-DGCyC-2008 “Servicio de Provisión de Papel, Insumos y Útiles de Oficina” bajo la modalidad de Orden de Compra Abierta. Cabe aclarar que se trató de una compra realizada para la totalidad de las Unidades Ejecutoras del GCBA, ejecutada a partir de marzo de 2009.

Por su parte, la DGTAYLMAEP informó el detalle de las compras y contrataciones gestionadas por la DGLIM durante el periodo solicitado. En el detalle suministrado la única que guarda relación con el objeto auditado es la correspondiente a la Adquisición de Contenedores tramitada por Expediente N° 6199/08. No obstante que el Expediente no fue puesto a disposición³¹, esta compra se trata en el Punto 4.9. del presente Informe.

4.4. Licitación Pública N° 6/03 – Servicio Público de Higiene Urbana

Los Artículos 15 y 48 establecieron que el llamado a licitación se rige por las disposiciones del Decreto N° 5720-PEN/72, la Ley de Obras Públicas N° 13.064, la legislación general vigente y los documentos del proceso en el siguiente orden: el Pliego de Bases y Condiciones (PBC) y sus Anexos, las Circulares aclaratorias, el contrato suscripto y las Órdenes de Servicio.

En el Cuadro 5 se expone la adjudicación realizada por Decreto N° 1390/04.

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 SAclyF - 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-Martin y Martin 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

Cuadro 5 – Fuente: Informe Final de Auditoría N° 1006

La Lic. Púb. 6/03 ha sufrido una serie de modificaciones mediante la celebración de Actas Acuerdo de Readecuación del Contrato con las Contratistas de las distintas Zonas, algunas de las cuales son tratadas en el presente examen³². El plazo original del Contrato venció el 14/02/09, siendo prorrogado por 12 meses, y actualmente se está ejecutando en virtud de la

³¹ Ver Apartado e) del Punto 3. Limitaciones al Alcance del presente Informe.

³² Ver Apartados 4.7, 4.9, 4.10, 4.11, 4.12 y 4.15 del Punto 4. Aclaraciones Previas del presente Informe.

aplicación del Artículo 10º del PBC³³.

Por Resolución Nº 823-MAYEP-10³⁴ del 29/06/10 se aprobaron los Pliegos de la “Licitación Pública para la Contratación del Servicio de Higiene Urbana” y del “Concurso Público para la Contratación del Servicio de Recolección de Residuos Sólidos Urbanos Secos”, que serán sometidos a la Audiencia Pública prevista para el 27/07/10 de acuerdo con el Decreto Nº 425/10³⁵ del 21/05/10.³⁶

4.5. Certificación de las prestaciones de los Servicios de Higiene Urbana de la Lic. Púb. Nº 6/03

En el Cuadro 6 se expone la Certificación Acumulada, para los años 2008 y 2009, y la correspondiente al año 2009, clasificada por tipo de servicio e incluyendo los pagos realizados por Redeterminaciones de Precio, Ampliaciones, etc. y compra de contenedores. La información utilizada es la que suministró la DGLIM, la cual no pudo ser conciliada con los registros presupuestarios debido lo expuesto en los Apartados a), b) y d) del Punto 3. Limitaciones al Alcance del presente Informe.

Todas las Zonas	Total Acumulado al 31/12/08 (a)	Total Certificado Año 2009 (b)	Total Acumulado al 31/12/09 (a+b)
	Monto	Monto	Monto
Recolección Domiciliaria	739.849.194,23	328.366.991,41	1.068.216.185,64
Recolección Diferenciada	128.956.048,19	92.141.828,62	221.097.876,81
Recolección de Voluminos	18.027.208,16	5.817.135,65	23.844.343,81
Recolección de Podas y Verdes	33.078.728,73	10.547.511,35	43.626.240,08
Recolección de Restos de Obras	27.520.536,76	8.879.705,47	36.400.242,23
Subtotal Recolección (1)	947.431.716,07	445.753.172,50	1.393.184.888,57
Barrido y Limpieza de Vº Pº	1.064.583.064,62	389.338.794,06	1.453.921.858,68
Subtotal Barrido y Limpieza de Vº Pº (2)	1.064.583.064,62	389.338.794,06	1.453.921.858,68
Total Retroact. Red. Prec. y May. Costos (3)	256.876.261,45	85.607.947,62	342.484.209,07
Total Contenedores s/Readec. Contrato (4)	4.861.590,89	23.969,64	4.885.560,53
Total Lic. Púb. Nº 6/03 (1+2+3+4)	2.273.752.633,03	920.723.883,82	3.194.476.516,85

Cuadro 6 – Fuente: Elaboración propia con datos suministrados por la DGLIM

Los importes señalados con (3) y (4) corresponden a certificaciones no realizadas a través del modelo de Certificado previsto en el PBC. Por ejemplo, los devengamientos por Redeterminaciones de Precios que reconocen precios retroactivos no se han realizado mediante la emisión de Certificados rectificativos de los meses en que se produjo la modificación, sino a través de las Notas de Pedido de las distintas Contratistas, al igual que el pago de los Contenedores provistos de acuerdo con la Readecuación del Contrato respectiva. Por lo tanto, no surge de los Certificados confeccionados conforme

³³ Ver Apartado 4.16 del Punto 4. Aclaraciones Previas del presente Informe.

³⁴ BOCBA 3454.

³⁵ BOCBA 3427.

³⁶ Ver Apartado 4.17 del Punto 4. Aclaraciones Previas del presente Informe.

“Año 2010 Bicentenario de la Revolución de Mayo”

a Pliego el gasto total incurrido en la Lic. Púb. N° 6/03.

Como puede apreciarse en el Gráfico 2, casi un tercio del gasto del total del Contrato se ha producido durante el año 2009.

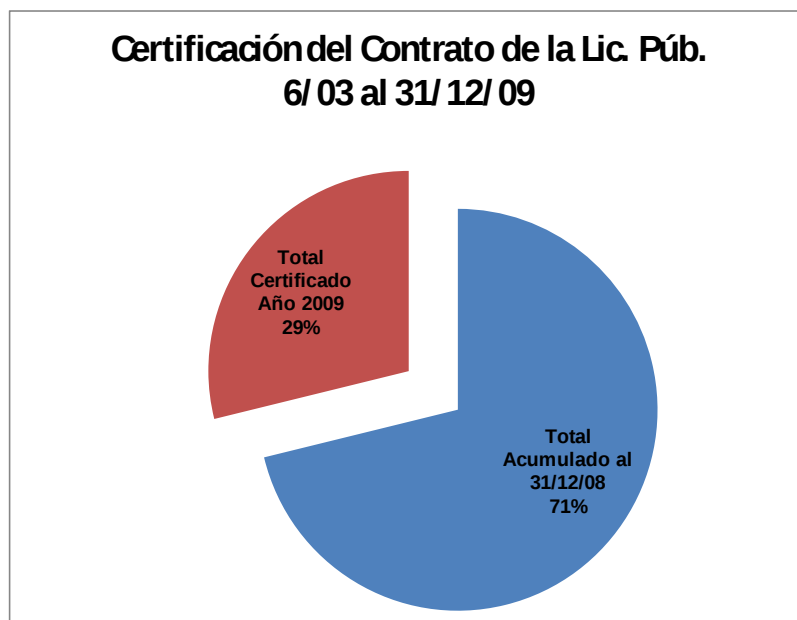


Gráfico 2 – Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Cuadro 6

La distribución por Zona del total del Contrato se expone en el Cuadro 7 y el Gráfico 3.

Referencias	Total Certificado al 31/12/2009					Total
	Zona 1 - CLIBA	Zona 2 - AESA	Zona 3 - URBASUR	Zona 4 - NITTIDA	Zona 6 - INTEGRA	
Servicios de la Lic. Púb. 6/03	744.078.581,60	502.811.787,03	526.630.312,25	576.205.256,73	497.380.809,64	2.847.106.747,25
Redet. De Precios y otros	79.251.225,48	55.850.302,52	51.651.603,99	86.283.285,09	69.447.791,99	342.484.209,07
Provisión de Contenedores	1.549.450,84	1.847.793,60	1.365.154,29	87.047,64	979.000,00	5.828.446,37
Total	824.879.257,92	560.509.883,15	579.647.070,53	662.575.589,46	567.807.601,63	3.195.419.402,69

Cuadro 7 – Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de información suministrada por la DGLIM

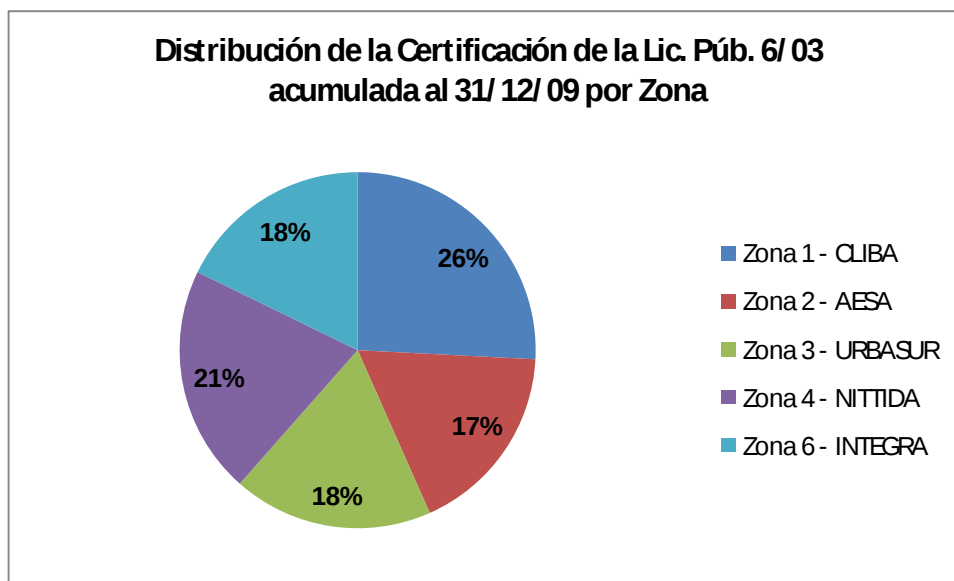


Gráfico 3 – Fuente: Elaboración propia con datos del Cuadro 7

Por último, en el Cuadro 8, se ha comparado el monto total adjudicado para cada Zona para los cuatro años de Contrato con el gasto incurrido al 28/02/09 (cuarto año de ejecución del Contrato), observándose que el gasto total previsto originalmente se incrementó en un 116%, a causa de la ampliación de servicios, readecuación del contrato, modificación de la estructura de costos, redeterminaciones de precio y reconocimiento de mayores costos.

Zona y Contratista	Total Adjudicado (a)	Total Certificado al 28/02/09 (b)	Variación Porcentual $((b/a)-1)*100$
Zona 1 - CLIBA	265.338.786,24	565.119.905,66	113%
Zona 2 - AESA	172.839.444,19	380.325.262,55	120%
Zona 3 - URBASUR	191.029.875,84	398.025.245,93	108%
Zona 4 -NITTIDA	189.600.000,00	425.799.914,47	125%
Zona 6 - INTEGRA	172.320.000,00	371.629.800,64	116%
Total	991.128.106,27	2.140.900.129,25	116%

Cuadro 8 – Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de información suministrada por la DGLIM

4.6.Redeterminaciones de Precios, Mayores Costos, Readecuación del Contrato y Ampliaciones

El Contrato de la Lic. Púb. N° 6/03 ha sido afectado por las Redeterminaciones de Precio, ampliaciones, readecuaciones y reconocimiento de mayores costos. En el Anexo I del presente Informe se expone el detalle de los actos administrativos aprobatorios al 31/12/09 de estos conceptos.

Cabe destacar que a partir del mes en que se aprueban los actos administrativos por Redeterminación de Precios, Mayores Costos, etc., la variación de los precios comienzan a reflejarse en los respectivos Certificados

mensuales. No obstante, debido al tiempo transcurrido para el tratamiento de los distintos reconocimientos, deben realizarse pagos retroactivos. En el Cuadro 9, se detallan los montos que se reconocieron desde el inicio del Contrato hasta el 31/12/09.

	Redeterminaciones de Precios Devengadas por año					
	Zona 1 - CLIBA	Zona 2 - AESA	Zona 3 - URBASUR	Zona 4 - NITTIDA	Zona 6 - INTEGRA	Total
Año 2005	4.786.355,62	3.367.852,20	3.566.120,34	4.822.640,99	4.085.613,59	20.628.582,75
Año 2006	11.110.183,66	8.815.109,09	4.345.157,57	17.973.515,75	14.137.558,41	56.381.524,48
Año 2007	16.737.827,34	7.335.804,32	11.392.603,59	30.142.468,15	25.262.169,75	90.870.873,14
Año 2008	25.558.836,16	17.834.961,74	17.676.554,30	15.383.806,78	12.541.122,10	88.995.281,08
Acumulado al 31/12/08	58.193.202,78	37.353.727,35	36.980.435,80	68.322.431,67	56.026.463,85	256.876.261,45
Año 2009	21.058.022,70	18.496.575,17	14.671.168,19	17.960.853,42	13.421.328,14	85.607.947,62
Total Acum. + Año 2009	79.251.225,48	55.850.302,52	51.651.603,99	86.283.285,09	69.447.791,99	342.484.209,07

Cuadro 9 – Fuente: Elaboración propia a partir de los actos administrativos detallados en el Anexo I del presente Informe

Los Certificados emitidos durante el año 2009, puestos a disposición por la DGLIM, no reflejan estos reconocimientos retroactivos como resultado de las modificaciones producidas en los precios, ya sea por la emisión de un Certificado de Ajuste o Rectificativo.

Cabe destacar que, de acuerdo con las respectivas Actas Acuerdo de Readecuación del Contrato, se modifica la Estructura de Costos establecida en el Artículo 62 del PCB y el mecanismo de Redeterminación de Precios. Esta AGCBA observó esta situación³⁷ destacando que “[...] el hecho de que el ítem “mano de obra” de la “estructura de costos estimada” sea evaluada solo en base a “gastos reales”, acreditados por la contratista mediante la firma de Contador Público legalizada por el respectivo Consejo, sin que se utilice ningún otro parámetro externo (índices salariales, costo de mano de obra, comparativa de precios, etc.) agrega un componente de discrecionalidad y unilateralidad, a favor de la contratista, respecto del precio que el GCBA debe pagar a futuro.” Por otra parte, se señalaba que “[...] los servicios que se adicionan son abonados por Unidad de Medida agregados a los pagos mensuales previstos por la prestación de los servicios de la Licitación Pública N° 6/03 y, por lo tanto, la “Estructura de Costos estimada” original no resulta afectada por la incorporación de estas prestaciones adicionales.”

4.7. Actas Acuerdo de Readecuación del Contrato de la Lic. Púb. N° 6/03 y

³⁷ Observación 1 del Informe Final de Auditoría N° 1006 (para detalles ver Apartado 4.20 del Punto 4 de las Aclaraciones Previas del presente Informe.

su impacto en la prestación de los Servicios³⁸

Se seleccionaron algunos de los aspectos que, de acuerdo con el criterio del equipo auditor, resultan relevantes para analizar y verificar el cumplimiento e impacto de las Actas Acuerdo de Readecuación del Contrato de la Lic. Púb. N° 6/03 en su ejecución. A continuación se analizan tres aspectos examinados en tanto que otras cuestiones como, por ejemplo, contenerización, recolección diferenciada, sistema de penalidades, etc., dadas su mayor relevancia se tratan en el presente Informe en forma particular.

4.7.1. El Acuerdo de Productividad, que integra las respectivas Actas Acuerdo de Readecuación del Contrato de la Lic. Púb. N° 6/03, suscripto entre los representantes del Ministerio de Medio Ambiente de la CABA, las empresas Prestatarias y el Sindicato de Chóferes de Camiones, Obreros y Empleados del Transporte de Carga por Automotor, Servicios, Logística y distribución de la CABA y Prov. de Bs. As., se encuentra vigente y no ha sufrido modificaciones. No obstante la existencia de este Acuerdo, según el Informe de Gestión³⁹ presentado por el Ministro saliente del MAYEP, se registra en los últimos años “una altísima resistencia del sindicato para avanzar en mejoras de productividad” y “una marcada ausencia del Gobierno en intentar influir mínimamente en las negociaciones sindicales (salarios y productividad)”.

4.7.2. Los operativos realizados por las Cuadrillas de Promotores Ambientales previstos en la Cláusula Séptima de las respectivas Actas Acuerdo de Readecuación del Contrato de la Lic. Púb. N° 6/03, han dejado de llevarse a cabo, no mencionándose las causas de ello.

4.7.3. El PBC en el Anexo VII “Condiciones Generales del Contrato” - Sección 7 “Programa relaciones con la Comunidad”, con el objeto de estimular a los vecinos a colaborar en el mantenimiento de la limpieza de la ciudad y para el logro de los Principios Rectores de Higiene Urbana y los Índices de Prestación, exige a las Contratistas a incluir en sus respectivos Planes de Trabajo, a cumplir durante la vigencia del contrato, un Plan de Relaciones con la Comunidad dirigido a la Ciudadanía. Los costos asociados a este Plan corren por exclusiva cuenta y cargo de la Contratista.

La Sección 7.1. “Comunicación y Publicidad” establece que el GCBA supervisará el Plan de Comunicación y Publicidad, que se ejecutará tomando como base el proyecto presentado por las Contratistas, con las

³⁸ La Readecuación del Contrato de la Lic. Púb. 6/03 ha sido desarrollado en el Informe Final de Auditoría N° 1006 aprobado el 16/09/09.

³⁹ Corresponde al Informe previsto por el Artículo 25 de la Ley N° 70 y abarca el período comprendido entre el 09/12/07 al 10/12/09 y fue aprobado por Resolución N° 98- MAYEPGC-10 (BOCBA 3354).

modificaciones introducidas al mismo por parte del GCBA.

En particular, el Plan deberá contemplar la realización y el cumplimiento de los siguientes ejes rectores, entre otros:

- Difusión del servicio, horarios, frecuencias y modalidades de cada servicio.
- Difusión de la normativa vigente respecto de la disposición transitoria de los RSU, horarios establecidos para el lavado y barrido de veredas, manutención del estado de higiene de la vía pública y de terrenos baldíos, distancia del cordón en el estacionamiento de automóviles y otras normas que se considerasen sustantivas.
- Centro de atención al usuario, recepción y gestión de reclamos.

Se exige también la inclusión de Planes de Comunicación Directa orientados a escuelas primarias y secundarias de la Ciudad y a ONG'S, en coordinación con Centros de Gestión y Participación y el conjunto de la sociedad civil.

El Plan de Comunicación Publicitario Anual de cada Contratista debe contar con un presupuesto anual conformado por el cuatro por ciento (4%) para el primer año sobre el monto total anual que surja de la propuesta adjudicada, y para los años siguientes el tres por ciento (3%) de su facturación total del año correspondiente al período anual inmediato anterior al que se inicia. En todos los casos, dichos fondos se aplicarán en un OCHENTA POR CIENTO (80%) a solventar publicidad a través de medios de comunicación masiva, y un veinte por ciento (20%) a programas de comunicación directa.

Las Actas Acuerdo de la Readecuación del Contrato de la Lic. Púb. N° 6/03 modifican el porcentaje destinado al Plan de Relaciones con la Comunidad establecido en el PBC. En la Cláusula Décima se establece que:

“[...] A partir de la entrada en vigencia del Tercer año de contrato (20 de febrero de 2007), y hasta la finalización de éste, destinarán el tres (3%) por ciento de los montos certificados por servicios en el mes anterior, al Plan de Relaciones con la Comunidad previsto en el Pliego de Bases y Condiciones [...] A los fines de los cálculos y utilización de estos recursos se mantendrá en todo lo que resulte procedente el sistema previsto en el Pliego de Bases y condiciones de la Licitación Pública e Internacional N°6/2003. El Ministerio de Medio Ambiente, en forma unilateral, podrá modificar los porcentajes destinados a comunicación directa e indirecta en el marco del Plan de Relaciones con la Comunidad, respetando el 20 % como mínimo para la comunicación directa.”

Se solicitó a la DGLIM la documentación respaldatoria respectiva correspondiente al año 2009 y, en razón del volumen de la documentación puesta a disposición, se procedió a seleccionar dos Zonas (la 1 y la 4) en razón de criterios económicos (son los contratos

con mayor certificación de servicios⁴⁰⁾ y de que estas dos Zonas representan los extremos de recolección de residuos secos y reciclables (la Zona 1 registra un acumulado de 3.854,13 toneladas y, la Zona 4, 648,68 toneladas, al 31/12/09).

Se constató que las Contratistas presentan, mediante Notas de Pedido, los Informes Mensuales de Gestión correspondientes al desarrollo de las campañas de Comunicación Masiva y Comunicación Directa previstas y desarrolladas. Esta información se presenta discriminada por tipo de producto de comunicación (masiva o directa), con datos de facturación, nombre de campaña y demás documentación respaldatoria, toda la cual se presenta con firma certificada de Contador Público Nacional. La DGLIM remite este Informe a la Dirección General de Comunicación y Gestión Comunal del MAYEP a los efectos de su control y aprobación. Una vez tramitado, vuelve a la DGLIM para su archivo.

Por otra parte, se procedió a comparar los montos informados como gastados en el Plan respecto de los montos certificados durante el año 2009 con la finalidad de verificar si se respetaron los porcentajes mínimos de gasto y de aplicación en Comunicación Masiva o Directa. En el Cuadro 10, se exponen los montos informados como gastados en este Plan de Comunicación durante el año 2009 por las Contratistas de la Zona 1 y 4, discriminada por tipo de comunicación.

Tipo de Comunicación	Zona 1 - CLIBA		Zona 4 - NITTIDA	
	Monto Gastado Año 2009 (en \$)		Monto Gastado Año 2009 (en \$)	
Masiva	3.769.065,89	94%	2.445.058,42	86%
Directa	250.612,83	6%	399.692,77	14%
Total	4.019.678,72	100%	2.844.751,19	100%

Cuadro 10 – Fuente: Elaboración propia con documentación puesta a disposición por la DGLIM

Se advierte que en ninguna de las Zonas verificadas se alcanza el 20% de la aplicación del gasto en Comunicación Directa que, como mínimo, exige el Acta de Readecuación del Contrato.

En el Cuadro 11 se resumen los montos gastados en relación con la Certificación de los Servicios.

⁴⁰ Ver Cuadro 6 y Gráfico 3 del presente Informe.

Referencias	Monto Certificado Dic./08 a Nov./09 (en \$) (1)	Monto Gastado en Comunicación Año 2009 (en \$) (2)	Porcentaje Gastado (2/1x100)	Monto aplicando 3% Readec. Contrato (1x2/100) (3)	Diferencia (en \$) (2-3)
Zona 1 - CLIBA	208.136.409,45	4.019.678,72	1,93%	6.244.092,28	-2.224.413,56
Zona 4 -NITTIDA	175.802.928,20	2.844.751,19	1,62%	5.274.087,85	-2.429.336,66
Total	383.939.337,65	6.864.429,91	1,79%	11.518.180,13	-4.653.750,22

Cuadro 11 – Fuente: Elaboración propia con documentación puesta a disposición por la DGLIM

En ninguno de los dos casos verificados se ha alcanzado el tres por ciento exigido por el Acta de Readecuación del Contrato, no surgiendo de la documentación analizada la existencia de reclamos por parte de la DGLIM solicitando el cumplimiento contractual. En estos casos, además de configurarse un enriquecimiento sin causa de las Contratistas no se ha cumplido con la tarea de comunicación y difusión requerida para lograr el respeto de los Principios Rectores del SPHU.

4.8. Readecuaciones de los Contratos de Inspección de la Prestación del Servicio de Higiene Urbana Lic. Púb. N° 6/03

Los contratos con las empresas IATASA (Zona 1), LATINCONSULT SA (Zona 3) y CEAMSE (Zonas 2, 4 y 6) prestatarias del Servicio de Inspección y Control Integral del SPHU para las Zonas correspondientes a la Lic. Púb. N° 6/03, fueron modificados mediante la celebración de sendas Actas Acuerdo (Ver Cuadro 12).

Contratista	Fecha Acta Acuerdo	Decreto aprobatorio y fecha
IATASA	23/ 12/ 2008	Decreto N° 351/ 09 del 24/ 04/ 09
LATINOCONSULT SA	23/ 12/ 2008	Decreto N° 358/ 09 del 24/ 04/ 09
CEAMSE	11/ 02/ 2009	Decreto N° 998/ 09 del 09/ 11/ 09

Cuadro 12 - Fuente: elaboración propia con datos de la documentación analizada

Las tres Actas Acuerdo son similares en cuanto a su objeto y contenido y, por lo tanto, se analizarán las mismas en forma simultánea haciéndose mención particular en lo que fueren distintas.

Las partes acuerdan la readecuación de los contratos suscriptos oportunamente y se obligan a prestar, en las Zonas adjudicadas, los nuevos servicios establecidos en las distintas Actas Acuerdo suscriptas entre el GCBA y las Contratistas, debiendo cumplir con los alcances de las tareas y metodología de inspección y control establecidos. El GCBA se reserva el derecho de modificar la metodología de inspección y control acordada, siempre que ello no conlleve una mayor onerosidad en la prestación del servicio de inspección. Incluso, por razones de necesidad, mérito y

conveniencia, se arroga la facultad de modificar la metodología prevista en los Pliegos (control por Zona UTI) para controlar rutas o servicios específicos.

En las Actas Acuerdo de IATASA y LATINOCONSULT SA se reconocen y se acepta por parte del GCBA⁴¹, que las Contratistas vienen prestando estos servicios que ahora se acuerdan, desde el mes de febrero de 2007⁴². Cabe destacar que, de acuerdo con lo observado por la UAI del MAYEP⁴³, “[...] *no se tiene conocimiento de que hasta la fecha el GCBA haya contratado un servicio de control de inspección de la recolección contenerizada, no figurando mención alguna a la cuestión en el texto de los contratos del servicio de inspección de recolección y barrido actualmente vigentes.*”

En cambio, en el caso de la CEAMSE se establece que la obligación de dar cumplimiento con los servicios incorporados rige a partir de los quince días de que “[...] *CEAMSE reciba la comunicación de la aprobación del presente Acta Acuerdo por parte del Jefe de Gobierno [...].*” Como puede observarse en el Cuadro 12, entre la firma del Acta Acuerdo y su aprobación pasaron alrededor de nueve meses.

Para IATASA y LATINOCONSULT SA se establece una Garantía de Fiel Cumplimiento de \$100.000, no exigiéndosele ningún tipo de garantía a la CEAMSE.

Por último, todas las Actas incluyen un Anexo conteniendo la Metodología de Trabajo y Operativa que difieren únicamente en las cuestiones específicas de cada Zona inspeccionada. En los Anexos correspondientes a IATASA y LATINOCONSULT SA, se mencionan la separación de las cuestiones operativas en dos etapas: la primera de febrero/07 a abril/07, y la segunda del mes de mayo/07 en adelante. Si bien, el GCBA reconoce que ambas Contratistas venían realizando las tareas desde febrero/07 debe señalarse que las Actas recién fueron suscritas en diciembre/08 y aprobadas en abril/09.

4.9. Contenerización de la Recolección Domiciliaria

El Servicio de Contenerización de la Recolección Domiciliaria no estaba previsto en el Pliego de Bases y Condiciones de la Lic. Púb. N° 6/03. El proceso por etapas de la instalación de contenedores por parte de las Contratistas y el GCBA, remuneración del servicio, frecuencia y metodología de prestación del servicio fue acordado en las respectivas Actas Acuerdo de Readecuación del Contrato⁴⁴. Los montos adicionales que se pagan por este nuevo servicio mantienen vigencia en tanto se mantenga el “Acuerdo de

⁴¹ Cláusula Quinta.

⁴² Desde un año diez meses y veintidós días antes de la firma del Acta Acuerdo.

⁴³ Observación 4.1. del Informe N° 20-UAIMAYEP-08 “Dirección General de Limpieza – Recolección Contenerizada en la Vía Pública”, fechado 30/06/08.

⁴⁴ Cláusulas Segunda a Sexta, ambas inclusive, Octava, Novena, Décimo Tercera, Vigésimo Segunda a Vigésimo Cuarta, ambas inclusive, y Vigésimo Séptima de las respectivas Actas Acuerdo. “Acta Acuerdo Tripartita” suscripta entre el GCBA, las Contratistas y el Sindicato de Camioneros el 31/08/06

Productividad” incluido en las Actas mencionadas.

En función de lo acordado el GCBA realizó la Licitación Pública N° 1129/06⁴⁵, adjudicada a la empresa Plastic Omnium SA mediante Resolución N° 80-MMAGC-07, por la provisión de 12.000 contenedores por un monto total de \$12.158.740,00⁴⁶. Además, se dio inicio a la Lic. Púb. N° 544/08⁴⁷ para la adquisición de 26.000 contenedores adicionales, con un presupuesto oficial de \$32.506.000,00 cuyo Expediente de trámite no ha sido puesto a disposición del equipo auditor, lo cual impide emitir opinión sobre el estado de su adjudicación⁴⁸ y cumplimiento del Contrato.

Con carácter previo a la adquisición de los contenedores por parte del GCBA, debió instrumentarse un mecanismo para la provisión inmediata de contenedores por parte de las Contratistas. Se estableció un proceso de provisión por etapas y sub-etapas, lo cual significó un gasto de aproximadamente⁴⁹ \$4.885.560,53. En el Cuadro 13 se expone el detalle de los montos gastados por mes y por Zona.

Mes de Orden de Compra	Zona 1 - CLIBA	Zona 2- AESA	Zona 3 - URBASUR	Zona 4 - NITTIDA	Zona 6 - INTEGRA	Total	
mar-07	448.800,00	282.700,00				731.500,00	
abr-07			154.000,00			154.000,00	
may-07	325.600,00	79.200,00	434.500,00		118.800,00	958.100,00	
jun-07						0,00	
jul-07		429.000,00				429.000,00	
ago-07	78.100,00						
oct-07			94.600,00			94.600,00	
nov-07			163.900,00		130.900,00	294.800,00	
dic-07		7.700,00	315.700,00		729.300,00	1.052.700,00	
Año 2007	852.500,00	798.600,00	1.162.700,00	0,00	979.000,00	3.714.700,00	76,03%
ene-08	16.500,00					16.500,00	
feb-08	345.400,00		12.000,00			357.400,00	
mar-08		14.300,00	158.400,00			172.700,00	
abr-08			12.100,00			12.100,00	
may-08			5.500,00			5.500,00	
jun-08		9.900,00	18.700,00			28.600,00	
ago-08	117.700,00	37.846,60	36.300,00			191.846,60	
sep-08							
oct-08	211.943,76	37.846,80				249.790,56	
dic-08	5.407,08		107.046,65			112.453,73	
Año 2008	696.950,84	99.893,40	350.046,65	0,00	0,00	1.146.890,89	23,48%
mar-09				23.969,64		23.969,64	
Año 2009	0,00	0,00	0,00	23.969,64	0,00	23.969,64	0,49%
Total	1.549.450,84	898.493,40	1.512.746,65	23.969,64	979.000,00	4.885.560,53	100,00%

⁴⁵ Tramitada por Expediente N° 61679/06.

⁴⁶ Esta Licitación fue analizada en el Informe Final de Auditoría N° 1006 aprobado el 16/09/09.

⁴⁷ Tramitada por Expediente N° 6199/08.

⁴⁸ Ver Punto e) de las Limitaciones al Alcance del presente Informe.

⁴⁹ Debe tenerse en cuenta que se analizó únicamente la información suministrada por la DGLIM, la cual no pudo ser conciliada debido a las limitaciones señaladas en los Puntos a), b) y d) de las Limitaciones al Alcance del presente Informe, lo cual no da certeza respecto a la integridad de la documentación analizada.

Cuadro 13 - Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de documentación puesta a disposición por la DGLIM

Se le solicitó a la DGLIM el Padrón de Contenedores dispuestos en la Vía Pública, remitiéndose información en formato Excel por cada Zona. La revisión de esta información arrojó que se trata de listados con distinta estructura de datos y, por lo tanto, no resultan homogéneos como para conformar una base unificada.

Con relación a los métodos de control implementados por la DGLIM en relación con los Contenedores afectados a los distintos servicios, se respondió que, conforme los términos del Decreto N° 998/09⁵⁰, es responsabilidad de la Unidad de Inspección CEAMSE el Control del estado de los Contenedores, verificando las condiciones operativas como así también el estado de mantenimiento de los mismos. Las Actas Acuerdo de Readecuación de los Contratos del Servicio de Inspección suscriptos con IATASA, LATINOCONSULT SA y CEAMSE, que la inspección de la Recolección Domiciliaria Contenerizada comenzó a principios del año 2007 para las Zonas 1 y 3, en tanto que en las Zonas 2, 4 y 6 el control comenzó a fines del año 2009 (ver Apartado 4.8. del Punto 4. Aclaraciones Previas del presente Informe).

Estas cuestiones mencionadas previamente han sido objeto de observaciones por parte de la Unidad de Auditoría Interna del MAYEP. En el Informe N° 20-UAIMAYEP-2008 referido a "Dirección General de Limpieza - Recolección Contenerizada en Vía Pública -Junio/08", se determina "la necesidad de verificar el sistema de control que tanto el Gobierno, a través de la DGLIM, como las empresas contratistas implementaron para verificar no sólo la existencia, sino el cumplimiento del servicio de recolección en forma contenerizada convenido en la Readecuación del Contrato de prestación del SPHU, en razón de que los contenedores utilizados son propiedad del GCBA, y las empresas contratistas son las tenedoras de los bienes del GCBA." Sintéticamente, se observa que:

- No se tiene conocimiento de que hasta la fecha (junio/08) el GCBA haya contratado un servicio de control de inspección de la Recolección Contenerizada.
- La gran mayoría de los contenedores presentan su tapa sana y en condiciones, pero abierta. Esta cuestión reviste importancia, en tanto configura una fuente real o potencial de generación de problemas de salubridad, olores nauseabundos, acumulación de agua y generación de focos infecciosos. No se indica en ningún lugar del contenedor la obvia instrucción de que el mismo debe permanecer con la tapa cerrada, tampoco se tiene conocimiento de campaña publicitaria específica respecto de mantener la tapa cerrada.

⁵⁰ BOCBA 3305.

- Contenedores faltantes, dañados o sobrantes. La inexistencia de contenedor implica una situación de incumplimiento parcial o total por parte de la Contratista, puesto que la cuadra a servir carece del referido contenedor y no queda adecuadamente servida.
- Mal uso de los contenedores por parte de los vecinos, lo que implica una falta de control y/o de campañas de difusión de su uso.

En cuanto a los costos del Servicio de Recolección Contenerizada Domiciliaria (húmedos y secos), de acuerdo con la Cláusula Décimo Tercera de las respectivas Actas Acuerdo de Readecuación del Contrato, se estableció abonar a las Contratistas una suma adicional mensual al del precio establecido para el Servicio de Recolección Domiciliaria prevista en el PBC. El monto mensual varía de acuerdo con el Índice de Prestación que corresponde a la Zona Contenerizada. En el Cuadro 14 se expone, por Zona y Tipo de Recolección, el gasto realizado durante el año 2009, de acuerdo con la certificación puesta a disposición por la DGLIM, y, en el Gráfico 4, la misma información en porcentajes (apilados).

Referencias	Recolección Domiciliaria (Oferta y ampliaciones)	Recolección Domiciliaria Contenerizada Húmedos (Readecuación)	Recolección Domiciliaria Contenerizada Secos (Readecuación)	Total
Zona 1 - CLIBA	38.799.567,56	19.276.601,16	11.710.344,90	69.786.513,62
Zona 2 - AESA	29.123.746,92	21.067.952,10	8.099.120,80	58.290.819,82
Zona 3 - URBASUR	39.514.717,13	19.747.853,12	14.965.239,04	74.227.809,29
Zona 4 - NITTIDA	31.260.855,72	28.327.295,52	28.250.415,32	87.838.566,56
Zona 6 - INTEGRA	30.275.082,06	20.307.644,82	15.995.620,18	66.578.347,06
Total	168.973.969,39	108.727.346,72	79.020.740,24	356.722.056,35
	47,37%	30,48%	22,15%	100%

Cuadro 14 – Fuente: Elaboración propia con Certificación del Año 2009 suministrada por la DGLIM

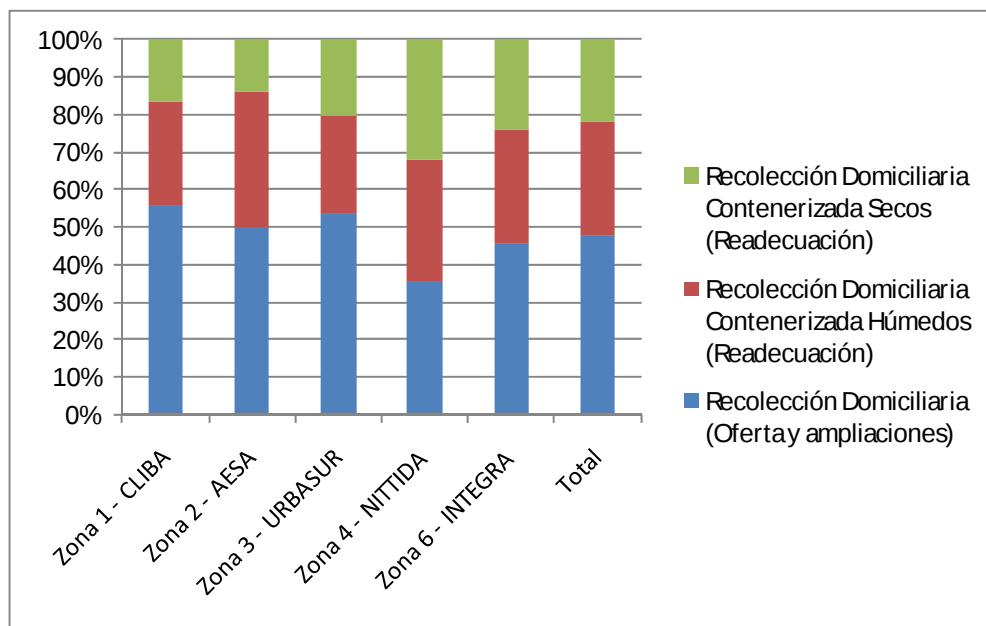


Gráfico 4 – Fuente: Cuadro 14 del presente Informe

Puede observarse que el gasto de la Recolección Domiciliaria Contenerizada

representó el 52% del gasto total de la Recolección Domiciliaria, lo cual implica una mayor onerosidad a la prevista en la Lic. Púb. 6/03, dado que se trata de un costo que se adiciona al ya existente, como se señaló en el párrafo anterior.

Un aspecto importante de la Contenerización de los Residuos Domiciliarios, previsto en las respectivas Actas Acuerdo de Readecuación del Contrato, es la utilización de contenedores para recibir residuos diferenciados. Esta modalidad, de acuerdo con la respuesta remitida por la SSHU a la Legislatura de la CABA⁵¹, no se estaría implementando toda vez que *“entre las iniciativas previstas por el Poder Ejecutivo en cuanto al aumento de la colocación de contenedores en la vía pública, no se encuentra en estudio la implementación de contenedores para recibir residuos diferenciados. Lo expresado en el párrafo que precede se funda en que el sistema en cuanto al uso de los contenedores en cuestión no ha arrojado los resultados esperados, debido a que los vecinos de la Ciudad de Buenos Aires no separan los residuos sólidos en las dos fracciones principales, trayendo como consecuencia inmediata la contaminación de los residuos reciclables por los no reciclables o húmedos.”*

4.10. Servicio de Recolección Diferenciada de Grandes Generadores

El PBC establece⁵² que la Recolección Diferenciada consiste en el retiro de todo tipo de material sólido reutilizable de los RSU, como ser papel, plástico, textiles, vidrio y metal. La Contratista debe prestar este servicio de Recolección Diferenciada en todos los Generadores denominados Hoteles de cuatro y cinco estrellas; en todos los Edificios Públicos del GCBA (administrativos); en la Corporación Puerto Madero y en los edificios que tengan una altura superior a 19 pisos, sitios en su Zona de prestación. Este Servicio debe contar con la modalidad Puerta a Puerta y se afectarán camiones con cajas bicompartimentadas. La metodología de trabajo a aplicar debe garantizar que a cada usuario le retiren desde su "puerta" todo material reciclable generado, en horario preestablecido conforme el acuerdo arribado entre las partes. El Anexo XIII del PBC suministra los datos correspondientes a la prestación del Servicio de Recolección Diferenciada, al mes de febrero/02⁵³, a los fines meramente informativos y orientativos.

Las Ofertas de las distintas Contratistas establecen un monto mensual fijo por el servicio de Recolección Diferenciada, no surgiendo del análisis de la apertura de costos del Ítem datos que indiquen sobre qué tipo de unidad de costo se hicieron los cálculos (por establecimiento, por ruta de recolección, por tonelada, etc.).

⁵¹ Respuesta (sin fecha) al pedido de informes realizado por la Legislatura de la CABA al GCBA mediante Resolución Nº 419/08 del 25/09/08.

⁵² PBC Lic. Púb. Nº 6/03 - ANEXO VIII - Servicio de Recolección de Residuos Sólidos Urbanos – Punto 1.2.- Servicio de Recolección Diferenciada.

⁵³ Lic. Púb. 14/97.

Con posterioridad al inicio del Contrato de la Lic. Púb 6/03 se sancionan un conjunto de normas relativas al manejo de los RSU reciclables que afectan al servicio de Recolección Diferenciada:

- a) Resolución N° 50-SPTYDS-05⁵⁴ del 17/02/2005: establece “[...] *la obligación, para los generadores denominados Hoteles, de cuatro y cinco estrellas, edificios públicos del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires -administrativos-, Corporación Puerto Madero y edificios de propiedad horizontal que tengan una altura superior a 19 pisos radicados en el ejido de la Ciudad, de separar los residuos domiciliarios generados, y disponerlos en forma diferenciada, a partir del 20 de febrero de 2005⁵⁵.*” Para ello, “[...] *los generadores de residuos sólidos urbanos incluidos en el artículo 1° deberán cumplir con las modalidades y horarios coordinados por los contratistas del pliego de las bases y condiciones N° 6/03, dentro del servicio de recolección diferenciada.*⁵⁶”
- b) Resolución N° 191-MMAGC-2006⁵⁷ del 21/07/06: crea el “Programa Manejo Responsable de Residuos Sólidos Urbanos”, disponiendo que la adhesión al programa será voluntaria para aquellos generadores no contemplados en la Resolución N° 50-SPTYDS-05. A su vez, crea el “Registro de Generadores Responsables”, el que comprende a los generadores con sujeción a la Resolución N° 50-SPTYDS-05 y a los adherentes al “Programa Manejo Responsable de Residuos Sólidos Urbanos”. Uno de los objetivos específicos del Programa es reducir la disposición directa de residuos secos y controlar el cumplimiento de la Resolución N° 50-SPTYDS-05. En cuanto a las acciones directas, se pretende incorporar al sistema de Recolección Diferenciada a la totalidad de los generadores incluidos en la Resolución N° 50-SPTYDS-05, aplicando sanciones en caso de corresponder. Por otra parte, el Anexo de la norma establece que “[...] *con aquellos generadores que de conformidad con la normativa vigente o por su voluntad de adhesión al programa que nos ocupa se haya convenido la disposición selectiva de residuos secos, se implementará el sistema de recolección más adecuado a fin de satisfacer las necesidades inherentes a cada generador. En este sentido quien adhiera al presente programa podrá optar entre la recolección diferenciada por parte de la empresa correspondiente a su zona, en concordancia con la disponibilidad de la misma y de acuerdo a las especificaciones establecidas en la Lic. Pub. 06/03, por el retiro por parte de recuperadores urbanos debidamente registrados en el Registro único de Recuperadores urbanos (RUR), o por remisión de los materiales secos a los centros verdes y/o Plantas de Clasificación de Materiales. [...]*”.

⁵⁴ BOCBA 2135.

⁵⁵ Artículo 1° de la Resolución N° 50 -SPTYDS-05.

⁵⁶ Artículo 3° de la Resolución N° 50 -SPTYDS-05.

⁵⁷ BOCBA 2509.

- c) Resolución N° 640-MMAGC-07⁵⁸ del 02/08/07: establece la obligación, para los generadores identificados en el artículo 1° de la Resolución N° 50-SPTyDS-05, de dar cumplimiento a los deberes prescriptos por el mismo artículo, e informar a la Dirección General de Políticas de Reciclado Urbano la cantidad de residuos sólidos urbanos que separan y disponen en forma diferenciada sobre el total de los que generan; la metodología aplicada para la separación y disposición diferenciada y los sujetos a quienes les hacen entrega de los residuos separados. A su vez, establece que los generadores de residuos sólidos urbanos que no se hubieren acogido al cumplimiento de las obligaciones prescriptas por la Resolución N° 50-SPTyDS-05, deberán comunicarse con la Dirección General de Políticas de Reciclado Urbano a efectos de coordinar las metodologías a aplicar para la separación y disposición diferenciada de los residuos sólidos urbanos que generen y los sujetos a quienes les serán entregados los residuos previamente separados.
- d) Resolución N° 746-MMAGC-07⁵⁹ del 14/09/07: Modifica el Artículo 2° de la Resolución N° 191-MMAGC-06, estableciendo que la Coordinación General del “Programa Manejo Responsable de Residuos Sólidos Urbanos”, así como las cuestiones operativas del mismo, estarán a cargo de la Dirección General de Políticas de Reciclado Urbano. A su vez, modifica el Artículo 6°, creando en la órbita de la Dirección General de Políticas de Reciclado Urbano el “Registro de Generadores Responsables”, el que comprenderá a los generadores con sujeción a la Resolución N° 50-SPTyDS/05 y a los adherentes al “Programa Manejo Responsable de Residuos Sólidos Urbanos”.
- e) Resolución N° 808-MMAGC-07⁶⁰ del 19/10/07: Establece como generadores responsables obligados en los mismos términos que los dispuestos por la Resolución N° 640-MMAGC-07 a los siguientes sujetos: Comercios, Industrias o Empresa de Servicios que posean más de 10 empleados a su cargo por turno; Bancos y Entidades Financieras o Aseguradoras; Supermercados; Centros Comerciales a Cielo Abierto; Shopping o grandes centros comerciales en espacios cerrados; Centros Educativos Privados en todos sus niveles; Restaurantes. A su vez, se dispone que la Dirección General de Políticas de Reciclado Urbano, tenga a su cargo la coordinación de las acciones tendientes a procurar la recolección, por parte de los recuperadores urbanos debidamente inscriptos en el Registro Permanente de Cooperativas y Pequeñas y Medianas Empresas (REPyME) y el Registro Único Permanente de Recuperadores de Materiales Reciclables (RUR), de los residuos sólidos urbanos secos generados por los sujetos mencionados anteriormente.

⁵⁸ BOCBA 2743.

⁵⁹ BOCBA 2776.

⁶⁰ BOCBA 2799.

La variación contractual que produce la sanción de la normativa mencionada anteriormente, es tenida en cuenta en las respectivas Actas Acuerdo de Readecuación del Contrato suscriptas con cada una de las Contratistas. En las respectivas Cláusulas Décimo Quinta se acuerda lo siguiente:

- “La EMPRESA procederá a realizar el servicio de recolección de RSU puerta a puerta en todos aquellos inmuebles que cumplan con la Resolución n° 50-SPTYDS-05.”
- “Estos podrán ser reemplazados por todos aquellos inmuebles que adhieran voluntariamente al sistema de conformidad con la Resolución N° 191-MMAGC-06 y sea de características similares o equivalentes mientras no se supere el límite máximo de los recursos ofertados para el mencionado servicio ni los que se estén utilizando a la fecha de suscripción.”
- “Dado que el presente servicio se encuentra contemplado en la Licitación Pública n° 6/03, el mismo no será abonado en forma diferenciada por el AGCBA.”

En las respectivas Cláusulas Décimo Tercera, apartado 4), se prevé la suma que se abonará por establecimiento que supere el número de inmuebles previstos para la zona en la Lic. Púb. N° 06/03 y la Resolución 50-SPTYDS-05, la cual, de corresponder, se adicionará al costo mensual del servicio de Recolección Diferenciada.

Además, en las respectivas Cláusulas Décimo Sexta se acuerda que “si un número mayor de establecimientos, que los contemplados para cada Zona en la Lic. Pub. N° 06/03, se adhieran en forma voluntaria al sistema de recolección puerta a puerta, el GCBA abonará el monto previsto en la cláusula Décimo Tercera, apartado 4).”

Con la información puesta a disposición por la DGLIM se realizó una comparación entre la cantidad de establecimientos atendidos en el servicio de Recolección Diferenciada previstos en las Rutas Originales Ajustadas⁶¹ con los servidos al 31/12/09. En el Cuadro 15 se exponen los resultados:

Zona - Contratista	Establec. atendidos por el servicio de Recolección Diferenciada			
	Cantidad Prevista en Rutas Originales Ajustadas (a)	Cantidad servida al 31/12/09 (b)	Diferencia (b-a) y Variación (b/ax100)	
Zona 1 - Cliba	460	371	-89	-19,35%
Zona 2 - AESA	405	260	-145	-35,80%
Zona 3 - URBASUR	181	190	9	4,97%
Zona 4 - NITTIDA	132	66	-66	-50,00%
Zona 6 - INTEGRA	113	38	-75	-66,37%
TOTAL	1.291	925	-366	-28,35%

⁶¹ Presentadas junto con la Oferta y ajustadas una vez iniciados los trabajos.

Cuadro 15 – Fuente: Elaboración propia con datos suministrados por la DGLIM

Se observa que, con excepción de la Zona 3, el resto ha disminuido la cantidad de establecimientos servidos. Cabe destacar que, *a priori*, la aplicación de la normativa sancionada (referida a los generadores de RSU reciclables, mencionada anteriormente), supondría un incremento en la cantidad de establecimientos obligados a separar en origen los residuos reciclables. De las entrevistas mantenidas con funcionarios de la DGLIM, surge que la cantidad de establecimientos no fue el parámetro que las Contratistas tuvieron en cuenta para ofertar, sino el volumen de material reciclable a retirar y las características de las rutas de recolección de la Zona respectiva⁶². Por lo tanto, la baja de algún generador puede no impactar de manera tal que genere capacidad ociosa suficiente como para incorporar a otro generador. En consecuencia, la incorporación está supeditada a que el Contratista pueda absorber, con los recursos ofertados originalmente, un reemplazo del generador que se dé de baja.

A pesar de ello, las Actas Acuerdo de Readecuación del Contrato establecen un monto adicional por cada “establecimiento” que se incorpore y supere la cantidad de inmuebles previstos para la Zona por la Lic. Púb. N° 6/03, lo que hace suponer que originalmente se tendrían que haber cotizado, como unidad de medida, establecimientos. Se destaca que, de la Certificación puesta a disposición, no se verifican reconocimientos a ninguna de las Zonas por ese concepto, no obstante verificarse que la Zona 3 habría incorporado 9 establecimientos más que la cantidad prevista originalmente.

Al comparar los datos del Cuadro 15, tomando el Costo Mensual del Servicio de Recolección Diferenciada a valores originales de la Oferta, surge que, al atenderse menor cantidad de establecimientos el GCBA estaría pagando “más caro” el servicio prestado por establecimiento. En el Cuadro 16 se expone esta situación:

Zona - Contratista	Oferta Original Mensual en \$ (a)	Cantidad Establec. Rutas Originales Ajustadas (b)	Cantidad Establec. al 31/12/09 (c)	Costo Mensual en \$ por Establec. Rutas Originales Ajustadas [a/b] (d)	Costo mensual en \$ Establec. al 31/12/09 [a/c] (e)	Variación [e/dx100]
Zona 1 - Cliba	166.497,95	460	371	361,95	448,78	24%
Zona 2 - AESA	81.113,24	405	260	200,28	311,97	56%
Zona 3 - URBASUR	113.168,10	181	190	625,24	595,62	-5%
Zona 4 - NITTIDA	27.260,00	132	66	206,52	413,03	100%
Zona 6 - INTEGRA	52.979,84	113	38	468,85	1.394,21	197%
Total	441.019,13	1291	925	341,61	476,78	40%

Cuadro 16 – Fuente: elaboración propia con datos suministrados por la DGLIM

Se ha verificado, además la evolución que ha tenido la cantidad de material reciclable correspondiente al servicio de Recolección Diferenciada, lo cual se

⁶² No obstante, como se señaló en el segundo párrafo de este Apartado, no surge de las aperturas de costos analizadas la unidad de medida utilizada para establecer el valor global del servicio de Recolección Diferenciada.

“Año 2010 Bicentenario de la Revolución de Mayo”

expone, agrupado por año y por Zona de prestación, en el Cuadro 17 y en el Gráfico 5.

	Toneladas Recolectadas Material Diferenciado (en miles de toneladas)					
	Zona 1 - CLIBA	Zona 2 - AESA	Zona 3 - URBASUR	Zona 4 - NITTIDA	Zona 6 - INTEGRA	Total
Total Año 2005	497,39	209,90	215,94	68,82	117,29	1.109,34
Total Año 2006	445,32	288,90	440,95	104,63	80,86	1.360,66
Total Año 2007	715,08	452,70	426,80	104,73	97,08	1.796,39
Total Año 2008	1.222,34	578,70	477,00	190,40	156,60	2.625,04
Total Año 2009	974,00	602,20	437,30	180,10	197,80	2.391,40
Total General	3.854,13	2.132,40	1.997,99	648,68	649,63	9.282,83
Promedio Anual	770,83	426,48	399,60	129,74	129,93	1.856,57

Cuadro 17 – Fuente: Elaboración propia con datos suministrados por la DGLIM

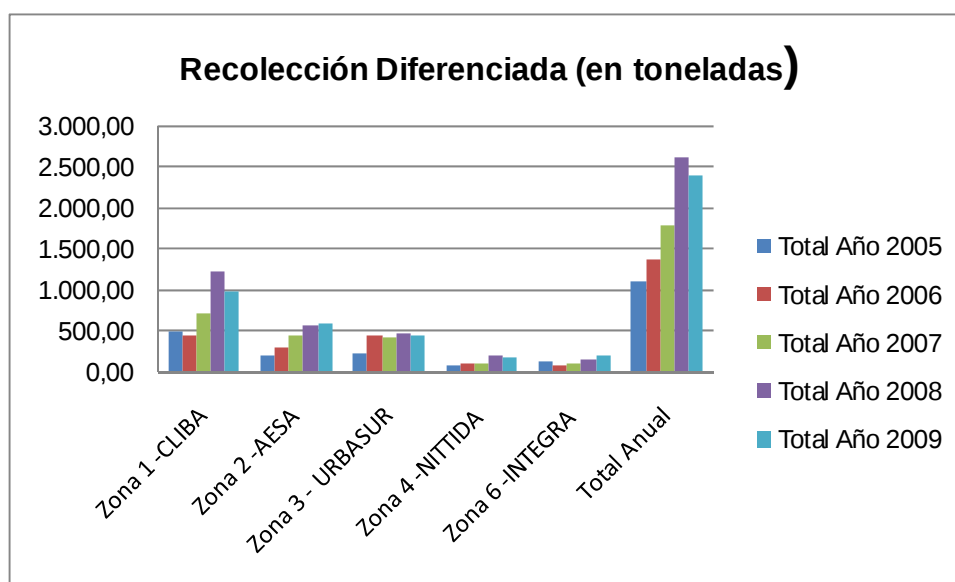


Gráfico 5 – Fuente: Elaboración propia con datos del Cuadro 17

Se observa que la cantidad recolectada se ha incrementado durante el desarrollo del Contrato (para mayor claridad, en el Gráfico 6 se expone la variación interanual que se ha experimentado) no obstante, como puede apreciarse en el Cuadro 15, haber disminuido la cantidad de establecimientos incluidos en el servicio de Recolección Diferenciada, con excepción del año 2009.

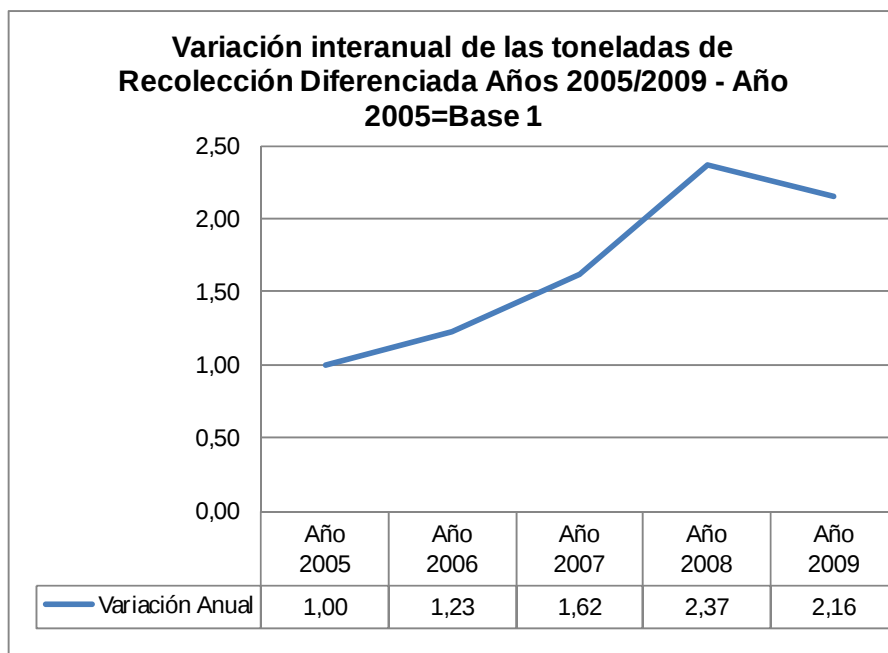


Gráfico 6 – Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Cuadro 17

En el Cuadro 18 se expone, al solo fin descriptivo, un conjunto de relaciones entre la Certificación del servicio de Recolección Diferenciada con la cantidad de toneladas recolectadas, según lo informado por la DGLIM, para el año 2009. Se observa, una marcada diferencia entre el gasto mensual por tonelada pagada en cada Zona como reflejo de que en el Pliego no se previó la cotización por unidad de medida (por ejemplo, tonelada recolectada) sino por rutas de recolección estimativas por cantidad de establecimientos.

Año 2009	Toneladas Recolectadas Material Diferenciado (en toneladas)					
	Zona 1 - CLIBA	Zona 2 - AESA	Zona 3 - URBASUR	Zona 4 - NITTIDA	Zona 6 - INTEGRA	Total
Toneladas Anuales Informadas	974,00	602,20	437,30	180,10	197,80	2.391,40
Certificación anual Recolec. Diferenciada	3.637.496,52	4.566.838,38	2.470.863,70	598.083,96	1.165.187,84	12.438.470,40
Gasto Anual por Tonelada	3.734,60	7.583,59	5.650,27	3.320,84	5.890,74	5.201,33
Gasto Mensual por Tonelada	311,22	631,97	470,86	276,74	490,89	433,44

Cuadro 18 – Fuente: Elaboración propia con información obtenida de la Certificación Mensual del SPHU y documentación suministrada por la DGLIM

Respecto a la metodología aplicada para la reestructuración de los puntos de recolección, como consecuencia de la aplicación de la Resolución 50-SPTYDS-05 y sus modificatorias, los nuevos puntos de recolección se van afectando en la medida que se genera la capacidad ociosa en las rutas vigentes, todo lo cual era coordinado entre las Contratistas y la DGLIM. A partir del 08/07/08⁶³ se designa al Director General de la Dirección General de

⁶³ De acuerdo con lo informado por la DGLIM a las Contratistas mediante Órdenes de Servicio.

Reciclado, como coordinador responsable de las tareas vinculadas al servicio de Recolección Diferenciada de la Lic. Púb. N° 06/3, con el objeto de centralizar la información y la toma de decisiones. A partir de ese momento la DGLIM cumple el rol de informar a las Contratistas, mediante Órdenes de Servicio, las decisiones que la DGREC tome respecto de este Servicio (altas y bajas de generadores, por ejemplo).

La Unidad de Auditoría del MAYEP, en su informe N° 32-UAIMAYEP-08 "Dirección General de Limpieza - Recolección Diferenciada", ha realizado las siguientes observaciones, entre otras, que se transcriben a continuación para complementar lo expuesto:

- "Las empresas prestatarias no tienen implementado un sistema de registro donde conste el peso de los residuos secos retirados en el punto de recolección, existiendo un riesgo potencial de que se presenten diferencias entre el total de kilogramos recolectado y el finalmente entregado al punto especificado de destino final, con la consecuente probabilidad de comisión de diversas irregularidades."
- "No existe un mecanismo de control formalizado por el GCBA que corrobore si efectivamente los camiones de las empresas prestatarias pasas y recogen residuos reciclables en los puntos de recolección diferenciada que son considerados positivos."
- "Las empresas prestatarias han manifestado desconocer el universo de generadores alcanzado por la Resolución N° 808-MMAGC-2007 y que los nuevos generadores se van incorporando a raíz de presentaciones espontáneas."
- "Muy baja adhesión general de los puntos determinados para efectuar la recolección, en particular de los sujetos obligados pertenecientes a la jurisdicción del GCBA (escuelas y edificios públicos)"
- "Las empresas prestatarias no alcanzarían a compensar la cantidad de puntos de recolección diferenciada determinados en primera instancia por la Resolución N° 50-SPTyDS-05."

4.11. Centros Verdes

El PBC, en su Anexo XIV – Centro Verde para Actividad de Recuperadores, contempla la construcción de estas instalaciones por parte de las Contratistas, previéndose una por Zona. Los "Centros Verdes" son infraestructuras destinadas a realizar tareas de selección, enfardado y acopio de materiales reciclables para su posterior venta a la industria, por medio de las cooperativas de recuperadores a las que se les asignara la administración de cada uno de ellos. La finalidad de estas instalaciones es ordenar la actividad de la recuperación y la disminución de puntos de concentración de recuperadores, a la vez lograr un impacto positivo en las condiciones de vida y

trabajo de los mencionados y favorecer la higiene y el cuidado ambiental de la Ciudad.

La respectivas Actas Acuerdo de Readecuación del Contrato establecieron que los montos a invertir en los Centros Verdes, previstos originalmente en el PBC, podrían invertirse en Puntos Verdes (Centros de Acopio). La suma que el GCBA abonaría no podría superar el monto previsto originalmente, más sus redeterminaciones, para la construcción del Centro Verde. Los Puntos Verdes pueden ser construcciones adaptables al acopio de materiales reciclables o contruidos por la empresa, debiendo entregarlos en propiedad al GCBA previa tramitación completa de la habilitación correspondiente. Dado que la descripción de los Puntos Verdes resulta muy amplia, queda librado al criterio de la Contratista las características constructiva y de infraestructura de los mismos. No obstante, de la documentación puesta a disposición por la DGLIM no surge la construcción o instalación de Puntos Verdes.

Al cierre del trabajo de campo del presente Informe, de acuerdo con lo informado por la DGLIM, se encuentran contruidos y operando, en los términos de la Lic. Púb. Nº 6/03, dos Centros Verdes. Uno fue contruido por CLIBA (Zona 1), ubicado en la zona de Retiro Norte de la ex Ferrocarril Línea Belgrano, y el restante, por NITTIDA (Zona 4) y se encuentra localizado en la calle Barros Pazos 3701. Por lo tanto, se encuentran pendientes de construcción los correspondientes a las Zonas 2, 3 y 6.

Con la sanción del Decreto Nº 2075/07⁶⁴ se modifica la responsabilidad primaria asignada a la DGREC de planificar los Centros Verdes por la de instalar y poner en funcionamiento estos Centros. A partir de ese momento, todas las cuestiones referidas a los Centros Verdes fueron manejadas por la DGREC. En consecuencia, se le solicitó a la DGREC información respecto a la construcción de los Centros Verdes. Además de los dos mencionados anteriormente, incluye el edificio del Ex Polo de Microemprendimientos ubicado en AV. Varela 2653. Debe señalarse que no se trata de un Centro Verde con las características indicadas en la Lic. Púb. Nº 6/03 sino un lugar adecuado como “centro de acopio”.

No obstante, el Informe Anual de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos Ley 1.854 del año 2008, publicado en el sitio oficial del GCBA, señala la existencia de seis Centros Verdes con las características que en cada caso se indican:

1. “Centro Verde (CLIBA): Operando. Se encuentra ubicado en la zona de Retiro, en terrenos de la ONABE y está operando por parte de la Cooperativa “El Ceibo”. Se le ha realizado los Estudios de Impacto Ambiental correspondientes.”
2. “Centro Verde (NITTIDA): Operando. Se encuentra finalizada la obra y en

⁶⁴ Ver Punto 4.1. de las Aclaraciones Previas del presente Informe.

pleno funcionamiento. Se ha realizado el Estudio de Impacto Ambiental correspondiente. Está operado por las Cooperativa Reciclando Sueños y Cooperativa del Oeste.”

3. “Centro Verde Villa Soldati: Operando. Ediliciamente está operativo y se le realizaron modificaciones para optimizar su funcionamiento. Tiene máquinas enfardadoras, mini cargadora, carreteras y balanza electrónica y cuenta con el control de Seguridad e Higiene.”
4. “Centro Verde Bajo Flores: Operando. Se le ha realizado los Estudios de Impacto Ambiental correspondientes. Está operando por la Cooperativa CERBAF. Totalmente equipado y cuenta con el seguimiento de Seguridad e Higiene.”
5. “Centro Verde Retiro Norte: Operando. Tiene Estudios de Impacto Ambiental correspondientes. Se recibió sin terminar, se realizaron las obras para terminarlo, se lo equipó totalmente con cinta seleccionadora, auto elevador, prensa, carretas y balanza. Se le realiza el seguimiento de Seguridad e Higiene.”
6. “Centro Verde Polo de Microemprendimientos (Ex Usina): Operando. Adjudicado a cooperativa. Por ser edificio que en principio fue hecho con otro fin, posee una distribución que no es la ideal, por lo que se está en proceso de reformas para un mejor aprovechamiento del espacio y comodidad laboral. Cuenta con algunos servicios, otros se están gestionando y a la brevedad estarán instalados. También cuenta con equipamiento: mini cargadora, balanza, carretas y prensa, y se le ha realizado Estudio de impacto ambiental.”

La información resulta confusa dado que los Centros Verdes señalados como 1 y 5 no son dos sino uno, el construido por CLIBA mencionado en el párrafo anterior. Lo mismo ocurre con los señalados como 2 y 3, que es el de NITTIDA construido conforme la Lic. Púb. Nº 6/03 y los indicados como 4 y 6 que no se trata de un Centro Verde correspondiente a algunas de las Zonas de la Lic. Púb. Nº 6/03 ni construido por alguna de sus adjudicatarias. De hecho, se trata de un Proyecto a cargo de la DGREC.

Con relación a la construcción de los Centros Verdes faltantes, de acuerdo con la documentación puesta a disposición por la DGLIM, surge que la DGREC, a través de las Órdenes de Servicio emitidas por la DGLIM, solicita a las Zonas 2 y 3 lo siguiente:

- Presentar la cotización actualizada de la Oferta para la Planta de Centro Verde, según el anteproyecto presentado por el área de Proyectos Especiales.
- Cotizar equipamiento para la Gestión Integral de Reciclado, de acuerdo a Pliego de Especificaciones Técnicas, el cual debe ser adquirido por ambas Contratistas aportando cada una el 50%.

- Ejecución de las instalaciones para el funcionamiento de un Centro de Equipamiento Social, en el predio ubicado bajo la autopista 9 de Julio Sur, determinado por el polígono formado por las calles Río Cuarto, Herrera, Osvaldo Cruz y Montes de Oca, e instalación eléctrica. Posteriormente se deja sin efecto.

De acuerdo con la documentación relevada, no consta que se hayan realizado las obras ni la compra del equipamiento.

Para la Zona 6 se solicita:

- La ampliación del Polo de Microemprendimientos, ubicado en Av. Varela 2653, en Planta de Clasificación, solicitando utilizar parte del monto calculado para la construcción del Centro Verde según Licitación Pública N° 06/03, para la modificación y transformación del Polo de Microemprendimientos en planta de clasificación.
- Construcción del Centro Verde, con el remanente del monto total establecido por la Lic. Púb. N° 6/03, de acuerdo con documentación del área Proyectos Especiales.
- Provisión de equipamiento conforme la Licitación Pública N° 06/03.
- Obras adicionales en la Planta Centro Verde, utilizar recursos parciales del monto de la oferta presentada, para cumplimentar pedido de la SSHU de independizar el acceso a la planta respecto del actual que comparte con la ex Usina en el predio de esta última, así como para mejorar la prestación operativa de la planta.

Este predio, como se mencionó anteriormente, no es un Centro Verde acorde a la Lic. Púb. N° 6/03.

Por último, se mantiene la situación irregular respecto de la instalación de los Centros Verdes en Zonificaciones que el Código de Planeamiento Urbano no permite para el uso incorporado al Cuadro de Usos 5.2.1.a) del Código de Urbano (Ley N° 449), dentro del grupo “Equipamiento” a la clase V, cuya descripción es “clasificación y selección de materiales recuperables, reutilizables y reciclables”⁶⁵, asimilable al uso del Centro Verde. Las Zonas y superficies permitidas se exponen en el Cuadro 19.

Zonificaciones	R2bIII	C3	E1	E2	E3	I
Superficie máxima cubierta (en M2)	500	1.000	1.000	5.000	1.500	15.000

Cuadro 19 – Fuente: Ley N° 2216

Los predios en que se encuentran los actuales Centros Verdes, de acuerdo con la Lic. Púb. N° 6/03, y el que la DGREC incluye como tal, tienen asignada la Zonificación que en cada caso se indica, no correspondiendo ninguna de

⁶⁵ Artículo 4° de la Ley N° 2216 (conocida como “Ley Buenos Aires Ciudad Productiva”).

ellas a los autorizadas de acuerdo con lo normado (ver el Cuadro 19).

- Centro Verde NITTIDA: Zonificación E4-70 (Base operativa de Higiene Urbana de la Ciudad de Buenos Aires).
- CLIBA zonificación UF (Urbanización Futura).
- INTEGRA E4-43 (Usina Incineradora).

Se solicitó a la DGREC información respecto de las acciones llevadas a cabo o en trámite para asignar las localizaciones, adecuadas y conforme al código de Planeamiento Urbano, para las Zonas 2, 3 y 6 para la construcción de los Centros Verdes exigidos por la Lic. Púb. N° 6/03. De la documentación suministrada por la DGREC no surge que se estén llevando las acciones necesarias para concretar lo señalado anteriormente.

Por último, la insuficiencia de los Centros Verdes construidos se encuentra reconocida en la respuesta dada a la Legislatura de la CABA por la SSHU⁶⁶, la cual, al ser consultada por el destino final de la recolección de los residuos reciclables responde que *“faltan los lugares de acopio, de clasificación de recolección y acondicionamiento y destino final”*.

4.12. Sistema de Penalidades del Contrato de la Lic. Púb. N° 6/03

Las Actas Acuerdo de Readecuación del Contrato de la Lic. Púb. 6/03 establecieron, en sus respectivas Cláusulas Décimo Séptima, la creación de una Comisión Especial integrada por representantes del Ministerio de Medio Ambiente y el Ente Único Regulador de los Servicios Públicos de la CABA para recomendar un nuevo sistema de penalidades. Esta Comisión Especial finalmente no fue conformada y, por lo tanto, no se cumplimentó lo dispuesto en el Acta Acuerdo.

No obstante, en forma unilateral, el ex Ministerio de Medio Ambiente aprobó el Sistema de Penalidades para la Lic. Púb. N° 6/03, a través del dictado de la N° 982-MMAGC/2007⁶⁷ del 07/12/07, justificando el dictado del acto administrativo en *“[...] que en la totalidad de las reuniones mantenidas ha resultado imposible unificar un criterio así como determinar la agenda a tratar con los representantes del Ente Único regulador de los Servicios Públicos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, razón por la cual, y luego de la experiencia recogida a dos años del inicio de la Licitación, entendió procedente dar por finalizada la tarea de la referida Comisión y elevar la propuesta elaborada por la Dirección General de Limpieza.”*⁶⁸

La Resolución N° 158-MMAGC-07⁶⁹ del 15/02/08 deja sin efecto la Resolución

⁶⁶ Respuesta (sin fecha) al pedido de informes realizado por la Legislatura de la CABA al GCBA mediante Resolución N° 419/08 del 25/09/08.

⁶⁷ No fue publicada en el BOCBA.

⁶⁸ Considerando Quinto de la Resolución N° 982-MMAGC-07.

⁶⁹ BOCBA 2878.

Nº 982-MMAGC/2007 en razón de, principalmente, la inexistencia de un Informe de la Comisión prevista por las Actas de Readecuación con recomendaciones de los representantes del Ministerio y del Ente Regulador de Servicios Públicos de la CABA; por ende, continúa vigente el Sistema de Penalidades del PBC.

No obstante, sigue vigente la Resolución Nº 43-MMAGC-07 del 11/01/07, sobre la cual está AGCBA se expidió en el Informe Final de Auditoría Nº 1006⁷⁰ expresando⁷¹:

“Por último, el Ministerio de Medio Ambiente ha dictado la Resolución Nº 43-MMAGC-07 del 11/01/07 por la cual se suspende la aplicación de las penalidades previstas en el Artículo 59, Faltas Leves, Puntos 22) y 23) del PBC. Se entiende que, por aplicación de las Actas Acuerdo, esta Resolución resulta inaplicable dado que hasta tanto se sancione un nuevo Sistema de Penalidades seguirá rigiendo el previsto originariamente.

No obstante, resulta oportuno mencionar que la aplicación de la Resolución mencionada afecta la garantía prescripta en el Artículo 2º de la Ley Nº 992, el cual tiende a la protección de la tarea realizada por los Recuperadores Urbanos. Por otra parte, entendemos que la Resolución 43-MMAGC-07 podría conllevar la declaración de nulidad absoluta prevista en el artículo 14 inciso b) del Decreto de Necesidad y Urgencia Nº 1.510/97 (Disposiciones de Procedimiento Administrativo de la CABA) por hacer referencia a una norma que se dicta con posterioridad (los decretos aprobatorios de las Actas Acuerdo de la Readecuación del Contrato). Asimismo, el Art. 4º, de los Decretos mencionados en la Resolución, autoriza al Ministro a aprobar, previa intervención de la Procuración General, el Sistema de Penalidades pero no a modificarlo o a suspenderlo.”⁷²

4.13. Aplicación del Sistema de Penalidades de la Lic. Púb. Nº 6/03

El PBC, en su Artículo 59, establece un Sistema de Penalidades de aplicación ante el incumplimiento, por parte de la Contratista, de las obligaciones contractuales y de las normas que fijan los requisitos y modalidades de la prestación de los servicios en general. Este Sistema faculta a la DGLIM para aplicar multas según corresponda a Faltas Graves o Faltas Leves de acuerdo con la tipificación establecida en el mismo Artículo.

Las multas se gradúan conforme los porcentajes que para cada tipo de falta se establece, y se calculan sobre la facturación total del mes anterior al que se detecte la falta y se la descuenta del certificado del mes siguiente o del devengado pendiente. No obstante, la aplicación de las sanciones que procedieren, el GCBA podrá, previa intimación, solicitar a la Contratista que corrija su deficiencia en el plazo que determine la DGLIM, el que no podrá exceder de veinticuatro horas.

Se relevó el Libro de Disposiciones de la DGLIM, verificándose que durante el

⁷⁰ Ver detalles en el Apartado 4.20 del Punto 4. Aclaraciones Previas del presente Informe.

⁷¹ Lo expresado implicó la realización de la Observación Nº 5 del Informe de Auditoría 1.08.14.

⁷² Apartado III. del Punto c) de las Aclaraciones Previas del Informe Final de Auditoría Nº 1006.

año 2009 se aplicaron 59 multas por diversos incumplimientos (52 faltas leves y 7 graves). En el Cuadro 20 se expone el detalle de los incumplimientos penalizados, ordenados por cantidad. Las penalizaciones aplicadas guardan cierta correlación con los incumplimientos reclamados por los vecinos, según consta en el Cuadro 23 del Apartado 4.14 del Punto 4. Aclaraciones Previas del presente Informe.

Incumplimiento penalizado	Falta Leve	Falta Grave	Total	
Servicio de Barrido y Limpieza de Calles	32	0	32	54%
Servicio de Recolección Domiciliaria	9	0	9	15%
Incumplimiento del Índice de Prestación	0	7	7	12%
Servicio de Recolección de Restos de Obras y Demoliciones	5	0	5	8%
Servicio de Recolección Residuos Voluminosos	2	0	2	3%
Servicio de Recolección de Restos Verdes y Podas	2	0	2	3%
Servicio de Recolección Domiciliaria Manual	1	0	1	2%
Servicio de Recolección Contenerizada de Residuos Secos	1	0	1	2%
TOTAL	52	7	59	100%

Cuadro 20 – Fuente: Elaboración propia con información puesta a disposición por la DGLIM

Se dejaron sin efecto 16 de las 59 Disposiciones, en tanto que una se encuentra suspendida, en razón de la realización de mayor análisis y verificación más profunda del incumplimiento imputado⁷³. Una de las dejadas sin efecto tiene sustento en razones de fuerza mayor que exoneran de responsabilidad a la contratista, conforme surge de los considerandos. Las 15 restantes correspondían a multas aplicadas a instancias del Ente Regulador de Servicios Públicos de la CABA (EURSCABA) y fueron dejadas sin efecto en razón de dictámenes emitidos por la Procuración General de la CABA (PG), circunstancia que se expone en el siguiente párrafo.

El PBC prevé que, independientemente del Sistema de Penalidades previsto, el EURSCABA podrá, en el marco de la Ley N° 210/99 aplicar las penalidades pertinentes a su competencia, debiendo informar a la DGLIM sobre su intervención y resolución final de la misma. Sobre este aspecto, se había generado un conflicto de competencias en cuanto a que el EURSCABA, en ejercicio de sus atribuciones, aplicaba multas a las distintas Contratistas y solicitaba a la DGLIM su descuento de las respectivas Certificaciones de

⁷³ La multa aplicada era de \$310.163,55.

“Año 2010 Bicentenario de la Revolución de Mayo”

Servicios y su depósito en una cuenta bancaria propia. La cuestión tuvo tratamiento por la Procuración General la cual dispuso que “[...] resulta improcedente descontar de la facturación mensual de las prestadoras del servicio público concesionado mediante Licitación Pública Nacional e Internacional N° 6/2003 multas que no resulten de los procedimientos contractualmente establecidos en el marco de la misma.”⁷⁴

La Contratista podrá recurrir la sanción conforme a las previsiones del Decreto N° 1510-GCBA/97⁷⁵, aunque ello no suspende la aplicación de la sanción, sin perjuicio del reintegro de su importe correspondiente en caso que tuviere resolución favorable.

Se ha verificado el descuento por la aplicación de penalidades por la comisión de faltas previstas en el Artículo 59 del PBC, exponiéndose en el Cuadro 21 los montos que, de acuerdo con la documentación puesta a disposición por la DGLIM⁷⁶, fue descontada de la Certificación.

Zona- Contratista	Tipo de Faltas	Acumulado al 31/12/08 (en \$)		Año 2009 (en \$)		Acumulado al 31/12/09 (en \$)	
Zona 1 - CLIBA	Leves	339.516,43	85%	430.605,38	13%	770.121,81	20%
	Graves	58.079,02	15%	2.934.257,64	87%	2.992.336,66	80%
	Total	397.595,45	100%	3.364.863,02	100%	3.762.458,47	100%
Zona 2 - AESA	Leves	0,00	0%	0,00	0%	0,00	0%
	Graves	-28.435,78	100%	0,00	0%	-28.435,78	100%
	Total	-28.435,78	100%	0,00	0%	-28.435,78	100%
Zona 3 - URBASUR	Leves	555.449,69	88%	259.173,11	7%	814.622,80	18%
	Graves	75.797,31	12%	3.529.731,65	93%	3.605.528,96	82%
	Total	631.247,00	100%	3.788.904,76	100%	4.420.151,76	100%
Zona 4 - NITTIDA	Leves	456.340,02	98%	38.981,23	100%	495.321,25	99%
	Graves	7.067,14	2%	0,00	0%	7.067,14	1%
	Total	463.407,16	100%	38.981,23	100%	502.388,39	100%
Zona 6 - INTEGRA	Leves	0,00	0%	0,00	0%	0,00	0%
	Graves	1.993,89	100%	0,00	0%	1.993,89	100%
	Total	1.993,89	100%	0,00	0%	1.993,89	100%
Total	Leves	1.351.306,14	92%	728.759,72	10%	2.080.065,86	24%
	Graves	114.501,58	8%	6.463.989,29	90%	6.578.490,87	76%
	Total	1.465.807,72	100%	7.192.749,01	100%	8.658.556,73	100%

Cuadro 21 – Fuente: Elaboración propia a partir de los Anexos II y III de los Certificados de Servicio puestos a disposición por la DGLIM

Si bien se observa una marcada inversión respecto de los montos de las multas entre el “Acumulado al 31/12/08” y el “Año 2009 entre Faltas Leves y Graves (92% vs. 8% y 10% vs. 90%) no se emite opinión sobre ello dado las limitantes expresadas en los Puntos a), b) y d) de las Limitaciones al Alcance del presente Informe.

Se realizó una relación entre el total de multas aplicadas y el total certificado, desprendiéndose, según se en el Cuadro 22, una muy baja relación entre la aplicación de multas respecto de la certificación.

⁷⁴ Dictamen N° 70470/09 de la Procuración General de la CABA.

⁷⁵ La DGLIM, durante el año 2009, ha desestimado 25 Recursos presentados por distintas Contratistas.

⁷⁶ Debido a las limitantes de la opinión expuestas en los Puntos a), b) y c) del presente Informe no ha podido verificarse el correcto registro e integridad de esta información.

“Año 2010 Bicentenario de la Revolución de Mayo”

Referencias	Total Multas Aplicadas en \$ (1)	Total Certificación de Servicios en \$ (2)	Porcentual de Multas respecto Certificación (1/2x100)
Acumulado al 31/12/08	1.465.807,72	2.263.848.420,45	0,06%
Año 2009	7.192.749,01	916.520.957,80	0,78%
Acumulado al 31/12/09	8.658.556,73	3.180.369.378,25	0,27%

Cuadro 22 – Fuente: Elaboración propia a partir de los Cuadros 7 y 21 del presente Informe.

Ello es producto de un conjunto de circunstancias, ya observadas por esta AGCBA, referidas a la construcción y aplicación de los Índices de Prestación⁷⁷, a los resultados de la Inspección y a la inclusión de cuadras dentro del Sector Crítico fuera del Área de Alto Impacto eximidas del cumplimiento de los Índices de Prestación.

4.14. Reclamos por deficiencias del Servicio Público de Higiene Urbana

Se solicitó a la Dirección General de Atención Vecinal los reclamos recibidos de parte de los vecinos respecto a deficiencias o quejas respecto de la prestación del SPHU, correspondientes a los años 2008 y 2009. Se informó la recepción de 43.765 reclamos para el año 2008, en tanto que para el año 2009, la cifra ascendió a 47.712. Se eliminaron los casos referidos a saneamiento e higiene urbana no atribuibles a la prestación del SPHU (eliminación de plagas, limpieza de predios y casas abandonadas, etc.) exponiéndose en el Gráfico 6 distribución entre los reclamos atribuibles a deficiencias en la prestación del SPHU y los que no.

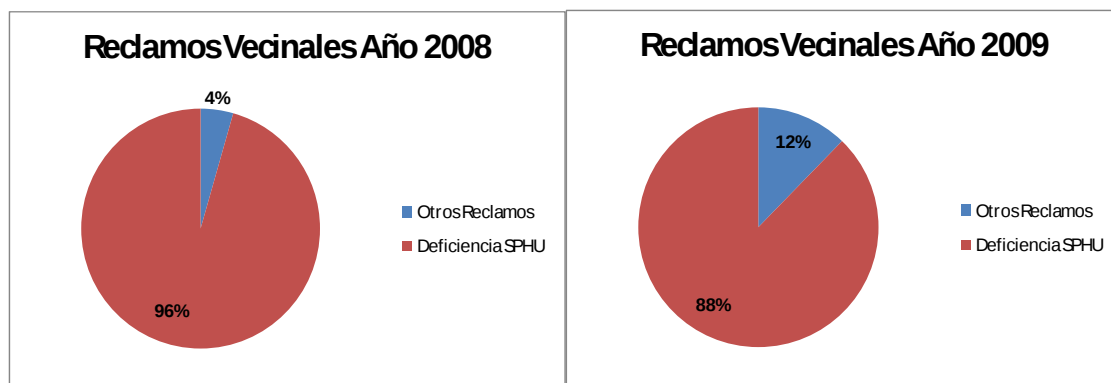


Gráfico 7 – Fuente: Elaboración propia con datos suministrados por la Dirección General de Atención Vecinal

En el Cuadro 23 se exponen las prestaciones que representan aproximadamente el 90% de los reclamos referidos al SPHU. Se tomó como referencia el año 2008 para observar las variaciones que se han producido respecto del año 2009. Se observa que las problemáticas reclamadas son las mismas, aunque se evidencian cambios respecto de su relevancia. Por

⁷⁷ Observaciones 6 a 8 del Informe Final de Auditoría N° 738 aprobado el 02/05/07 y 4 a 6 del Informe Final de Auditoría N° 828 aprobado el 07/11/07.

ejemplo, hay mayores quejas respecto del Sistema de Contenerización (falta de reposición y falta de vaciado) y por barrido deficiente o faltante. La disminución de los reclamos por Residuos Voluminosos y Restos de Obras se explica en parte, de acuerdo con entrevistas mantenidas con funcionarios de la DGLIM y del análisis del detalle de estos tipos de reclamos, por una mejora en la clasificación de los mismos al momento de ser registrados. Por ejemplo, se registran como Residuos Voluminosos: bolsas de residuos acumuladas, escombros y restos de obras, quejas por servicio no prestado, asentamientos de recuperadores urbanos, predios o casas abandonados, etc., lo cual no se ajusta a la definición de Residuo Voluminoso que establece el PBC⁷⁸.

Prestación del Reclamo	Año 2008		Año 2009		Variación 2009/2008	
Residuos Voluminosos - Saneamiento Urbano	27.473	66%	20.495	49%	-6.978	-25%
Barrido Deficiente y/o Faltante - Saneamiento Urbano	3.061	7%	3.895	9%	834	27%
Restos de Obras/Demolicion Domic. Embol. H/ 500Kg - Saneamiento Urbano	2.034	5%	1.154	3%	-880	-43%
Falta de Limpieza de Contenedor - Saneamiento Urbano	1.893	5%	1.415	3%	-478	-25%
Reposicion de Contenedor En Zonas Contenerizadas - Saneamiento Urbano	1.273	3%	2.801	7%	1.528	120%
Residuos Fuera de Hora En La Vía Publica - Saneamiento Urbano	1.007	2%	1.109	3%	102	10%
Falta de Vaciado de Contenedores - Saneamiento Urbano	953	2%	4.114	10%	3.161	332%
Resto de Reclamos	4.155	10%	6.878	16%	2.723	66%
Total	41.849	100%	41.861	100%	12	0%

Cuadro 23 - Fuente: Elaboración propia con datos suministrados por la Dirección General de Atención Vecinal

4.15. Comisiones Vecinales para el Mejoramiento de la Higiene Urbana (CVMHU) y Consejos Abiertos

En el Informe Final de Auditoría N° 1006, esta AGCBA observó que “las Actas Acuerdo crean los “Consejos Abiertos” en los CGPC sin tener en cuenta que se encuentran en funcionamiento las “Comisiones Vecinales para el Mejoramiento de la Higiene Urbana”, cuya conformación fue establecida por el Decreto N° 390/05, no pudiendo ser reemplazadas por un Acta Acuerdo que sólo tiene validez entre las partes. Cabe señalar que estas Comisiones funcionaron como tales durante el año 2007 sin que se advierta que se hayan ajustado sus procedimientos de acuerdo con lo estipulado por el Acta Acuerdo.” Cabe destacar que a la fecha de cierre de las tareas de campo del presente Informe, el Decreto N° 390/05 seguía vigente.

La CVMHU debe estar integrada por asociaciones intermedias y vecinos con domicilio real dentro de la competencia territorial del CGPC, tiene asignadas responsabilidades organizativas, dicta su propio reglamento de funcionamiento y su objetivo fundamental es realizar las “Auditorías Sociales”⁷⁹. Los Consejos

⁷⁸ PBC – Anexo VII – Punto 1.3 – Servicio de Recolección de Residuos Voluminosos: “[...] El servicio consiste en la recolección manual y/o mecanizada de todos los residuos sólidos voluminosos depositados en la vía pública y que por sus características no puedan ser dispuestos en las ETC o no puedan ser cargados en las unidades compactadoras. Los residuos a recolectar con este servicio serán, sin que el listado sea taxativo, los siguientes: levantamiento de artefactos del hogar (heladeras, cocinas, etc.), muebles, artefactos sanitarios, cerramientos, maderas, chatarras (no incluye vehículos abandonados) [...]”.

⁷⁹ Las cuales no se encuentran definidas por el Decreto 390/05.

Abiertos son “un espacio institucional para el control social para el mejoramiento de la higiene urbana, para lo cual se convocará a las asociaciones intermedias y vecinos con domicilio real dentro de la competencia territorial de cada CGPC”.

Conforme la modificación producida, se solicitó a todos los Centros de Gestión de Participación Comunal (CGPC), informen respecto del funcionamiento de las Comisiones Vecinales para el Mejoramiento de la Higiene Urbana y de la convocatoria a los Consejos Abiertos durante los años 2008 y 2009, teniendo en cuenta que los Decretos que ratifican las Actas

Acuerdo y crean los Consejos Abiertos datan de enero de 2007.

Las respuestas obtenidas reflejan tres situaciones:

- a) Se convocan conjuntamente las reuniones de la CVMHU con las de los Consejos Abiertos;
- b) Se convocan por separado reuniones de la CVMHU y de los Consejos Abiertos;
- c) Se convocan solamente las CMVHU, desconociéndose la existencia de los Consejos Abiertos.

4.16. Prórrogas del Contrato de la Lic. Púb. N° 6/03

La contratación del SPHU se llevó a cabo mediante la Licitación Pública Nacional e Internacional N° 6/03, aprobada y adjudicada por Decreto N° 1.390/04⁸⁰. El plazo de duración del contrato se estableció en cuatro (4) años, reservándose el GCBA el derecho de prorrogar el contrato por un período de hasta un (1) año. Mediante Decreto N° 77/05⁸¹ se estableció como fecha de inicio de las prestaciones del Servicio de Higiene Urbana el 20/02/05, operando su vencimiento el día 19/02/09.

El 12/01/09 se dictó el Decreto N° 43/09⁸² prorrogando la prestación de los servicios de higiene urbana por el término de 30 días corridos, contados a partir del 20/02/09, a las empresas adjudicatarias de las Zonas 1, 2, 3, 4 y 6; y delegó en el Ministro de Ambiente y Espacio Público la facultad de efectuar sucesivas prórrogas, con el límite temporal previsto en la Cláusula 9° del PBC Lic. Púb. N° 6/03 (1 año).

A partir del vencimiento de la prórroga otorgada se procedió al dictado de sucesivas Resoluciones, extendiendo el plazo de la prestación del servicio hasta completar el año, período límite autorizado por el PBC. En el Cuadro 24 se detallan las distintas prórrogas autorizadas con indicación de Zona, acto

⁸⁰ BOCBA 2001.

⁸¹ BOCBA 2114.

⁸² BOCBA 3103.

administrativo aprobatorio y período prorrogado.

Zona - Contratista	Acto Administrativo	Fecha Emisión	Período Prorrogado	
			Desde	Hasta
Zona 1 - CLIBA	Decreto N° 43/09	12/01/2009	20/02/2009	19/03/2009
	464/MAYEP/09	10/03/2009	20/03/2009	18/04/2009
	710/MAYEP/09	16/04/2009	19/04/2009	19/05/2009
	945/MAYEP/09	19/05/2009	20/05/2009	19/06/2009
	1117/MAYEP/09	17/06/2009	20/06/2009	17/10/2009
	1783/MAYEP/09	14/10/2009	18/10/2009	14/02/2010
ZONA 2 - AESA	Decreto N° 43/09	12/01/2009	20/02/2009	19/03/2009
	463/MAYEP/09	10/03/2009	20/03/2009	18/04/2009
	709/MAYEP/09	16/04/2009	19/04/2009	19/05/2009
	946/MAYEP/09	19/05/2009	20/05/2009	19/06/2009
	1119/MAYEP/09	17/06/2009	20/06/2009	17/10/2009
	1785/MAYEP/09	14/10/2009	18/10/2009	14/02/2010
Zona 3 - URBASUR	Decreto N° 43/09	12/01/2009	20/02/2009	19/03/2009
	465/MAYEP/09	10/03/2009	20/03/2009	18/04/2009
	708/MAYEP/09	16/04/2009	19/04/2009	19/05/2009
	947/MAYEP/09	19/05/2009	20/05/2009	19/06/2009
	1128/MAYEP/09	19/06/2009	20/06/2009	17/10/2009
	1781/MAYEP/09	14/10/2009	18/10/2009	14/02/2010
ZONA 4 - NITTIDA	Decreto N° 43/09	12/01/2009	20/02/2009	19/03/2009
	527/MAYEP/09	16/03/2009	20/03/2009	18/04/2009
	706/MAYEP/09	16/04/2009	19/04/2009	19/05/2009
	948/MAYEP/09	19/05/2009	20/05/2009	19/06/2009
	1127/MAYEP/09	19/06/2009	20/06/2009	17/10/2009
	1784/MAYEP/09	14/10/2009	18/10/2009	14/02/2010
Zona 6 - INTEGRA	Decreto N° 43/09	12/01/2009	20/02/2009	19/03/2009
	707/MAYEP/09	16/04/2009	19/04/2009	19/05/2009
	949/MAYEP/09	19/05/2009	20/05/2009	19/06/2009
	1118/MAYEP/09	17/06/2009	20/06/2009	17/10/2009
	1782/MAYEP/09	14/10/2009	18/10/2009	14/02/2010
Período Total Prorrogado			20/02/2009	14/02/2010

Cuadro 24 – Fuente: Elaboración propia a partir de los actos administrativos analizados

Conforme ello, la vigencia del contrato se extendió para todas las Zonas hasta el 14/02/2010, operando los respectivos vencimientos a las cero horas del día siguiente. Cumplidos los plazos, el GCBA hizo uso de la prerrogativa que establece el PBC en su cláusula 10⁸³, por la cual la Contratista se encuentra

⁸³ Cláusula 10 del PBC de la Lic. Púb. N° 6/03: “Vencido el término de vigencia o producida la expiración anticipada, conforme las estipulaciones de este Pliego, el contratista estará obligado, a requerimiento del GCBA, a continuar la prestación de los servicios por un plazo de hasta ciento ochenta (180) días corridos. En este caso, el GCBA notificará al contratista con treinta (30) días de anticipación por orden de servicio. Los servicios correspondientes a dicho lapso serán retribuidos en la misma forma que durante el plazo de la contratación, rigiendo todas las estipulaciones y condiciones establecidas en el Contrato”.

obligada a continuar con la prestación de los servicios por un plazo de hasta 180 días corridos, el cual vence el 13/08/10. La continuación de la prestación de los servicios se instrumentó en todas las Zonas mediante la emisión de Órdenes de Servicio.

Cabe señalar que, con posterioridad al cierre de las tareas de campo y de elaboración del presente Informe, el GCBA sancionó los Decretos N° 708/10, 709/10, 710/10, 711/10 y 712/10, todos del 08/09/10⁸⁴, mediante los cuales se aprueban las respectivas Actas Acuerdo celebradas (el 23/12/09) con las cinco adjudicatarias del SPHU a través de las cuáles se establecen nuevos precios por la prestación del servicio, modalidad de pago de los mismos y la prórroga del Contrato hasta tanto se de comienzo al nuevo contrato para la prestación del SPHU. En el apartado Antecedentes de cada una de las Actas Acuerdo se manifiesta, respecto de la prórroga que:

- “[...] hasta el advenimiento de una nueva contratación para la prestación del Servicio Público de Higiene urbana, se hace necesario prever la continuidad de la prestación a fin de no afectar el bienestar de los ciudadanos y la salud pública en general ante la importancia del servicio público en trato. [...]”
- “[...] el futuro Pliego de Bases y Condiciones Generales y Particulares se encuentra en trámite. Al respecto el Poder Ejecutivo elevó oportunamente a la legislatura de la Ciudad un proyecto de ley en el que se establecen los lineamientos generales para aquél. [...]”⁸⁵
- “[...] actualmente dicho proyecto se encuentra sujeto a revisión por parte del Poder Ejecutivo a los efectos de poder concretar próximamente el respectivo llamado a licitación pública. [...]”
- “[...] se prorrogó el Contrato para la prestación del Servicio Público de Higiene Urbana [...] en los términos del artículo 9 del Pliego de Bases y Condiciones para la contratación del Servicio Público de Higiene Urbana hasta el 15 de febrero de 2010, sin perjuicio de la facultad del GCBA de extender el contrato conforme lo dispuesto en la cláusula 10 del Pliego de Bases y Condiciones generales y Particulares que rige la citada Licitación. Sin perjuicio de lo expuesto, el GCBA podrá, una vez vencido el plazo ante previsto, prorrogar sucesivamente la vigencia de este convenio por el plazo que estime conveniente hasta tanto se dé comienzo al nuevo contrato para la prestación del Servicio Público de Higiene Urbana que tramita por Expediente N° 1394027/09. [...]”⁸⁶

La prórroga sucesiva del Contrato es considerada un hecho consumado en las

⁸⁴ Publicados en el BOCBA N° 3505.

⁸⁵ Ver Apartado 4.17 del Punto 4. Aclaraciones Previas del presente Informe respecto de los distintos proyectos tramitados.

⁸⁶ Cabe destacar que el tratamiento realizado mediante el Expediente N° 1394027/09 fue declarado abstracto y se determinó su archivo. Ver Apartado 4.17 del Punto 4. Aclaraciones Previas del presente Informe.

cláusulas acordadas por las partes dado que no se hace explícita la decisión unilateral de prorrogar el Contrato.

Los contratos de Inspección y Control Integral del SPHU, mencionados en el Apartado 4.8. del Punto 4. Aclaraciones Previas del presente Informe, también fueron prorrogados. En el caso de las Zonas 1 y 3 (IATASA y LATINOCONSULT, respectivamente) se prorrogó el Contrato por 30 días a partir del 01/11/09⁸⁷. Las Zonas 2, 4 y 6 (CEAMSE) se prorrogaron a través de Órdenes de Servicio, convalidadas por Decreto N° 1083/09⁸⁸ del 04/12/09.

A partir del 01/12/09 las zonas 1 y 3 fueron asignadas al CEAMSE, sin que conste ningún acto administrativo oficial (la asignación se realizó mediante Orden de Servicio). El 28/05/10 la DGTAYL del MAYEP informa que “[...] tramita un proyecto de Decreto por medio del cual se propicia la convalidación de la Orden de Servicio N° 1159-CEAMSE/09, respecto de la ampliación de los servicios de inspección y control integral del servicio público de higiene urbana en las Zonas 1 y 3 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, prestados por la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado [...]”. El 01/06/10 se complementa la información informando que “[...] la Nota N° 30064-DGLIM/2010 tramita por Expediente N° 482458/2010 el cual [...] se halla en la Procuración General de la Ciudad. [...] se comunica que mediante el expediente mencionado tramita un proyecto de Decreto por medio del cual se propicia la convalidación de los servicios de inspección y control integral del servicio público de higiene urbana en las zonas 1 y 3.” A la fecha de cierre de las tareas de campo del presente Informe no se tiene conocimiento respecto de la convalidación mencionada.

4.17. Estado de situación del tratamiento del nuevo Pliego de prestación del Servicio de Higiene Urbana

El Contrato de la Lic. Púb. N° 6/03, agotadas todas las instancias contractuales de prórroga y extensión, estaría venciendo el 13/08/10. Los antecedentes respecto de los distintos trámites realizados, de acuerdo con la documentación puesta a disposición y relevada, se mencionan seguidamente:

- a. Expediente N° 34828/08: Se eleva a la Legislatura de la CABA un Proyecto de Ley, por el cual se autoriza al Poder Ejecutivo a contratar el SPHU por un plazo de 10 años prorrogable por 12 meses, dividiendo a la CABA en tres zonas más una testigo y el pago por tonelada de residuos. De acuerdo con el Acta de la 23ª Sesión Ordinaria de la Legislatura de la CABA del 28/08/08 se aprueba la Resolución por la cual se convoca a Audiencia Pública para debatir sobre el tratamiento, análisis y debate público del SPHU, la Política Integral de Higiene Urbana y el anteproyecto del Pliego para la Licitación Pública Nacional e Internacional para contratar

⁸⁷ Decreto N° 874/09 del 06/10/09 (BOCBA 3276).

⁸⁸ BOCBA 3320.

la prestación del Servicio de Higiene Urbana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de conformidad con la Ley N° 6. Por otra parte, se suspende el tratamiento del Proyecto de Ley hasta una vez concluida la Audiencia Pública. La Audiencia Pública es convocada por Resolución N° 365-LCABA-VP-08 del 28/08/08 y se realiza el 01/10/08.

Este Expediente, iniciado el 23/06/08 registra como último movimiento su traslado a la Subsecretaría de Higiene Urbana el 25/09/08.

- b. Expediente N° 46753/08: Se tramitó el proyecto de Pliego de Bases y Condiciones para la contratación del SPHU, respondiendo a los conceptos del proyecto de ley elevado a la Legislatura por Expediente N° 34828/08. Se inició el 11/08/08 por la DGTAYL del MAYEP, no registrando movimiento desde entonces.
- c. Expediente N° 1394027/09: Se inicia con la Nota N° 1393798-DGLIM-09 del 12/11/09 solicitando “[...] *en atención a la necesidad y conveniencia de compilar sistemática y adecuadamente todas las tareas llevadas a cabo en esta DGLIM, elementos de conocimiento, estadísticas y distintas [...] sugerencias, formulaciones y/o anteproyectos de confección del nuevo pliego [...] que reemplazará al PByC Lic. Pública 06/2003, se requiere a los asesores y demás áreas competentes de esta repartición se sirvan agregar a la presente todos los elementos obrantes en su poder. La finalidad es la de acumular tales constancias en un solo expediente para su mejor análisis y desarrollo de ventajas y desventajas respecto de cada intención de cambio o mejora respecto del anterior pliego licitatorio.*”

El Expediente contiene un proyecto de Pliego de Bases y Condiciones que no continúa el trámite debido a que “[...] *conforme los nuevos lineamientos de la actual gestión del Gobierno de la Ciudad muchos de los conceptos y alcances ventilados en las presentes actuaciones han sido modificados y mejorados, habiendo dado inicio por separado del Expediente N° 350165/2010 por el cual tramita el proyecto aspirado por esta Administración para la próxima licitación pública por el Servicio Público de Higiene Urbana. Por ello, la tramitación de las presentes resulta abstracta, y por ende, se requiere a la Dirección Operativa de Administración proceda a ordenar el archivo de estas actuaciones por el plazo y forma de ley.*” El 27/04/10 se remite el expediente al Área Mesa de Entradas de la DGLIM para proceder a su archivo.

- d. Expediente N° 350165/10: Los Pliegos Preliminares tramitados por este Expediente fueron sometidos a una etapa de Proceso Abierto de Consulta a la Ciudadanía. Para ello el GCBA, ha publicado en su sitio web la siguiente información:
 - Proyecto del Pliego de Bases y Condiciones Concurso Público para la Contratación del Servicio de Recolección de Residuos Sólidos Urbanos

Secos.⁸⁹

- Proyecto del Pliego de Bases y Condiciones – Licitación Pública para la Contratación del SPHU.⁹⁰

Con relación a estos dos Proyectos se han firmado Convenios con la Universidad Tecnológica Nacional y las asociaciones civiles Cambio Democrático y Poder Ciudadano.⁹¹

Por otra parte, se ha convocado a Audiencia Pública, en los términos de la Ley N° 6 y sus modificatorias, para el día 27 de julio de 2010 con el objeto de analizar “el proyecto relativo a la contratación del servicio de recolección de residuos domiciliarios secos y húmedos por parte del MAYEP del Gobierno de la Ciudad”.⁹²

Con posterioridad a la finalización de tareas de campo del presente examen, se publicó la Resolución N° 823-MAYEP-10⁹³ del 29/06/10 mediante la cual se aprueban los nuevos Proyectos de Pliegos de Bases y Condiciones Particulares para la “Licitación Pública para la Contratación del Servicio de Higiene Urbana” y para el “Concurso Público para la Contratación del Servicio de Recolección de Residuos Sólidos Urbanos Secos” que serán considerados en la Audiencia Pública mencionada en el párrafo anterior.

Por otra parte, la Legislatura de la CABA tiene en tratamiento el Expediente N° 2798-D-09 referido a un Proyecto de Ley del Servicio Público de Higiene Urbana, cuyo objeto sería fijar las orientaciones, modalidades y condiciones que deberían adquirir las prestaciones del SPHU, realizadas en forma directa o por terceros, destinadas a dar cumplimiento a la Ley N° 1854 (“Basura Cero”).

No obstante lo expuesto hasta aquí, se sancionó el Decreto N° 459/10 del 09/06/10⁹⁴ por medio del cual se aprueba el Pliego de Bases y Condiciones Particulares para la Licitación Pública Nacional para la contratación del “Servicio Público de Higiene Urbana en la Zona VII de la CABA” por un plazo de doce meses, prorrogable por seis más. Se autoriza al Ministro de Ambiente y Espacio Público a realizar el pertinente llamado, bajo el régimen de la Ley N° 2095, con un Presupuesto Oficial de \$56.452.180,67. El llamado se concreta mediante el dictado de la Resolución N° 776-MAYEPGC-10 del 09/06/10⁹⁵, estableciéndose el llamado de la Licitación Pública N° 1176/10 y el Acto de Apertura para el 20/07/10. De una primera lectura de los Pliegos anexados al

⁸⁹ En el Anexo II del presente Informe se expone una breve síntesis de los principales aspectos del Proyecto.

⁹⁰ En el Anexo III del presente Informe se expone una breve síntesis de los principales aspectos del Proyecto.

⁹¹ Dado que se trata de Convenios que están fuera del Alcance del presente Informe no se ha solicitado información sobre los mismos. No obstante, el equipo auditor asistió a la presentación que funcionarios de la Subsecretaría de Higiene Urbana y de la DGLIM realizaron de ambos Proyectos de Pliegos en la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA el 27/04/10. Uno de los organizadores del encuentro fue la Asociación Civil Cambio Democrático.

⁹² Decreto N° 425/10 del 21/05/10 – BOCBA 3427

⁹³ BOCBA 3454.

⁹⁴ BOCBA 3439.

⁹⁵ BOCBA 3440.

Decreto 459/10 surge que son muy similares a los de la Lic. Púb. N° 6/03, con la excepción de que no contemplan expresamente los Principios Rectores del SPHU: Principio de Ciudad Limpia, Principio de Prevención y Principio de Revalorización de los RSU.

Cabe destacar que, de acuerdo con lo informado por la DGLIM ó del análisis de la documentación relevada⁹⁶ no surge que se hubiera considerado la contratación de varias Zonas por separado, en lugar de realizar un llamado integral tal como se hizo con la Lic. Púb. N° 6/03 e, incluso, con la Lic. Púb. N° 14/97⁹⁷. Por otra parte, de acuerdo con el Croquis incluido en los Pliegos publicados, la Zona no coincide con los límites de un CGPC sino que abarca geográficamente parte del CGPC 9 (barrio de Liniers y parte del barrio de Mataderos), actualmente atendida por el Ente de Higiene Urbana (Zona V)⁹⁸.

La DGLIM informó lo siguiente:

- Que el llamado realizado mediante Decreto 459/10 “[...] *no se halla directamente vinculado al Pliego que al presente se encuentra en trámite por Expediente N° 350165/10. No obstante ello corresponde aclarar que el mismo corresponde a un área geográfica que si estará incluida en dicho Pliego licitatorio.*”
- Respecto de la consulta sobre si se había modificado el criterio de licitar por zonas realizando un llamado en conjunto, responde que “[...] *puede sostenerse que el criterio a que alude la consulta no es un tópico incluido en el Llamado en trámite.*”
- Respecto a la consulta sobre si los Pliegos habían sido sometidos a Audiencia Pública, destaca que “[...] *la contratación de este tipo de Servicio, conforme los términos de la Ley N° 2095, no requiere el cumplimiento del trámite de Audiencia Pública.*”

Por último, se estima conveniente tener en cuenta en el tratamiento del nuevo Contrato cuestiones⁹⁹ que afectaron a la ejecución del anterior (de la Lic. Púb. N° 6/03)¹⁰⁰ contenidas en el Informe de Gestión presentado por el Ministro saliente del MAYEP¹⁰¹.

El 13/08/10 se sancionó el Decreto N° 636/10 (BOCBA 3483) mediante el cual se aprueban los Pliegos de Bases y Condiciones para el llamado Licitación

⁹⁶ Pliegos Preliminares puestos a consideración de la ciudadanía en la página oficial de Internet del Gobierno, Proyectos de Pliegos aprobados para cuyo tratamiento en Audiencia Pública se encuentra previsto para el 27/07/10, ó de los Expedientes suspendidos o archivados referidos a iniciativas de elaboración de nuevos Pliegos del SPHU,

⁹⁷ Contrato del SPHU que rigió hasta febrero/05.

⁹⁸ En el Anexo IV del presente Informe se muestra un Croquis con los límites de la Zona VII en Licitación y área que comprende.

⁹⁹ Cuestiones sindicales, vinculadas a los costos de los servicios, económicas y de organización. Para más detalle ver el Informe de Gestión citado.

¹⁰⁰ Cabe destacar que algunas cuestiones fueron abordadas y observadas en Informes de Auditoría previos y otras fueron evaluadas en el presente Informe.

¹⁰¹ Corresponde al Informe previsto por el Artículo 25 de la Ley N° 70 y abarca el período comprendido entre el 09/12/07 al 10/12/09 y fue aprobado por Resolución N° 98- MAYEPGC-10 (BOCBA 3354).

Pública del “Servicio Público de Higiene Urbana-Fracción Húmedos” y el Concurso Público para la Contratación del “Servicio de Recolección de Residuos Sólidos Urbanos-Fracción Secos” y se autoriza al Ministro de Ambiente y Espacio Público a realizar el pertinente llamado a Licitación Pública y a Concurso Público bajo el régimen de la Ley de Compras de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires N° 2095. El Presupuesto Oficial para la Licitación Pública asciende a la suma de pesos cinco mil setecientos setenta y dos millones ochocientos sesenta y un mil quinientos cuarenta (\$5.772.861.540.-), siendo de pesos dos mil tres millones setecientos veinte mil noventa y nueve (\$2.003.720.099) correspondiente a la Zona 1, pesos dos mil ochenta y tres millones seiscientos cincuenta y cuatro mil seiscientos cincuenta (\$2.083.654.650) correspondiente a la Zona 2, pesos un mil seiscientos ochenta y cinco millones cuatrocientos ochenta y seis mil setecientos noventa y dos (\$1.685.486.792) correspondiente a la Zona 3.

4.18. Pago con cheques diferidos

El relevamiento previo del objeto de auditoría expuso que parte de los pagos realizados a las Contratistas de la Lic. Púb. N° 6/03 y de los Contratos de Inspección y Control del SPHU, fueran realizados mediante Bonos de Deuda Pública y Cheques de Pago Diferido, además de los mecanismos habituales de pago en efectivo. En consecuencia, se solicitó a la Dirección General Tesorería que informara, en particular respecto de los Cheques de Pago Diferidos, los pagos realizados a las Contratistas de la Lic. Púb. N° 6/03 y de los Contratos de Inspección y Control del SPHU, indicando período o certificado abonado, fecha de emisión y de cancelación prevista, monto y tipo (no a la orden, cruzado, certificado, etc.) de los respectivos cheques. La información suministrada fue incompleta, lo que da origen a la limitación a la opinión expuesta en el Apartado d) del Punto 3. Limitaciones al Alcance del presente Informe. No obstante, con la información parcial suministrada¹⁰² se elaboró el siguiente detalle de pagos que se expone en el Cuadro 25.

		Contratistas Lic. Púb. N° 6/03					Contratistas Inspección y Control SPHU			
		Cliba	Aesa	Urbasur	Nittida	Integra	Iatasa	Latinoconsult	Ceamse	Total
AÑO 2007	Banco y otros	5.354.605,68	3.830.489,76	3.926.666,78	4.410.562,07	3.739.174,38	0,00	0,00	0,00	21.261.498,67
	Bonos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Cheque Diferido	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Total	5.354.605,68	3.830.489,76	3.926.666,78	4.410.562,07	3.739.174,38	0,00	0,00	0,00	21.261.498,67
AÑO 2008	Banco y otros	203.332.523,12	141.032.304,38	146.151.652,27	151.513.631,75	147.117.914,60	504.473,11	3.792.427,95	265.601.550,53	1.059.046.477,71
	Bonos	13.761.367,00	0,00	9.072.294,00	0,00	9.428.353,00	0,00	0,00	0,00	32.262.014,00
	Cheq. Dif.	282.112,68	0,00	0,00	1.122.670,28	764.204,24	151.899,00	135.660,00	0,00	2.456.546,20
	Total	217.376.002,80	141.032.304,38	155.223.946,27	152.636.302,03	157.310.471,84	656.372,11	3.928.087,95	265.601.550,53	1.093.765.037,91
AÑO 2009	Banco y otros	202.418.273,93	138.920.502,87	149.071.261,95	184.210.813,22	142.895.586,57	3.294.056,61	3.704.153,69	210.441.008,08	1.034.955.656,92
	Bonos	26.711.596,00	24.636.708,00	18.568.975,00	33.282.462,00	16.724.389,00	0,00	0,00	0,00	119.924.130,00
	Cheq. Dif.	11.914.752,19	9.391.896,34	9.080.580,03	9.324.189,57	9.050.087,96	5.043.294,00	3.217.496,00	32.291.612,00	89.313.908,09
	Total	241.044.622,12	172.949.107,21	176.720.816,98	226.817.464,79	168.670.063,53	8.337.350,61	6.921.649,69	242.732.620,08	1.244.193.695,01
AÑO 2010	Banco y otros	39.987.097,59	27.029.657,65	30.996.053,42	34.054.989,65	29.474.346,97	364.226,77	252.511,97	53.676.534,07	215.835.418,09
	Bonos	12.549.326,00	8.090.072,00	9.408.959,00	10.890.145,00	10.021.153,00	0,00	0,00	0,00	50.959.655,00
	Cheq. Dif.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	600.174,00	474.566,00	0,00	1.074.740,00
	Total	52.536.423,59	35.119.729,65	40.405.012,42	44.945.134,65	39.495.499,97	964.400,77	727.077,97	53.676.534,07	267.869.813,09
TOTAL	Banco y otros	451.092.500,32	310.812.954,66	330.145.634,42	374.189.996,69	323.227.022,52	4.162.756,49	7.749.093,61	529.719.092,68	2.331.099.051,39
	Bonos	53.022.289,00	32.726.780,00	37.050.228,00	44.172.607,00	36.173.895,00	0,00	0,00	0,00	203.145.799,00
	Cheq. Dif.	12.196.864,87	9.391.896,34	9.080.580,03	10.446.859,85	9.814.292,20	5.795.367,00	3.827.722,00	32.291.612,00	82.845.194,29
	Total	516.311.654,19	352.931.631,00	376.276.442,45	428.809.463,54	369.215.209,72	9.958.123,49	11.576.815,61	562.010.704,68	2.627.090.044,68

¹⁰² Esta información no pudo ser conciliada con otras fuentes contables y presupuestarias en razón de las limitantes expuestas en los apartados a), b) y d) del Punto 3. Limitaciones al Alcance del presente Informe.

“Año 2010 Bicentenario de la Revolución de Mayo”

Cuadro 25 – Fuente: Elaboración propia en base a datos informados por la Dirección General de Tesorería

En el Gráfico 7 se exhibe la distribución total de las distintas modalidades de pago.

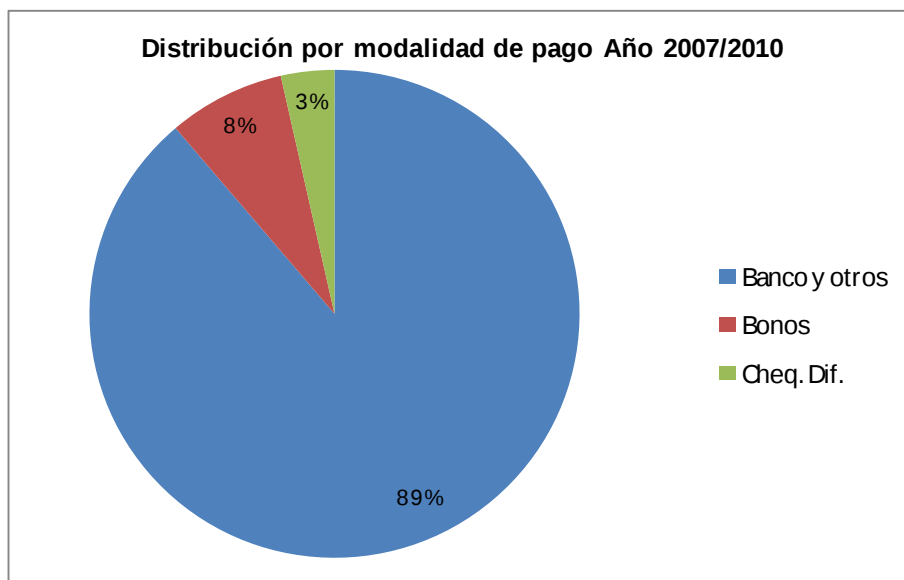


Gráfico 8 – Fuente: Elaboración propia con datos del Cuadro 25

En el Gráfico 8 se muestra la evolución que han tenido los pagos con Bonos y con Cheques de Pago Diferido, de acuerdo con lo expuesto en el Cuadro 25.

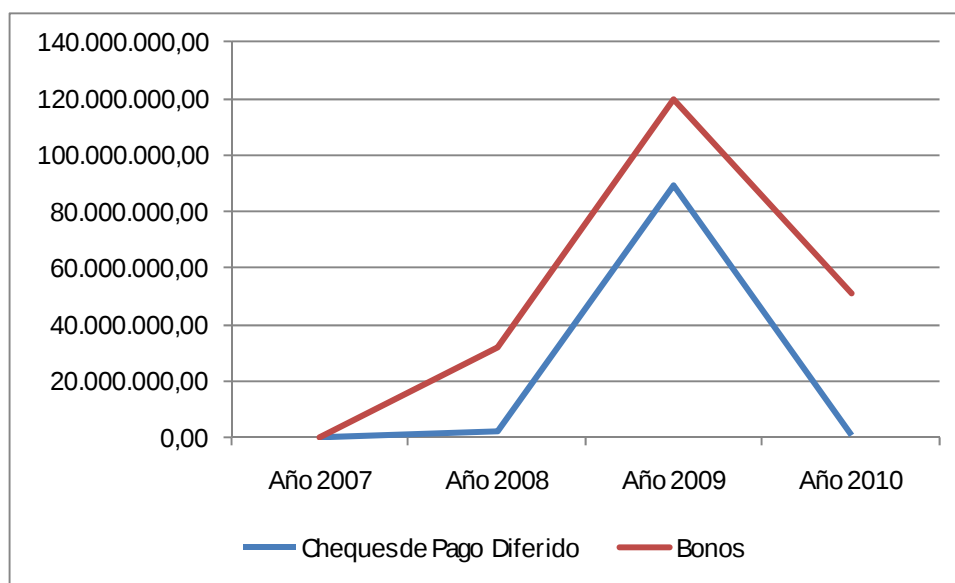


Gráfico 9 – Fuente: Elaboración propia con datos del Cuadro 25

El pago con Bonos o Certificados de Cancelación de Deuda fue autorizado por

la Legislatura mediante la sanción de la Ley N° 2810¹⁰³ del 24/07/08, en tanto que el pago con Cheques de Pago Diferido fue autorizado por Resolución N° 174-MHGC-08¹⁰⁴ del 12/02/08.

La cuestión del pago de obligaciones contractuales mediante la entrega de Cheques de Pago Diferido a las distintas Contratistas, constituye un hallazgo de auditoría que requiere su tratamiento.

El Decreto N° 65/08¹⁰⁵ del 23/01/08 establece el relevamiento de deudas legítimas existentes al 31/12/07, originadas a partir de contratos de obras públicas, entre otros, oportunamente celebrados por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La Resolución N° 174-MHGC-08, autoriza a la Dirección General de Tesorería a emitir Cheques de Pago Diferido para la cancelación de obligaciones a los contratistas de obras y prestadores de bienes y servicios, cuyo plazo de pago no puede superar el año calendario. La emisión del acto administrativo se funda en los siguientes motivos:

- a) El reconocimiento de deudas al 31/12/07 establecido por el Decreto N° 65/08.
- b) La vigencia de Ley Nacional de Cheques N° 24.452, conocida como Ley del Cheque, como instrumento válido para cancelar obligaciones a una fecha posterior a la de su libramiento, imponiendo como condición limitante que la fecha de pago no puede exceder el plazo de 360 días.
- c) Lo dispuesto en el artículo 12¹⁰⁶ de la Ley N° 2.571 (Presupuesto Año 2008 de la CABA) respecto a que el plazo de pago de los cheques diferidos no debe exceder el año calendario.
- d) El Decreto N° 1693/97 que aprueba las "Normas Básicas de Funcionamiento de la Cuenta Única del Tesoro" establece que la Dirección General de Tesorería podrá efectuar pagos con cheques, cuando razones legales y/o administrativas, debidamente fundadas, así lo requieran.
- e) El conjunto de obligaciones pendientes de pago del ejercicio anterior (año 2007), sumadas a las que se generan para mantener los servicios imprescindibles del corriente año (año 2008), superan las posibilidades financieras para cumplir con dichas obligaciones a su vencimiento contractual.
- f) La emisión de cheques de pago diferido permitirá dar al conjunto de proveedores una fecha cierta de cancelación de sus obligaciones y, a su

¹⁰³ BOCBA 2996.

¹⁰⁴ BOCBA 2879.

¹⁰⁵ BOCBA 2857.

¹⁰⁶ Ley N° 2571/07 - Artículo 12 – “Fíjase en la suma de pesos setecientos millones (\$700.000.000) el monto máximo autorizado al Ministerio de Hacienda para hacer uso, transitoriamente, del crédito a corto plazo a que se refieren los artículos 107 y 108 de la Ley N° 70 o de los adelantos en cuenta corriente para cubrir diferencias estacionales de caja.”

vez dotarlos de un instrumento financiero que les posibilite el acceso al crédito en condiciones más favorables.

Surge del análisis de los argumentos mencionados, en principio, que el Artículo 12 de la Ley N° 2.571 autoriza a hacer uso de los adelantos en cuenta corriente¹⁰⁷ “para cubrir diferencias estacionales de caja” cuando en realidad se están realizando “adelantos en cuenta corriente” para el pago de deudas acumuladas desde el ejercicio anterior.

El 07/12/09 se dicta la Resolución N° 3943-MHGC-09¹⁰⁸ mediante la cual se autoriza a la Dirección General de Tesorería a emitir Cheques de Pago Diferido para la cancelación de obligaciones a las Contratistas de obras y prestadores de bienes y servicios del GCBA, en los términos y dentro de los plazos determinados en la Ley Nacional N° 24.452; es decir, se elimina la limitación de que el plazo de pago no debe superar el año calendario. Se justifica la sanción del acto administrativo en los siguientes motivos:

- a) La emisión de Cheques de Pago Diferido ha permitido dar a los proveedores una fecha cierta de cancelación de sus créditos y dotarlos de un instrumento financiero negociable.
- b) Al mismo tiempo, ha resuelto una manera adecuada de dar cumplimiento a diversas obligaciones del Gobierno, frente a las dificultades financieras producidas por la crisis internacional que afectara a nuestro país.
- c) Que, en consecuencia y estando próximo el final del presente ejercicio (año 2009), se entiende prudente adecuar la normativa vigente sin limitar el lapso de pago de los cheques diferidos al año calendario, respetando los plazos fijados por el Artículo 54, Inciso. 4° del Anexo I de la Ley Nacional N° 24.452¹⁰⁹.

Debe tenerse en cuenta que con este mecanismo se está estipulando realizar el pago de la contratación de obras, servicios o adquisiciones en el transcurso de más de un ejercicio financiero, a la vez que se entrega un instrumento de pago que puede ser negociado o entregado en garantía. En consecuencia, esta deuda pasaría a convertirse, de acuerdo con los términos de los Incisos d) y e) del Artículo 85 de la Ley N° 70, en deuda pública:

“Ley 70 - Art. 85 - El endeudamiento que resulte de las operaciones de crédito público se denomina deuda pública y puede originarse en: [...]”

- d) La contratación de obras, servicios o adquisiciones cuyo pago total o parcial se estipule realizar en el transcurso de más de un ejercicio financiero posterior al vigente; siempre y cuando los conceptos que se financien se hayan devengado anteriormente.

¹⁰⁷ El adelanto en Cuenta Corriente implica la realización de pagos sin que existan fondos suficientes en la Cuenta contra la que se gira (coloquialmente, “girar en descubierto”).

¹⁰⁸ BOCBA 3321.

¹⁰⁹ Ley Nacional N° 24.452 - Art. 54, Inc. 4to Anexo I. “[...] El plazo, no menor de treinta (30) días y no mayor de trescientos sesenta (360) días, en el que será pagado con posterioridad a su presentación [...]”.

e) El otorgamiento de avales, fianzas y garantías. [...]”

De esta forma, de acuerdo con la clasificación de deuda pública establecida en el Artículo 86 de la Ley N° 70, se estaría constituyendo una Deuda Pública Directa, es decir, la asumida por la Administración de la CABA en calidad de deudor principal, y una Deuda Pública Contingente que es la constituida por cualquier persona física, jurídica, pública o privada, distinta de la Administración de la CABA, pero que cuenta con su aval, fianza o garantía. Además, cabe destacar que no se permite realizar operaciones de crédito público para financiar gastos operativos, salvo que se autoricen por ley específica¹¹⁰, y que las operaciones de crédito deben ser aprobadas por ley¹¹¹.

Por último, las Resoluciones N° 174-MHGC-08 y N° 3943-MHGC-09 no fueron sometidas al dictamen obligatorio, previo e indelegable de la Procuración General de la CABA, establecido en el Artículo 10° de la Ley N° 1218, modificado por el Artículo N° 141 de la Ley N° 2095¹¹² y Ley N° 3167¹¹³.

4.19. Juicios y sumarios

Se solicitó a la Procuración General del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires información referida a la existencia de demandas y sumarios administrativos vinculados con la DGLIM y/o su personal. Se relevó la documentación puesta a disposición, cuya síntesis se expone a continuación:

- Sumario N° 223/08 – Expediente N° 40.598/08: trata sobre la denuncia realizada contra funcionarios de la Dirección General de Limpieza por cinco Cooperativas de Recuperadores Urbanos, referida al desvío de material reciclable producido por los grandes generadores a destinos distintos de los previstos, incumpliendo con las leyes N° 992 y N° 1854 y las Resoluciones N° 50-SPTYDS-05 y N° 808-MMAGC-07. El mismo se encuentra actualmente en etapa de declaración testimonial y sometida al secreto sumarial.
- Amparo tramitado ante el Juzgado en lo Contencioso Administrativo y Tributario N° 15, Secretaría N° 29 “LAGOMARSINO, Osvaldo y Otro c/ GCBA s/ AMPARO (ART. 14 CCABA) – Expediente N° 36.034/0. Se inició la acción de amparo contra el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires con

¹¹⁰ Artículo 83 de la Ley N° 70: “[...] No se podrán realizar operaciones de crédito público para financiar gastos operativos, salvo que se autoricen por ley específica. [...]”

¹¹¹ Artículo 84 de la Ley N° 70: “Las operaciones de crédito público son aprobadas por Ley. Las operaciones que se aprueben deben tener base y objeto determinado.”

¹¹² Ley N° 2095 - Artículo 141 - Obligatoriedad del Dictamen de la Procuración General. “Modifícase el artículo 10 de la Ley N° 1.218 (B.O. N° 1850), el que queda redactado de la siguiente manera: “El dictamen de la Procuración General es obligatorio, previo e indelegable en los siguientes casos: a) Toda licitación, contratación directa o concesión, cuando su monto supere el millón (1.000.000) de Unidades de Compra, incluyendo su opinión sobre pliegos y sobre la adjudicación que se propicia; b) reclamaciones por reconocimiento de derechos, proyectos de contrato, resoluciones o cualquier asunto que por la magnitud de los intereses en juego o por la posible fijación de un precedente de interés para la Administración, pudiere afectar bienes de la Ciudad, derechos subjetivos o intereses legítimos de terceros o de agentes de la Ciudad.”

¹¹³ BOCBA 3269.

el objeto de que se ordene el cese de las actividades que realiza, por sí o por terceros, en el predio ubicado debajo de la autopista 9 de Julio Sur, donde funciona un centro de reciclado de residuos y un lugar de guarda de máquinas viales. Asimismo, se solicitó que se ordene el desmonte de las instalaciones que se incorporaron a dicho predio, para el desarrollo de las mentadas actividades, y que se proceda a su parquización. Finalmente, se resuelve rechazar la medida cautelar solicitada en razón de que no se hallan reunidos los presupuestos exigidos legalmente para admitirla.

- Sumario N° 77/08 - Se instruye por Resolución N° 329 del 27/02/08, como consecuencia del Informe N° 4201-SSHU-2008 del 15/02/08, mediante el cual se eleva a conocimiento del Ministro del MAYEP una serie de contrataciones realizadas durante el año 2007 al amparo del Decreto 1370/01, las que aparecerían como innecesarias y/o desproporcionadamente onerosas para el GCBA. Mediante Dictamen PG N° 44.450, “se propició el archivo del sumario en el que no se detectó el involucramiento de agente alguno de esta Administración, que se encuentre sometido al régimen disciplinario que regula la ley 471, en irregularidades administrativas.” Sin embargo, por Resolución N° 1790-MAYEPC-2009 del 15/10/09 se ordena ampliar el objeto del sumario instruido mediante Resolución N° 329-MAYEPC-2008 debiendo investigarse además de las presuntas irregularidades en el procedimiento de contratación del servicio de alquiler de vehículos y la real prestación del mencionado servicio.

Cabe destacar que con relación a estas contrataciones (Alquileres de camionetas y móviles), objeto del presente sumario, esta AGCBA, señaló que “[...] *Estas compras y contrataciones fueron seleccionadas para ser incluidas en la muestra de auditoría en virtud de indicios obtenidos en la etapa de relevamiento previo [...]*” aunque por la imposibilidad de acceder a la documentación de respaldo no pudo verificarse “[...] *si las compras y contrataciones tramitadas por las mismas, las cuales no fueron solicitadas, recepcionadas ni ejecutadas para el EHU, se encuentran imputadas a los Programas de dicho Organismo por error o se utilizaron indebidamente dichos fondos.*”¹¹⁴

4.20. Auditorías previas

Los programas del objeto y el servicio de higiene urbana fueron auditados en las siguientes oportunidades:

- Informe Final N° 738. Proyecto 1.05.09 – Higiene Urbana Licitación Pública Nacional e Internacional 6/03. Aprobado por el Colegio de Auditores el 02/05/07. Publicado en www.agcba.gov.ar

¹¹⁴ Observación 18 del Informe Final de Auditoría N° 910 “Ente de Higiene Urbana” aprobado el 27/08/08.

- Informe Final N° 789. Proyecto 8.06.01 – Política Ambiental – Gestión Integral de Residuos (Auditoría de Gestión) - Aprobado por el Colegio de Auditores el 16/10/07. Publicado en www.agcba.gov.ar
- Informe Final N° 800. Proyecto 1.06.16 – Higiene Urbana por Terceros Año 2005 (Auditoría legal y financiera). Aprobado por el Colegio de Auditores el 07/11/07. Publicado en www.agcba.gov.ar
- Informe Final N° 828. Proyecto 1.07.12 – Higiene Urbana por Terceros Año 2006 (Auditoría legal y financiera). Aprobado por el Colegio de Auditores el 07/11/07. Publicado en www.agcba.gov.ar
- Informe Final N° 1006. Proyecto 1.08.14 – Servicios e Inspección de Higiene Urbana por Terceros Año 2007 (Auditoría legal y financiera). Aprobado por el Colegio de Auditores el 16/09/09. Publicado en www.agcba.gov.ar
- Informe Final N° 1062. Proyecto 1.09.12 – Residuos Sólidos Urbanos Año 2008 (Auditoría legal y financiera). Aprobado por el Colegio de Auditores el 30/03/10. Publicado en www.agcba.gov.ar

5. OBSERVACIONES

Finalización del Contrato de la Licitación Pública N° 6/03 – Servicio Público de Higiene Urbana

- 1. Cumplidos todos los plazos de vigencia del contrato de la Lic. Púb. N° 6/03, y no habiéndose formalizado la contratación del servicio por una nueva licitación pública, el Contrato se encuentra prorrogado de hecho hasta tanto se haga efectiva la contratación del SPHU en los términos establecidos por los Pliegos aprobados mediante Decreto N° 636/10 del 13/08/10.**

El Contrato de la Lic. Púb. N° 6/03 se encuentra vencido desde el 14/02/10, estando obligadas las Contratistas a prestar el Servicio hasta el 13/08/10.

Los Proyectos de Pliego, aprobados el 29/06/10¹¹⁵, fueron tratados en Audiencia Pública el 27/07/10 y el 13/08/10 se aprueban los Pliegos de Bases y Condiciones para el llamado Licitación Pública, estando en condiciones de realizar el llamado a Licitación Pública, circunstancia que hasta la fecha de elaboración del presente Informe no había ocurrido. A partir de este momento, comienzan a regir los plazos estipulados por la Ley de Compras N° 2095, en tanto se haya cumplimentado la etapa de dictamen previo por parte de la Procuración General de la CABA¹¹⁶, para

¹¹⁵ Resolución N° 823-MAYEP-10.

¹¹⁶ De acuerdo con lo previsto en el Artículo 10° de la Ley N° 1218.

luego continuar con el proceso de evaluación de las ofertas, preadjudicación, adjudicación e inicio de prestación de los servicios. Basta recordar que el llamado de la Lic. Púb. N° 6/03 se estableció para el 17/11/03 y las tareas se iniciaron el 14/02/05.

Contenerización de la Recolección Domiciliaria¹¹⁷

2. La DGLIM no cuenta con un inventario unificado y homogéneo de los contenedores distribuidos en las distintas Zonas.

Se ha verificado la existencia de listados de contenedores para cada una de las Zonas con estructura de datos distintas, lo cual no los hace homogéneos ni comparables. Esta circunstancia afecta la posibilidad de realizar un control eficiente respecto de la ubicación, características, estado, etc.¹¹⁸

3. La certificación correspondiente a la provisión de los contenedores exigidos por las respectivas Actas Acuerdo de Readecuación del Contrato no se incluye en el Certificado mensual previsto por el PBC.

Las Contratistas informan mediante Notas de Pedido la provisión de contenedores realizada en el mes, lo cual es tramitado por cuerda separada del Certificado mensual previsto en el PBC. Ello afecta, la integridad del conocimiento del gasto incurrido en la ejecución de la Lic. Púb. N° 6/03.

Programa Relaciones con la Comunidad¹¹⁹

4. Las Contratistas de las Zonas 1 y 4 no dieron cumplimiento con la Cláusula Décima de las Actas Acuerdo de la Readecuación del Contrato al no destinar el 3% de los montos certificados por los servicios prestados en el mes anterior, para el Plan de Relaciones con la Comunidad.

5. La documentación de respaldo presentada por la Contratista de la Zona 4 por los gastos realizados mensualmente para el Plan de Relaciones con la Comunidad, contiene facturas de meses distintos al que se está certificando, no pudiendo determinarse con precisión cuál es el gasto mensual realizado.

¹¹⁷ Ver apartado 4.9. del Punto 4. Aclaraciones Previas del presente Informe.

¹¹⁸ El auditado ha manifestado en su descargo que “Esta DGLIM se halla al presente avocada a la unificación sistémica de los datos recabados actualizados para dar acabada respuesta a los comentarios vertidos. Sin perjuicio de lo manifestado, las empresas prestatarias del S°P°H°U° remiten en forma mensual un listado actualizada de la ubicación de cada contenedor con su numeración correspondiente.”

¹¹⁹ Ver apartado 4.7.3. del Punto 4. Aclaraciones Previas del presente Informe.

- 6. Los operativos realizados por las Cuadrillas de Promotores Ambientales previstos en la Cláusula Séptima de las respectivas Actas Acuerdo de Readecuación del Contrato, a cargo del GCBA, dejaron de realizarse.¹²⁰**

Esta decisión no solamente configura un incumplimiento de las Actas Acuerdo de Readecuación sino que, además, implica un incumplimiento de la política jurisdiccional¹²¹ del MAYEP respecto del Servicio de Higiene Urbana en cuanto a la concientización de la población.

Contratos de Inspección y Control Integral del SPHU¹²²

- 7. La firma de las Actas Acuerdo de Readecuación de los Contratos de Inspección y Control Integral del SPHU de las Zonas 1 y 3, es extemporánea respecto de la fecha de inicio de la nueva metodología de trabajo originada en la Contenerización de la Recolección Domiciliaria.**

Las Actas Acuerdo reconocen como inicio de la nueva metodología de trabajo el mes de febrero/07, en tanto que las Actas Acuerdo son suscriptas en diciembre/08 y aprobadas por el Jefe de Gobierno en el mes de abril/09.

- 8. La Inspección y Control Integral de las Zonas 1 y 3 fueron asignadas al CEAMSE a partir del 01/12/09 mediante una Orden de Servicio de la DGLIM, sin que la medida se encuentre convalidada por acto administrativo de autoridad competente.¹²³**

Cabe señalar que con esta medida la Inspección de todas las Zonas de Higiene Urbana recae en una sola Contratista (CEAMSE). A la fecha de cierre de las tareas de campo del presente Informe no se ha emitido ningún acto administrativo suscripto por autoridad competente, aunque, de acuerdo con lo informado por la DGTaYL del MAYEP, se encontraría en trámite un proyecto de Decreto propiciando la convalidación de lo actuado.

Servicio de Recolección Diferenciada¹²⁴

- 9. El Servicio de Recolección Diferenciada prestado en la actualidad es menor en cuanto a la cantidad de Establecimientos previstos originalmente en el PBC, por causas no atribuibles a las Contratistas.**

¹²⁰ Ver apartado 4.7.2. del Punto 4. Aclaraciones Previas del presente Informe.

¹²¹ Ver apartado 4.2. del Punto 4. Aclaraciones Previas del presente Informe.

¹²² Ver apartado 4.8. del Punto 4. Aclaraciones Previas del presente Informe.

¹²³ Ver apartado 4.16. del Punto 4. Aclaraciones Previas del presente Informe.

¹²⁴ Ver apartado 4.10. del Punto 4. Aclaraciones Previas del presente Informe.

Por lo tanto, se evidenciaría el pago total por un servicio prestado en déficit, por la falta de intervención de la DGLIM en controlar e incentivar la incorporación de más establecimientos.

10. La DGLIM no posee una base de datos unificada de las rutas y establecimientos incorporados al servicio de Recolección Diferenciada para su control y seguimiento.

Se verificó la existencia de bases de datos confeccionadas por las Contratistas, con distinta estructura de datos lo cual dificulta obtener datos homogéneos. Esta circunstancia afecta la posibilidad de realizar un control eficiente respecto de la prestación del servicio.

11. La comunicación que emite la DGREC a la DGLim y las Órdenes de Servicio remitidas por ésta última, no expresan las causas por las que se da de baja a Grandes Generadores del Servicio de Recolección diferenciada.

Centros Verdes¹²⁵

12. El suministro de infraestructura para Centros Verdes correspondientes a las Zonas 2, 3 y 6, exigidos en el anexo XIV del Pliego de Especificaciones Técnicas “Centro Verdes para Recuperadores” del PBC, no ha sido ejecutado.

La falta de ejecución de la Contratista radica en la dificultad por parte del GCBA de asignar un predio que cumpla con los requisitos que el Código de Planeamiento Urbano exige para este tipo de infraestructuras.

13. Las zonificaciones que corresponden a los predios en los que se encuentran localizados los Centros Verdes de la Zona 1 (zonificación UF) y de la Zona 4 (zonificación E4-70) no son conforme a Código por no ajustarse al Cuadro de Usos¹²⁶.

Certificación del Contrato de la Lic. Púb. N° 6/03¹²⁷

14. Los saldos acumulados trasladados de los Certificados emitidos por la prestación del SPHU son erróneos, en los casos que se indican a continuación:

¹²⁵ Ver Apartado 4.11. del Punto 4. Aclaraciones Previas del presente Informe.

¹²⁶ Ver Cuadro 19 del apartado 4.11. del Punto 4. Aclaraciones Previas del presente Informe.

¹²⁷ Ver apartado 4.5. del Punto 4. Aclaraciones Previas del presente Informe.

	Saldo Acumulado Certificado Junio/09	Saldo Acumulado Anterior Certificado Julio/09	Diferencia
Zona 1 - CLIBA	630.877.801,06	659.535.335,83	28.657.534,77
Zona 2 - AESA	425.485.359,25	445.160.600,70	19.675.241,45
Zona 6 - INTEGRA	417.478.696,92	437.467.678,04	19.988.981,12

	Saldo Acumulado Certificado Julio/09	Saldo Acumulado Anterior Certificado Agosto/09	Diferencia
Zona 3 - URBASUR	458.539.246,59	480.605.139,41	22.065.892,82

	Saldo Acumulado Certificado Agosto/09	Saldo Acumulado Anterior Certificado Septiembre/09	Diferencia
Zona 4 - NITTIDA	510.797.391,56	512.233.925,36	1.436.533,80

La diferencia surge de la incorporación de los reconocimientos por Redeterminación de Precios anteriores a la emisión de los Certificados, a los saldos acumulados mensuales, aunque su detalle no se ve reflejado en los respectivos ítems o, en su caso, en un ítem por separado que exprese el monto redeterminado.

15. La DGLIM no ha exigido la confección de la certificación rectificatoria de los ajustes experimentados mensualmente por las Redeterminaciones de Precios aprobadas atento que las Contratistas no presentaron, durante el año 2009, dicha certificación rectificativa.

Si bien, los devengamientos respectivos se hicieron a través de las Notas de Pedido presentadas por las Contratistas no queda reflejo en la Certificación mensual de tales modificaciones de precio.

Surge del relevamiento de los Certificados devengados al 31/12/09, correspondientes al año 2009, que no se ha solicitado a las Contratistas la confección de nuevos certificados que contemplen los reajustes aprobados por las Actas Acuerdo de Redeterminación de Precios. No obstante, los valores acumulados de cada certificado incorporan estos ajustes.

Comisiones Vecinales de Mejoramiento de la Higiene Urbana y Consejos Abiertos¹²⁸

16. Se verifica en el ámbito de los CGPC desconocimiento, informalidad y/o confusión con relación al funcionamiento de las CVMHU y/o de los Consejos Abiertos.

¹²⁸ Ver apartado 4.15. del Punto 4. Aclaraciones Previas del presente Informe.

Esta situación denota que la DGLIM, en tanto Autoridad de Aplicación del Contrato de la Lic. Púb. N° 6/03 e integrante de estos Consejos, no ha difundido ni aclarado a los CGPC en forma inequívoca si deben funcionar ambas instancias conjuntamente, por separado ó una u otra¹²⁹.

Estructura¹³⁰

- 17. La DGLIM no contó con la designación formal del Director General entre el 10/12/07 y el 01/01/09, no obstante tratarse de una Dirección General que administra uno de los principales contratos de la CABA y tiene a su cargo la higiene y limpieza de toda la Ciudad.**
- 18. Las modificaciones en la Estructura Orgánico-Funcional del MAYEP, dispuestas por el GCBA en uso de sus atribuciones, profundizan la superposición de funciones y la eventual dilución de responsabilidades respecto del control del cumplimiento de las exigencias contractuales a cargo de las Contratistas¹³¹ y otros aspectos que aseguran al cumplimiento de los Principios Rectores del Servicio de Higiene Urbana, respecto de los cuales la DGLIM es su Autoridad de Aplicación.**
- 19. La transferencia a otras Dependencias de las funciones de control a cargo de la DGLIM, en su carácter de Autoridad de Aplicación de la Lic. Púb. N° 6/03, se han realizado sin el dictado de los actos administrativos pertinentes, emitidos por la autoridad competente.**

En tal sentido, se ha observado que:

- La Dirección General de Comunicación y Gestión Comunal del MAYEP aprueba los Informes de Gestión del Plan de Relaciones con la Comunidad presentados por las Contratistas, cumpliendo la DGLIM el rol de intermediaria, en menoscabo de su carácter de Autoridad de Aplicación, respecto del control del gasto que las Contratistas están obligadas a realizar por el PBC.
- Las altas y bajas de Grandes Generadores incluidos en el Servicio de Recolección Diferenciada fue transferido a la DGREC, realizando la DGLIM la comunicación respectiva mediante Órdenes de Servicio a las Contratistas.
- La instalación y puesta en funcionamiento de los Centros Verdes fue asignada a la DGREC, realizando la DGLIM la comunicación respectiva

¹²⁹ Esta situación se produce no obstante que, de acuerdo al descargo de la auditada, ha realizado acciones para adecuar el funcionamiento de las CVMHU a los Consejos Abiertos.

¹³⁰ Ver apartado 4.1. del Punto 4. Aclaraciones Previas del presente Informe.

¹³¹ Entre otras, respecto de los Centros Verdes, campañas de difusión y concientización, atención de Grandes Generadores.

mediante Órdenes de Servicio a las Contratistas.

Sistema de Penalidades¹³²

20. La Comisión Especial acordada en la Cláusula Décimo Séptima de las Actas Acuerdo no fue constituida y, por lo tanto, no se trató la modificación del Sistema de Penalidades previsto en el PBC.

A la Dirección General de Contaduría

21. No puso a disposición el Listado de Transacciones solicitado por el equipo auditor impidiendo realizar las conciliaciones necesarias con la información puesta a disposición por la DGLIM impidiendo, por lo tanto, verificar la aplicación de los principios de regularidad financiera, legalidad, economía, eficiencia y eficacia en la obtención y aplicación de los recursos públicos establecidos en el Inciso a) del Artículo 26 de la Ley N° 70.

22. No puso a disposición 47 expedientes de pago de los 61 que solicitó el equipo auditor, impidiéndose la aplicación de los procedimientos de auditoría previstos.

A la Dirección General Técnico Administrativa y Legal del Ministerio de Ambiente y Espacio Público

23. No puso a disposición el Expediente N° 6199/08 relacionado con la compra de 26.000 contenedores, cuyo Presupuesto Oficial ascendía a \$32.506.000,00.

Al Ministerio de Hacienda

24. Las Resoluciones N° 174-MHGC-08 y N° 3943-MHGC-09 referidas al pago mediante Cheques de Pago Diferido no fueron sometidas al dictamen obligatorio, previo e indelegable de la Procuración General de la CABA, establecido en el Artículo 7° del Decreto 1510/97 y 10° de la Ley N° 1218 y de la Ley N° 3167.¹³³

¹³² Ver apartado 4.12. del Punto 4. Aclaraciones Previas del presente Informe.

¹³³ Ver apartado 4.18. del Punto 4. Aclaraciones Previas del presente Informe.

6. RECOMENDACIONES

Finalización del Contrato de la Licitación Pública N° 6/03 – Servicio Público de Higiene Urbana

- 1. Licitar en tiempo y forma el servicio público de higiene urbana a efectos de asegurar la continuidad contractual del mismo.**

Contenerización de la Recolección Domiciliaria

- 2. Unificar el inventario y prever que en los nuevos Pliegos del SPHU se tenga en cuenta la confección de un listado unificado y homogéneo de contenedores.**
- 3. Incluir en las certificaciones todos los servicios que se encuentren incluidos en la Lic. Púb. N° 6/03.**

Programa Relaciones con la Comunidad

- 4. Exigir a las Contratistas de las Zonas 1 y 4, y a las restantes en caso de corresponder, que cumplan con la Cláusula Décima de las respectivas Actas Acuerdo de la Readecuación del Contrato destinando el 3% de los montos certificados por los servicios prestados en el mes anterior, para el Plan de Relaciones con la Comunidad.**
- 5. Exigir que la documentación de respaldo que se presente por los gastos realizados mensualmente para el Plan de Relaciones con la Comunidad, corresponda al mismo período informado.**
- 6. Realizar los operativos a cargo de las Cuadrillas de Promotores Ambientales previstos en la Cláusula Séptima de las respectivas Actas Acuerdo de Readecuación del Contrato.**

Contratos de Inspección y Control Integral del SPHU

- 7. Evitar la incorporación de nuevas metodologías de trabajo con anterioridad a la suscripción de los acuerdos que correspondan realizar.**
- 8. Convalidar por acto administrativo de autoridad competente la asignación de la Inspección y Control Integral de Las Zonas 1 y 3 asignadas al CEAMSE a partir del 01/12/09.**

Servicio de Recolección Diferenciada

9. Establecer mecanismos de control para el Servicio de Recolección Diferenciada y prever que en los Pliegos del llamado a Licitación Pública del SPHU se incluyan parámetros de medición para cotizar el servicio.
10. Unificar el inventario y prever que en los nuevos Pliegos del SPHU se tenga en cuenta la confección de un listado unificado y homogéneo de Grandes Generadores.
11. Expresar en la comunicación que emite la DGREC a la DGLim como en las Órdenes de Servicio remitidas por ésta última, las causas por las que se da de baja a Grandes Generadores del Servicio de Recolección diferenciada.

Centros Verdes

12. Tomar las medidas necesarias para asignar un predio que se ajuste a las Normas del Código de Planeamiento Urbano.
13. Prever en los futuros llamados a Licitación Pública del SPHU que, para las instalaciones para Centros Verdes o similares, se tenga en cuenta las exigencias respecto a uso conforme y zonificación que exige el Código de Planeamiento Urbano.

Certificación del Contrato de la Lic. Púb. N° 6/03

14. Tomar las medidas necesarias para que la certificación contenga toda la información que asegure la integridad en la información.
15. Tomar las medidas necesarias para que la certificación contenga toda la información que asegure la integridad en la información.

Comisiones Vecinales de Mejoramiento de la Higiene Urbana

16. Tomar las medidas necesarias para que los CGPC tomen conocimiento de los distintos mecanismos de participación previstos para el mejoramiento del SPHU y apliquen el mismo criterio respecto de las Comisiones Vecinales de Mejoramiento de la Higiene Urbana y/o los Consejos Abiertos.

Estructura

17. Evitar dejar sin responsable designado formalmente a la DGLIM.

18. Tener en cuenta al realizar modificaciones en la Estructura Orgánico-Funcional el impacto que tienen sobre Contratos en marcha a fin de evitar la superposición de funciones y la eventual dilución de responsabilidades respecto del control del cumplimiento de las exigencias contractuales.

19. Convalidar mediante acto administrativo dictado por autoridad competente la transferencia de funciones de control de la DGLIM, en su carácter de Autoridad de Aplicación de la Lic. Púb. N° 6/03, a otras Dependencias.

Sistema de Penalidades

20. Dar cumplimiento al Acta Acuerdo conformando la Comisión Especial para la modificación del Sistema de Penalidades.

Observaciones para la DGC

21. Suministrar la información a la AGCBA en cumplimiento de la Ley N° 325.

22. Suministrar la información a la AGCBA en cumplimiento de la Ley N° 325.

Observaciones para la DGTAYL del MAYEP

23. Suministrar la información a la AGCBA en cumplimiento de la Ley N° 325.

Observaciones para el Ministerio de Hacienda

24. Someter al dictamen previo de la Procuración General de la CABA los casos que correspondan de acuerdo con el Artículo 7° del Decreto 1510/97 y 10° de la Ley N° 1218.

7. CONCLUSIONES

El Contrato del Servicio Público de Higiene Urbana (Lic. Púb. N° 6/03) ha sufrido un conjunto de modificaciones, desde su inicio en febrero/05, que impactaron en su costo, las características de sus prestaciones y la metodología de recolección.

La complejidad del SPHU esta puesta de manifiesto en la dificultad que se ha tenido en lograr, antes de la finalización del contrato actual, la confección de un Pliego de Condiciones Básicas que permita realizar el llamado a Licitación

Pública en tiempo y forma. Desde el año 2008 se han presentado distintos proyectos los cuales no han prosperado. Finalmente, el 13/08/10 se aprobaron los Pliegos para la recolección de los Residuos Sólidos Urbanos Húmedos y Secos. No obstante, ajeno a todos los proyectos presentados, se realizó un llamado para el “Servicio de Higiene Urbana de la Zona VII”, circunscrito a un área, que en la actualidad atiende el Ente de Higiene Urbana.

Se evidencia la falta de control en la prestación de algunos servicios (contenerización de residuos domiciliarios y recolección diferenciada) por falta de definiciones y parámetros de medición acordes.

También se encuentra pendiente el suministro de instalaciones para Centros Verdes. De la lectura de los proyectos presentados se puede apreciar que se propicia la construcción de plantas de Compost y de Reacondicionamiento de Restos de Obras y Demoliciones sin verificarse previamente la existencia de predios acordes a las construcciones mencionadas.

La administración y control del Contrato como un todo, se vio afectado por una serie de modificaciones en la Estructura Orgánico-Funcional del MAYEP, lo cual al dispersar en distintos Organismos algunas de las obligaciones de la Dirección General de Limpieza, en su condición de Autoridad de Aplicación del Contrato, producen y profundizan la superposición de funciones, diluyendo las responsabilidades. En su descargo, la auditada no puede responder algunas de las cuestiones observadas por haber sido estas quitadas de su esfera de ejecución pero no de su esfera de responsabilidad.

Otro aspecto a destacar es la onerosidad del Contrato cuyo gasto (su evolución) ha sido superior al Gasto Corriente Anual del GCBA.

Anexo I – Actos Administrativos al 31/12/09 aprobatorios de Redeterminaciones de Precio, Ampliaciones de Contrato, Reconocimiento de Mayores Costos y Readecuación de Contrato, agrupados por Zona.

Zona y adjudicataria	Ampliaciones	Redeterminación de precios	Mayores Costos	Readecuación de Contrato
Zona 1 - CLIBA	Res. 162-MMAGC-05 Res. 382-MMAGC-07	Dec. 1850/05	Dec. 2073/06	Dec. 154/07
		Dec. 1537/06		
		Dec. 905/09		
		Res. 1200-MHGC-06		
		Res. 707-MMAGC-07		
		Res. 739-MHGC-07		
		Res. 1097-MAYEPGC-08		
		Res. 1681-MAYEPGC-08		
Zona 2 - AESA	Res. 162-MMAGC-05 Res. 381-MMAGC-07	Res. 1277-MAYEPGC-09	Dec. 2072/06	Dec. 155/07
		Res. 1875-MAYEPGC-09		
		Dec. 1854/05		
		Dec. 1539/06		
		Res. 1213-MHGC-06		
		Res. 710-MMAGC-07		
		Res. 736-MMAGC-07		
		Res. 938-MMAGC-07		
Zona 3 - URBASUR	Res. 162-MMAGC-05 Res. 384-MMAGC-07	Res. 1676-MAYEPGC-08	Dec. 2074/06	Dec. 153/07
		Res. 1096-MAYEPGC-08		
		Res. 1279-MAYEPGC-09		
		Res. 1878-MAYEPGC-09		
		Dec. 1871/05		
		Dec. 1540/06		
		Res. 1212-MHGC-06		
		Res. 706-MMAGC-07		
Zona 4 - NITTIDA	Res. 162-MMAGC-05 Res. 380-MMAGC-07	Res. 937-MMAGC-07	Dec. 2375/06	Dec. 157/07
		Res. 1672-MAYEPGC-08		
		Res. 1099-MAYEPGC-08		
		Res. 1397-MAYEPGC-09		
		Res. 1874-MAYEPGC-09		
		Dec. 1870/05		
		Dec. 1536/06		
		Res. 1235-MHGC-06		
Zona 6 - INTEGRA	Res. 162-MMAGC-05 Res. 383-MMAGC-07	Res. 293-MMAGC-07	Dec. 2356/06	Dec. 189/07
		Res. 383-MMAGC-07		
		Res. 740-MHGC-07		
		Res. 940-MMAGC-07		
		Res. 1098-MAYEPGC-08		
		Res. 1680-MAYEPGC-08		
		Res. 708-MMAGC-09		
		Res. 1278-MAYEPGC-09		
		Res. 1877-MAYEPGC-09		

Anexo II

Proyecto Pliego de Bases y Condiciones Concurso Público para la Contratación del Servicio de Recolección de Residuos Sólidos Urbanos Secos.

El Proyecto de Pliego de Bases y Condiciones analizado fue obtenido de la Página Oficial del Gobierno de la CABA.

Se estableció que la Contratación de este Servicio se substancie como un Concurso Público Nacional de Etapa Única, de conformidad con la Ley de Compras y Contrataciones vigente en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Los concesionarios seleccionados prestarán el servicio que se indica en el Pliego y como contraprestación podrán disponer de la plena propiedad y gozar del consecuente beneficio económico de los Residuos Sólidos Urbanos Secos bajo las condiciones que se exigen.

Este Servicio será prestado exclusivamente por Cooperativas de Recuperadores Urbanos en la totalidad del espacio público de la CABA. Comprende las siguientes prestaciones:

- Recolección de residuos Sólidos Urbanos Secos Puerta a Puerta y su traslado a un Centro Verde o establecimiento análogo a designar.
- La Separación de los Residuos Sólidos Urbanos en un Centro Verde y la consecuente disposición de los mismos en su beneficio patrimonial.
- Capacitación a impartir a los asociados de la cooperativa.
- Inclusión de recuperadores urbanos individuales que se encuentren desarrollando el servicio por cuenta propia.
- Ejecución de políticas de comunicación y concientización de la comunidad en los beneficios de la separación en origen y el reciclado de los Residuos Sólidos Urbanos.
- Ejecución de políticas de eliminación del trabajo no registrado, insalubre e infantil.

El Servicio se prestará como mínimo una vez por semana.

Se establecen los siguientes Principios Rectores:

- Principio de Gestión Integral: Conjunto de medidas que tienen la finalidad de contribuir al mejoramiento de la salud de la población y a la preservación del ambiente, con la disminución progresiva de residuos a generar y disponer con la aplicación de procesos de Minimización y Aprovechamiento, que permita la recuperación de materiales reciclables y

reutilizables y deje sin efecto, como disposición final, el entierro indiscriminado de los residuos revalorizables en los rellenos sanitarios. Según este principio es responsabilidad compartida de los vecinos, las Contratistas, las Cooperativas de RECUPERADORES URBANOS y el GCABA.

- Principio de Ciudad Limpia: La aplicación de este principio implica que el Servicio Público de Higiene Urbana 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 prestación del SPHU.
- Principio de Basura Cero: Este principio persigue la reducción progresiva de la disposición final de los residuos sólidos urbanos a través de la adopción de un conjunto de medidas orientadas a la reducción de la generación de residuos, la separación selectiva, la recuperación y el reciclado, todo ello, mediante la actuación coordinada entre el GCABA, los Contratistas del SPHU, las Cooperativas de Recuperadores Urbanos y la ciudadanía en su conjunto. Los RSU deben ser considerados como recursos, es decir con “valor” considerando la factibilidad de transformarse en materia prima e incorporarse nuevamente en el circuito del mercado.
- Principio de Inclusión Social: Según este principio el GCABA, los Contratistas del SPHU y la comunidad en su conjunto reconocen la preexistencia de los Recuperadores Urbanos en las tareas de separación de residuos y recolección diferenciada y como legítimos actores de tales prestaciones. En razón de ello, el GCABA incorpora de manera socialmente inclusiva a la actividad a las cooperativas de Recuperadores Urbanos que se encuentren debidamente inscriptas en el REPyME.

El Servicio será prestado en los espacios públicos de la CABA mediante la división de la misma en quince Zonas que coincidirán con los CGPC. Se adjudicarán hasta dos Zonas para cada Cooperativa.

Las Cooperativas tendrán la exclusividad para la prestación del Servicio en la Zona de Prestación que le sea adjudicada. El GCBA está facultado a ejecutar por sí o mediante terceros servicios excepcionales mencionados ante situaciones extraordinarias dentro de cualquiera de las Zonas de Prestación o cuando dicho servicio no resulte satisfecho en forma idónea por los Concesionarios.

El Plazo Contractual será de cuatro años, reservándose el GCBA el derecho discrecional de prorrogar el contrato, bajo idénticas condiciones a las adjudicadas, por un período adicional de hasta un año. Las Cooperativas estarán obligadas, a requerimiento del GCBA, a continuar la prestación del Servicio por un plazo de hasta seis meses.

Se establecen las condiciones para presentarse al Concurso, presentación de

ofertas, procesos de selección, preadjudicación y adjudicación.

El Contrato incluirá las siguientes cláusulas necesarias:

- a) Ningún integrante de las Cooperativas será considerado en relación de dependencia, locación de servicios o similar con el GCABA.
- b) Será responsabilidad de las Cooperativas acreditar la vigencia del Registro de Conducir de los choferes afectados a las tareas objeto del presente.
- c) Será facultad del GCABA prestar por sí o a través de terceros los servicios incluidos en este llamado y que no resulten cumplidos de manera idónea por la Cooperativa a satisfacción del GCABA.
- d) No se permitirá la cesión total ni parcial del contrato, ni los derechos que de él resultan sin la autorización previa y por escrito del GCABA.
- e) No se permitirá la sub contratación total o parcial con terceros de las prestaciones del Contrato, sin la conformidad previa y por escrito del GCABA.
- f) El GCABA tendrá la facultad de rescate anticipado del Contrato de Concesión cuando la Cooperativa no prestare de manera idónea el servicio a su satisfacción.
- g) El GCABA podrá resolver el Contrato de Concesión ante incumplimientos de las Cooperativas en caso de incumplimiento de obligaciones esenciales del mismo, previa intimación fehaciente por el plazo de quince (15) días.

A los fines del Contrato el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires asume, durante la vigencia del Contrato, el compromiso de:

- 1) Otorgar en comodato hasta un (01) camión por Zona, completamente equipado a la Cooperativa Concesionaria. Dichos camiones serán otorgados para el servicio Puerta a Puerta y el traslado de los Residuos Sólidos Urbanos Secos a los diferentes Centros Verdes en funcionamiento y a los que en el futuro se construyan.
- 2) Colocar y mantener contenedores en los Puntos Limpios que se fijen comprometiéndose a asegurar el traslado de su contenido a los Centros Verdes.
- 3) Proveer de uniformes y guantes a los miembros de las Cooperativas de Recuperadores Urbanos, como así también el equipamiento completo y el mantenimiento de las maquinarias que funcionan en los Centros Verdes y las erogaciones operativas que de ellos deriven, excluyendo las vinculadas al personal y al mantenimiento de la higiene del mismo.
- 4) Garantizar la seguridad dentro de cada Centro Verde.

- 5) Proveer el material necesario a fin de llevar adelante la campaña de concientización de la comunidad.
- 6) Garantizar el traslado del contenido de los contenedores utilizados para la disposición inicial de residuos reciclables a los Centros Verdes que existan, realizándose la distribución de los mismos en base a las zonas adjudicadas.
- 7) Garantizar a las Cooperativas de Recuperadores Urbanos que ganen el concurso objeto del presente y no dispongan de la administración de un Centro Verde, horarios a fin de que hagan uso de alguno de ellos.
- 8) Garantizar el traslado del negativo o rechazo producido en los Centros Verdes hacia los Centros de Disposición Final de Residuos.
- 9) Otorgar en las condiciones que fije la Autoridad de Aplicación a las Cooperativas un pase libre por recuperador afectado a las tareas a fin de acceder a los medios de transporte público de pasajeros en los horarios que corresponda a la prestación del servicio según el respectivo Plan de Trabajos, de forma gratuita.

Al término de la relación contractual por cualquier causa que lo motive, la totalidad de los bienes y cosas de propiedad del GCABA deberán ser restituidas de manera inmediata sin costo alguno para el GCABA y sin que pueda invocarse indemnización, resarcimiento o compensación alguna.

Se establece un Sistema de Scoring que consiste en la adjudicación de puntos frente al incumplimiento de las obligaciones pactadas. Al inicio del Contrato cada Cooperativa tendrá 0 puntos y el tope permitido será de 100 puntos. Superados estos se pierde la adjudicación.

Anexo III

Proyecto Pliego de Bases y Condiciones – Licitación Pública para la Contratación del Servicio Público de Higiene Urbana.

El Proyecto de Pliego de Bases y Condiciones analizado fue obtenido del Página Oficial del Gobierno de la CABA.

El documento consta de las siguientes partes:

- Pliego de Bases y Condiciones Generales (PCG)
- Pliego de Bases y Condiciones Particulares (PCP) y Anexos I a XI
- Pliego de Especificaciones Técnicas (PET), Anexos I a XII y Croquis

Pliego de Bases y Condiciones Generales

Se refiere en general a las normativa aplicable, garantías, requisitos para presentar oferta, mecanismo de preadjudicación y adjudicación, forma de certificación y pago, etc.

Pliego de Bases y Condiciones Particulares

El Objeto del Contrato es la prestación del SPHU, que comprende el Servicio de Recolección y el Servicio de Barrido y Limpieza de calles, incluido el Transporte del Material Resultante. Estos servicios contemplan Prestaciones Básicas y Complementarias, detalladas en el PET. El objeto también incluye el Suministro de Infraestructura y Equipamiento para la Planta de Compost y Planta de Acondicionamiento de Restos de Obras y Demoliciones. El SPHU deberá realizarse conforme los requerimiento del Pliego y observándose los principios general del Servicio Público.

El SPHU deberá prestarse bajo el cumplimiento de los siguientes Principios Rectores:

- Principio de gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (RSU): es responsabilidad compartida de los vecinos, las Contratistas, las Cooperativas de Recuperadores Urbanos y el GCBA concebir una gestión Integral de los RSU.
- Principio de Basura Cero: persigue la reducción progresiva de la disposición final de los RSU a través de la reducción de la generación de residuos, la separación selectiva, la recuperación y el reciclado.
- Principio de Inclusión Social: el GCBA, los Contratistas y la comunidad en su conjunto reconocen la preexistencia de los Recuperadores Urbanos. El propósito es concebir una gestión de la Fracción Seca de RSU que permita la recuperación de materiales reciclables y reutilizables y priorice la asignación de zonas de trabajo, la regularización de la actividad y el

control de situaciones de informalidad, insalubridad, minoridad, entre otros.

El GCBA conserva la propiedad, facultad de disposición y aprovechamiento económico de todos los RSU.

El SPHU será prestado en la CABA mediante la división de la misma en cuatro zonas, tres de ellas objeto de la Licitación y la identificada como Zona 4 que será servida por el Ente de Higiene Urbana. La zona portuaria queda excluida de los alcances de este Pliego. Las Zonas, conforme los límites de Comunas, quedan delimitadas como se expone a continuación:

- Zona 1: Comunas 2, 12, 13, 14 y la parte norte de la 1.
- Zona 2: Comunas 3, 4, 5, 6, 7 y la parte sur de la 1.
- Zona 3: Comunas 9, 10, 11 y 15.
- Zona 4: Comuna 8

El Plazo Contractual será de cuatro años, reservándose el GCBA el derecho de prorrogar el Contrato por un período de hasta un año. Vencido el Plazo Contractual o su prórroga o producida la expiración anticipada del Contrato, el Contratista estará obligado a continuar la prestación del SPHU por un plazo de hasta ciento ochenta días.

Se establecen las condiciones y los impedimentos para ser Oferente y requisitos de la Garantía de Mantenimiento de la Oferta.

Las Ofertas se presentarán en dos sobres. El Sobre N° 1 deberá contener la documentación licitatoria exigida (contrato social, garantías, estados contables, etc.), el Plan de Trabajo, equipamiento, dotación de personal, infraestructura disponible o proyecto de obras a ejecutar de la Planta de Compost y de la Planta de Reacondicionamiento de Restos de Obras y Demoliciones. Debe presentar la documentación que acredite la titularidad de propiedad de los inmuebles ofrecidos, propios o de terceros, en los cuales proyecte integrar su infraestructura. El Sobre N° 2 deberá contener la Oferta Económica correspondiente a la Zona, permitiéndose la presentación de Propuesta Técnica Alternativa.

El PCP contiene el Proceso de Selección, Adjudicación y Contratación. Expresa las causales de rechazo de Ofertas, Solicitud de Aclaraciones y las Etapas de Evaluación y los Factores y Criterios de Ponderación a utilizar en ellas.

Se establecen cuáles son los instrumentos reguladores de la relación contractual y que la fiscalización del SPHU la hará el GCBA por medio de la Dirección General de Limpieza, pudiéndolo hacer por administración o terceros, sin perjuicio de las atribuciones del Ente Único Regulador de Servicios Públicos de la CABA.

Todas las prestaciones contempladas en el Pliego comenzarán a cumplirse a más tardar a los ciento ochenta días corridos contados desde la suscripción del Contrato.

El Contratista deberá, entre otras exigencias, con lo siguiente:

- Presentar su Sistema de Gestión de Calidad certificado en cumplimiento de las normas de calidad ISO 9001:2000.
- Presentar el Certificado de haber implementado el Sistema de Gestión Ambiental ISO 14001
- Absorber a su exclusivo cargo y costo en los términos del CCT 40/89 la totalidad del personal operativo, en relación de dependencia, que al momento de la apertura del Sobre N° 1 esté prestando servicio en la empresa prestataria de su Zona.
- Presentar el Certificado de haber implementado el Sistema de Gestión y Salud en el Trabajo conforme Norma OHSAS 18001:2007.
- Facilitar las inspecciones de cualquier tipo que disponga efectuar el GCBA y/o el EURSPCABA en depósitos, garajes, etc. e incluso durante el plazo de ejecución de obra de la Planta de Compost y la de Acondicionamiento de Restos de Obras y Demoliciones.

El Contratista se somete al carácter de servicio público que reviste el SPHU en virtud de la Ley N° 992, por lo cual asume la obligación esencial de mantener la regularidad, continuidad, uniformidad y generalidad del SPHU ante cualquier circunstancia.

Se establece que el precio del Contrato es fijo e invariable y no admite el reconocimiento de mayores costos, salvo que alguna de las Partes acredite que su prestación se ha tornado excesivamente onerosa. Ello se considerará cuando se encuentre debidamente acreditado el desequilibrio en las prestaciones contractuales, el cual se considerará concretado cuando las distorsiones operadas en los ítems que componen la estructura de costos estimada supere, en su conjunto, el 7%. Se prevé el procedimiento de Redeterminación Definitiva de Precios y un procedimiento de Redeterminación Provisoria de Precios mediante el cual la Contratista podrá solicitar la adición de un porcentaje equivalente al 90% de la variación en la Estructura de Costos Estimada.

Se establece un Régimen de Penalidades por Faltas en el SPHU. Discrimina entre Faltas Graves y Leves. Se prevé que el EURSPCABA podrá, en el marco de la Ley N° 210, aplicar penalidades pertinentes a sus atribuciones las cuáles, en ningún caso, deberán superponerse con las impuestas por la Autoridad de Aplicación. Además, se establece un Procedimiento de Aplicación de Sanciones.

Se determinan las Causas de Extinción del Contrato:

- Expiración del Plazo Contractual
- Mutuo Acuerdo
- Quiebra, Liquidación sin Quiebra y Concurso Preventivo del Contratista
- Rescisión por incumplimiento del Contratista
- Rescisión por incumplimiento del GCBA
- Rescate del por el GCBA

Pliego de Especificaciones Técnicas

Establece las Condiciones Generales del SPHU

1. Prestaciones Básicas

a. Servicio de Recolección

- i. Servicio de recolección domiciliaria fracción húmeda
- ii. Recolección de restos de obra y demoliciones
- iii. Recolección de voluminosos
- iv. Recolección de restos verdes

b. Servicio de Barrido y Limpieza de Calles

- i. Barrido manual sobre calzada
- ii. Barrido manual sobre vereda
- iii. Barrido mecánico sobre calzada
- iv. Barrido mecánico sobre vereda
- v. Lavado de calzada
- vi. Lavado de vereda

2. Prestaciones Complementarias

a. Provisión, reposición, reemplazo y mantenimiento de cestos papeleros

b. Provisión, reposición, reemplazo y mantenimiento de contenedores

c. Limpieza de las márgenes del Riachuelo

d. Despegue de pegatinas y retiro de pasacalles

e. Servicios especiales

- i. Servicio de recolección y de barrido y limpieza de calles (festivales, accidentes, corso, etc.)
- ii. Retiro de animales muertos en la vía pública

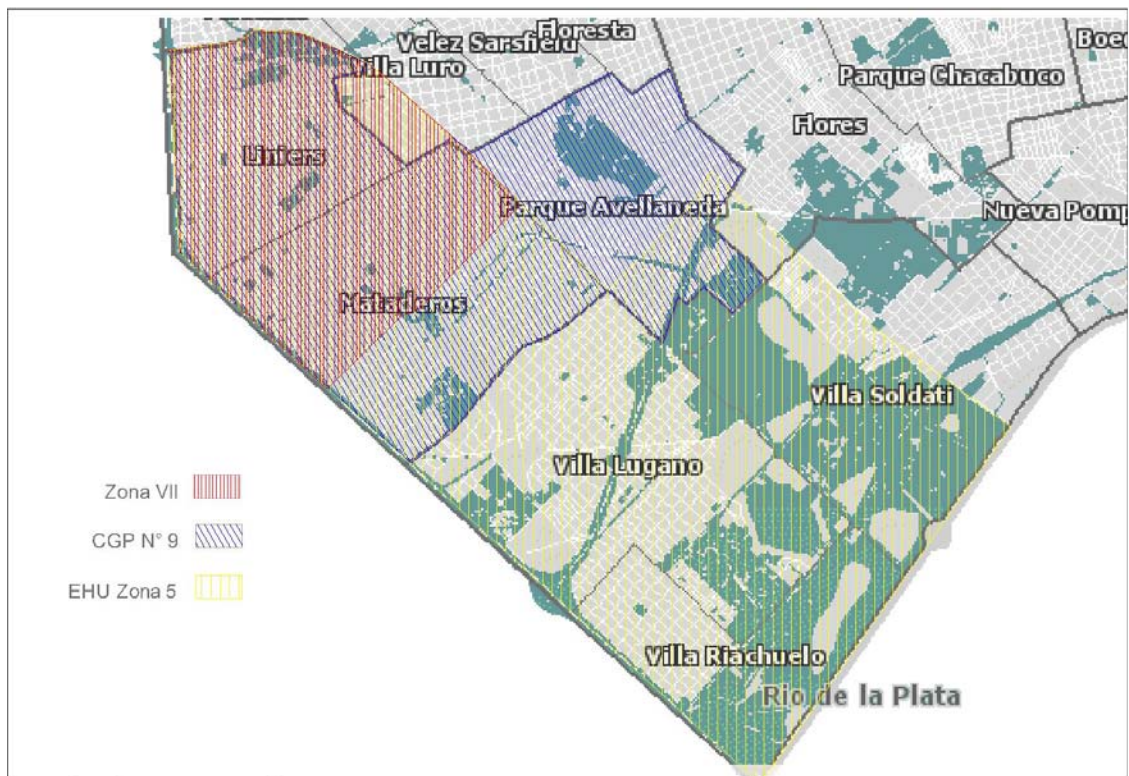
iii. Programas intensivos de limpieza de comunas

El Anexo II del PET especifica el detalle de cada uno de los servicios de ambas Prestaciones, áreas afectadas, frecuencias, recipientes a utilizar, horarios, recorrido, regularidad, continuidad, metodología, etc.

Se detallan las condiciones generales respecto de Equipamiento, Infraestructura, Personal y Planes y Sistemas de Gestión.

Por último, se establecen pautas para el Control de los Servicios, Prestaciones ante Avisos de Alerta Meteorológica, Plan de relaciones con la Comunidad, Infraestructura y Equipamiento para el Aprovechamiento de los Residuos Verdes y Restos de Obras y Demoliciones.

Anexo IV - Croquis de la Zona VII - Lic. Púb. N° 1176/10 – Decreto 459/10 y área geográfica que abarca.



“Año 2010 Bicentenario de la Revolución de Mayo”

Anexo V – Centros Verdes informados por la DGDREC.

	CLIBA (zona 1)	NITTIDA (zona 4)	INTEGRA (zona 6)
Ubicación	Retiro Norte de ex Línea Ferrocarril Bergrano. Inmueble n°3539494-4054	Barros Pazos 3701	Ex edificio de polo de emprendimiento.AV. Varela 2653
Zona	Cargas Retiro- terreno ONABE	Villa Soldati	Bajo Flores- Predio sede de la ex Usina Incineradora
zonificación	UF	E4 70	E4 43
Operada por Cooperativas	EL Ceibo Ltda. (10-10-08)	Coop. Trabajo del Oeste Ltda.	El Alamo Ltda.
materiales provenientes recolección generadores especiales	CLIBA y AESA	Coop. Reciclando Sueños	
materiales provenientes recolección directa en generadores	Coop. De trabajadores Amanecer de los cartoneros Ltda.	Coop. De trabajadores Amanecer de los cartoneros Ltda.	Coop. De trabajadores Amanecer de los cartoneros Ltda.
materiales provenientes recolección domiciliaria	los porpios asociados.		los porpios asociados.
Estado Edificio	normal	Requiere mantenimiento y ampliación	Finalización de ampliación proyectada sin ejecución.
Equipamiento	2 prensa enfardadora tipo doble cajón (1 prop. De GCBA)	1 prensa enfardadora tipo doble cajón	1 prensa enfardadora tipo doble cajón
	1 prensa enfardadora tipo monocajón (prop coop.)	1 autoelevador con uñas cap. 2500 kgs.	1 autoelevador con uñas cap. 2500 Kgs
	1 cinta transportadora para clasificación de materiales (prop. Coop.)	1 minicargadora con balde	1 minicargadora con balde
	1 autoelevador con uñas cap. 2500 Kgs.	2 carretillas hidráulicas cap. 2000 Kgs.	2 carretillas hidráulicas cap. 2000 Kgs.
	3 carretillas hidráulicas cap. 2000 Kgs.	1 carretilla hidráulica con balanza digital incorporada cap. 600kgs	1 carretilla hidráulica con balanza digital incorporada cap. 600 kgs.
	2 plataformas balanza digital para fardos cap. 600 Kgs. (1 prop. GCBA)	1 plataforma balanza digital para fardo cap. 600 Kgs.	1 plataforma balanza digital para fardos cap. 600 Kgs.
Seguridad e Higiene industrial	1 báscula para pesajes de vehículos long. 18 m, cap. 65 ton.	1 báscula para pesaje de vehículos long. 18m, cap. 65 ton.	1 báscula para pesaje de vehículos log. 18 m, cap. 65 ton.
	Inspecciones periódicas por técnico matriculado	Inspecciones periódicas por técnico matriculado	Inspecciones periódicas por técnico matriculado
	Buen nivel de cumplimiento de normas	bajo nivel de cumplimiento de normas	bajo nivel de cumplimiento de normas
Estudio Impacto Ambiental	"sin relevante efecto", resolución n°859-MMAGC-07	sistema de bombeo para agua de incendios no operable por deterioro	"sin relevante efecto", resolución n°8942. Disposición n° 815-DGET-08

Fuente: Elaboración propia con datos suministrados por la DGREC