

INFORME FINAL DE AUDITORÍA

Inspección de Higiene Urbana

PROYECTO N° 1.04.19

AUDITORÍA GENERAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Av. Corrientes 640 - Piso 5° - Capital Federal

Presidente

Lic. Matías Barroetaveña

Audidores Generales

Cdora. Alicia M. Boero

Dr. Vicente M. Brusca

Dr. Antonio R. Campos

Dr. Nicolás Corradini

Lic. José Luis Giusti

Lic. Josefa A. Prada

CÓDIGO DE PROYECTO:

Nº 1.04.19

NOMBRE:

Inspección de Higiene Urbana.

OBJETO:

Programa Presupuestario Nº 3315 – Jurisdicción 33 y 65- Año 2003

OBJETIVOS:

Evaluar la adecuación de los recursos al cumplimiento de los objetivos del programa, controlar los aspectos legales y técnicos del o los contratos, y su ajuste a los términos contractuales

UNIDAD EJECUTORA DEL PRESUPUESTO:

Dirección General de Higiene Urbana

JURISDICCIÓN:

Secretaría de Producción, Turismo y Desarrollo Sustentable

EQUIPO DESIGNADO:

Supervisor: Lic. Alejandro F. Lamadrid

INFORME EJECUTIVO

Lugar y fecha de emisión	Buenos Aires, 5 mayo de 2005			
Código del Proyecto	1.04.19			
Denominación del Proyecto	Inspección de Higiene Urbana.			
Período examinado	Año 2003			
Programa auditado	Nº 3315 - Inspección de Higiene Urbana			
Unidad Ejecutora	Dirección General de Higiene Urbana (DGHU)			
Objetivo de la auditoría	Evaluar la adecuación de los recursos al cumplimiento de los objetivos del programa, controlar los aspectos legales y técnicos del o los contratos, y su ajuste a los términos contractuales.			
Presupuesto	Programa	Presupuesto Vigente	Devengado	Porcentaje de ejecución
	3315	\$5.062.072	\$4.759.319	94%
Alcance	El examen fue realizado de conformidad con las normas de auditoría externa de la AGCBA, aprobadas por la Ley de la CABA Nº 325.			
Período de desarrollo de tareas de auditoría	El proyecto comenzó en el mes de septiembre, concluyendo las tareas de campo en diciembre de 2004.			
Aclaraciones previas	La DGHUR es responsable orgánica y en instancia superior del control y la inspección de las cuatro zonas en las que se presta el servicio por parte de terceros. La inspección de la Zona 1 fue adjudicada por Licitación Pública Nº 122/98 a Iatasa-Ambiental UTE. La inspección de las Zonas 2, 3 y 4 la realiza Ceamse según acuerdo celebrado el 22 de enero de 1998. La cantidad de deficiencias detectadas, las que pueden ser imputables o no a la contratista del servicio, es la que corresponde a una muestra de rutas y no al universo de rutas del servicio puesto que la inspección, excepto para algunos casos de servicios especiales, se realiza por muestreo aleatorio. El GCBA dispone de dos recursos: imponer penalidades no bien detecta la deficiencia (aunque luego sea corregida) o llamar a la contratista a reestructurar el plan de operaciones a fin de evitar que la deficiencia se repita en el futuro.			

Observaciones principales	Marco general del control El PBC de la Licit. 14/97 no proporciona indicadores para la evaluación sistemática tanto de la eficiencia y eficacia en la prestación del servicio como de la calidad del mismo. El control de gestión realizado por latasa y Ceamse No se hallaron evidencias del uso de estándares y/o indicadores que provean soporte para una evaluación sistemática de la calidad del servicio. Tampoco la DGHU ha efectuado o solicitado estudios a las empresas de Inspección para establecer una evaluación del servicio de higiene urbana. El indicador de <i>deficiencias</i> no es representativo de la totalidad de las mismas y su utilización en la práctica adolece de limitaciones que lo invalidan como instrumento de control. El control de la administración sobre latasa y Ceamse Las responsabilidades de <i>control del control</i> que realiza la DGHUR sobre las empresas Ceamse y latasa se ve afectada por la ausencia de instrumentos básicos y procedimientos regulares para la manda y control de los <i>servicios no básicos</i> y para realización de las operaciones generales de control de la Inspección, así como se ejecuta sin planificación preestablecida y sin una evaluación regular de los controles y sus resultados que quede registrada.
Conclusiones	En las zonas 2, 3 y 4 existe una situación de confusión de intereses en las tareas de Inspección que realiza Ceamse. No se establecen indicadores y/o estándares específicos sobre los <i>resultados</i> esperados del servicio. No se conoce la estimación del total de deficiencias del universo inspeccionado como tampoco cuantas de estas son imputables o no imputables a las empresas prestadoras del servicio. El sistema de control que la DGHU realiza es no sistemático y difuso, y no ha considerado necesario aplicar penalidades ante la repetición de deficiencias. Las condiciones de emisión de Órdenes de Servicio de prestaciones no básicas, no permite el control de su razonabilidad ni facilita el seguimiento y control de las prestaciones por las empresas encargadas del mismo.

	Por último, al momento de llevarse a cabo las tareas de campo, se encontraba en proceso la Licitación 6/2003, que brindará un nuevo marco normativo para las tareas de Inspección de Higiene Urbana, que fueron objeto de esta auditoría y se encuentra expuestas en este informe. .
Implicancias	No hay posibilidad de obtener una evaluación global de la eficiencia, eficacia y calidad del servicio inspeccionado. Es alto el riesgo de control sobre los <i>procesos y rutinas</i> que el servicio involucra porque no se informan los valores del universo y las muestras específicas realizadas para el control aleatorio. En las zonas de Inspección de Ceamse se incrementa el riesgo inherente por la ausencia de oposición de intereses. El indicador de deficiencias no ha servido para evaluar el desempeño del servicio ni para establecer acciones correctivas. El control que realiza la DGHUR, responsable en superior instancia, no garantiza la detección de fallas significativas en la prestación de los servicios de inspección.

**INFORME FINAL DE AUDITORIA
PROYECTO N° 1.04.19**

DESTINATARIO

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

I. INTRODUCCIÓN

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

II. OBJETO

Programa Presupuestario N° 3315 de la Jurisdicción N° 33 y 65, Dirección General de Higiene Urbana, Secretaría de Producción, Turismo y Desarrollo Sustentable.

**Cuadro 1
PROGRAMA 3315 INSPECCIÓN DE HIGIENE URBANA POR TERCEROS
Ejecución presupuestaria ejercicio 2003**

Inciso	Original	Vigente	Devengado
1 GASTOS EN PERSONAL	14.666,00	14.609,81	10.668,61
2 BIENES DE CONSUMO	37.264,00	6.918,00	6.060,56
3 SERVICIOS NO PERSONALES	4.765.000,00	5.038.858,00	4.742.103,81
4 BIENES DE USO	2.400,00	1.686,00	485,57
Total	4.819.330,00	5.062.071,81	4.759.318,55

Fuente: Cuenta de Inversión, Planilla N° 41, hojas 11 j.33 y 8 j.65.

III. OBJETIVOS

Evaluar la adecuación de los recursos al cumplimiento de los objetivos del programa, controlar los aspectos legales y técnicos del o los contratos, y su ajuste a los términos contractuales.

IV. ALCANCE

El examen fue realizado de conformidad con las normas de auditoría externa de la AGCBA, aprobadas por la Ley de la CABA N° 325, durante los meses de septiembre a diciembre de 2004.

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

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

V. LIMITACIÓN AL ALCANCE

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

- 1) El informe elaborado por el Instituto de Ingeniería Sanitaria de la Facultad de Ingeniería de la UBA sobre “La Gestión de los Servicios de Higiene Urbana, Licitación 14/97” ha sido “presumiblemente extraviado”, según informa la Dirección General de Coordinación Técnica Administrativa y Legal de la Secretaría de Producción, Turismo y Desarrollo Sustentable (C.N. AGCBA-3.662-04), procediendo dicha Dirección a cursar nota a la Facultad de Ingeniería de la UBA solicitando la remisión de una copia.¹
- 2) El “Informe de evaluación de desempeño del Contratista, basado en la información que surja de la aplicación del Art.54 y del Art. 77”, establecido en el art. 5 del PBC de la lic. 14/97 (CN AGCBA-3752-04).
- 3) Imposibilidad de evaluar la calidad y eficiencia del servicio debido a la inexistencia de metas específicas e indicadores de calidad y gestión para las tareas propias de inspección.

¹ Previamente la DGHUR informa de la localización del informe en la Secretaría de Producción, Turismo y Desarrollo Sustentable, según CN AGCBA-2518-04 y CN AGCBA-2822-04.

VI. ACLARACIONES PREVIAS

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

1) Marco general del control del Servicio de Higiene Urbana.

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

La DGHUR tiene como responsabilidad primaria “formular e implementar la planificación, ejecución y control del saneamiento e higiene urbana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”.² En este sentido es responsable orgánica y en instancia superior del control y la inspección de las cuatro zonas.

La inspección de la Zona 1 de Higiene Urbana fue adjudicada por Licitación Pública N° 122/98 a latasa-Ambiental UTE (en adelante latasa),³ con un costo de \$89.798 mensuales para un área de 4.170 cuadras estimadas en PBC. Fue renegociada y prorrogada durante un año por Acta Acuerdo del 20.09.02 aprobada por Resolución N° 136-SJG-2002; por otro año a través del Dec. 1849/02 art.4º; y luego por sucesivas actas acuerdo que la prorrogaron hasta la iniciación del servicio por las nuevas prestadoras adjudicadas según Licitación Pública N° 6/03.

La inspección de las Zonas de Higiene Urbana 2, 3 y 4 la realiza Ceamse según acuerdo celebrado el 22 de enero de 1998 entre el GCBA y dicha Sociedad del Estado (Expediente N° 43.305 del GCBA), con un costo mensual de \$220.220 para un área estimada de 13.000 cuadras. Fue prorrogado por un año según Decreto 1222 del 19.09.02; por un año más a través del Dec. 1849/02, art. 3º; y luego por sucesivas actas acuerdo que la prorrogaron hasta la iniciación del servicio por las nuevas prestadoras adjudicadas según Licitación Pública N° 6/03.

El servicio de recolección en la Zona 5, ejecutado por el propio GCBA, no cuenta con una instancia de inspección equivalente.

2) Control de latasa y Ceamse de las empresas prestatarias del servicio

² Decreto N° 2720/GCBA/03.

³ El expediente N° 85.661/97 mediante el cual se tramitó la contratación del servicio de inspección de dicha Zona (Licitación Pública N° 122/98) se ha extraviado. La aprobación de dicha Licitación Pública se realizó mediante Resolución N° 1131 SPyS-98 de fecha 07/12/1998 sin el previo dictamen del Procurador General de la Ciudad de Buenos Aires, quien considera subsanada dicha omisión con su intervención posterior hecha sobre la base de las actuaciones contenidas en el expediente N° 107.532/98.

Las principales actividades que realizan las empresas de Inspección son, entre las más destacadas, aquellas vinculadas a la certificación y medición de los servicios ejecutados, al control de cumplimientos de los servicios, asistir a la DGHUR en la determinación de los alcances y precios de los servicios especiales, a comprobar la asistencia del personal y el control técnico del equipamiento de los contratistas, a colaborar en la programación de la recolección de residuos, a determinar las irregularidades observadas y a proponer a la DGHUR la aplicación de las penalidades que correspondan, todo de acuerdo al PBC de la Lic.14/97.

Las principales fuentes de información remiten a los *Partes Diarios* de lo acontecido en cada servicio y a los *Informes Mensuales* (detalle de la Inspección de Operaciones del Servicio Básico, Especiales, sumideros y otros, resúmenes de los servicios y su certificación, Deficiencias, Gestión de Reclamos por O.S., Tonelajes recolectados, Control de Destare, Órdenes de Inspección emitidas, Fotos). Sin instrucción de la administración al respecto, los modelos de informes son distintos para Ceamse y latasa, y el procesamiento de la información que realiza la DGHUR se limita a un resumen ejecutivo por cada informe. Asimismo, se realizan informes semestrales sobre las *taras* de los equipos de recolección y barrido mecánico y una *Declaración Ambiental* anual, debiendo mantener actualizado los contratistas un *Listado Maestro de Equipos y otro de Contenedores y Cestos Papeleros* (art. 77 del PBC).

El seguimiento de las irregularidades y deficiencias del servicio se realiza sobre las siguientes fuentes regulares: deficiencias detectadas por la Inspección y los reclamos de contribuyentes y CGP's solicitados para su verificación mediante Órdenes de Servicio.

3) Control de la DGHUR

La DGHUR es responsable última de la prestación del servicio y control del mismo puesto que su responsabilidad primaria es la de "formular e implementar la planificación, ejecución y control del saneamiento e higiene urbana... verificación de las denuncias y/o anomalías que se presentan tanto en la recolección de residuos, arrojos clandestinos y todo otro problema que se presenta en la vía pública relacionad con la materia" (CN AGCBA-1765-04, Dec.2720-GCBA-03).

La DGHUR menciona realizar las siguientes tareas de control por sobre la tarea de inspección realizada por Ceamse y latasa: controles aleatorios en la Vía Pública; controles conjuntos con las Unidades de Inspección; revisión de la documentación; de las tareas de taraje; de la calidad de los residuos descargados; para la certificación de las prestaciones; en las oficinas de las Unidades de Inspección; control de reclamos.

Respecto al control de las prestaciones de latasa y Ceamse, el Pliego de Condiciones de la licitación 122/98, punto 5.12, y el Convenio GCBA-Ceamse, punto 1.11, establecen multas por mora imputable a las empresas en el cumplimiento de sus obligaciones contractuales. Sin embargo, no se han aplicado multas en el desarrollo del contrato.

La Dirección cuenta con una planta permanente de 59 personas, con 19 personas contratadas y 48 personas del plan Jefes/Jefas de Hogar. Señala como condicionantes de sus funciones de control, entre otras, la complejidad de la gestión, limitaciones respecto a personal y marco normativo.

Las tareas centrales de control de la Inspección tienen a 7 personas de planta permanente como “responsables” que “designan a personal a cargo para cumplir con las tareas pertinentes de contralor” (CN AGCBA-2592-03, Anexo A). Entre estos responsables no se encuentra la persona a cargo del área Control de Servicios (ex Departamento), área que ocupa 39 personas de planta permanente, que anteriormente cumplía funciones de control pero que actualmente tiene como función otras tareas.⁴ Los controles aleatorios se informa que “los efectúa personalmente la titular del área o bien comisionando a algún integrante de la Dirección” de lo que obviamente debe resultar una muy escasa frecuencia de los mismos.

El personal proveniente del programa Jefes/Jefas de Hogar tiene como tareas el “control de pesadas y destares de unidades vehiculares pesadas, registro de datos, relevamientos en vía pública... controla el presentismo y las tareas asignadas al personal” de Inspección.

En definitiva, respecto al control “*el sistema es difuso* porque incluso fuera de los horarios habituales el personal continúa desarrollando este papel de cuidador/observador de la higiene urbana, por esta misma razón, *sin responder a un plan preestablecido*” (Nota 2270DGHU-03, itálica AGCBA).

4) Deficiencias y Penalidades

Si bien las deficiencias detectadas no siempre dan lugar a penalidades ya que se permite que el contratista corrija las mismas (art. 53 del PBC) y la aplicación de penalidades es una facultad discrecional del GCBA (Art.51, inc. b del PBC), cabe destacar la relevancia del tema, dado que: a) las *deficiencias* detectadas por la Inspección constituyen el único indicador sistemático de evaluación del desempeño del servicio, b) la cantidad de *penalidades* aplicadas, además de constituir una sanción económica a la empresa penalizada, incide directamente sobre la posibilidad de renovación del contrato al vencimiento del mismo.⁵

Las deficiencias pueden ser imputables o no a la contratista del servicio. Aquellas tipificadas en el PBC como pasibles de penalidades son imputables, aunque este listado no es taxativo. Las empresas de Inspección han agregado

⁴ Control de volquetes en vía pública, de casas y terrenos abandonados; elaboran actas de infracción en la vía pública, principalmente de los generadores de la basura, y entienden en la atención de reclamos escritos. Respecto al ejercicio 1998 se observó que “El control de la actividad del servicio de inspección dentro de la Dirección se encontraba a cargo del Depto. Control de Servicios (dependiente de la Dirección de Planeamiento de Servicios) la que realizaba un seguimiento de aspectos formales de la documentación presentada, no pudiéndose constatar controles en el campo durante el período auditado”, Informe de Auditoría, Proyecto 1.04.0.00.

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

al listado del PBC otras deficiencias, la gran mayoría no imputables, sin que la Administración haya intervenido en estas determinaciones.

Cabe señalar que la cantidad de deficiencias detectadas es la que corresponde a una muestra de rutas y *no al universo* de rutas del servicio puesto que la inspección, excepto para algunos casos de servicios especiales, se realiza por muestreo aleatorio.⁶ Asimismo, en el caso de latasa, zona 1, un 50% de las deficiencias son indeterminadas respecto a si son imputables o no imputables. Por estas dos razones, se debe tener en cuenta que *la cantidad de deficiencias totales es significativamente mayor a los datos informados por la Inspección*.

Cuadro 2
Deficiencias Zona 1 latasa

Mes	Imputables	Indeterminadas	No imputables	Total	% Imputables	% indeterminadas	% No imputables
1	705	1341		2046	34,5%	65,5%	
2	392	990		1382	28,4%	71,6%	
3	295	727		1022	28,9%	71,1%	
4	353	1059		1412	25,0%	75,0%	
5	329	767		1096	30,0%	70,0%	
6	471	1030		1501	31,4%	68,6%	
7	400	944		1344	29,8%	70,2%	
8	345	1036		1381	25,0%	75,0%	
9	336	1014		1350	24,9%	75,1%	
10	483	1354		1837	26,3%	73,7%	
11	512	999	4513	6024	8,5%	16,6%	74,9%
12	439	1639	3469	5547	7,9%	29,5%	62,5%
Total	5060	12900	7982	25942	19,5%	49,7%	30,8%

A continuación se presentan un cuadro indicativo de las deficiencias imputables y las penalidades aplicadas, en el ejercicio auditado:

Cuadro 3
Deficiencias imputables y Penalidades, año 2003

Concepto	Zona 1 CLIBA	Zona 2 AEBA	Zona 3 SOLURBAN	Zona 4 ECOHABITAT	TOTAL
Deficiencias imputables	5.060	7.013	5.156	10.077	27.306
Penalidades (aplicadas-disminuidas=netas)	2-0=2	2-1=1	1-2= -1	2-1=1	7-4=3
Valor neto de las penalidades (en pesos)	4.379	112.187	-7.518	17.414	126.462

La cantidad de deficiencias (aún sólo las del muestreo) no guardan relación con las penalidades impuestas, lo cual lo torna un control inefectivo al no tener las cuatro empresas prestatarias incentivos para mejorar el servicio. Aquí la Administración dispone de dos recursos otorgados por el PBC, art. 53: imponer penalidades no bien detecta la deficiencia (aunque luego sea

⁶ Los universos sobre los que se realizan las muestras no han sido informados.

corregida) o llamar a la contratista a reestructurar el plan de operaciones a fin de evitar que la deficiencia se repita en el futuro.

5) Auditorías Previas

En los informes de los años 1998 y 1999-2000 referidos al Servicio de Higiene Urbana por terceros, se realizó un análisis de la forma de funcionamiento de las plantas del Ceamse y el control que las empresas de inspección brindan en el momento de la descarga de residuos domiciliarios. Posteriormente se realizó un informe específico sobre la inspección (años 2001y 2002).

VII. OBSERVACIONES

A. Marco general del control

1. El PBC de la Licit. 14/97 no proporciona indicadores para la evaluación sistemática tanto de la eficiencia y eficacia en la prestación del servicio como de la calidad del mismo,⁷ como tampoco lo hacen los pliegos de contratación de latasa y Ceamse.

Se hace mayor hincapié en el control sobre los *recursos* utilizados (cantidad de personal, estado y antigüedad del parque móvil, antigüedad del mismo) y la forma de gestionar las prestaciones o los *procesos* del servicio (cumplimiento de rutas y turnos, etc.) por parte de las contratistas, y que no alcanzan a una evaluación completa del servicio.

Comentario del Auditado: ¹ En nota de respuesta al Informe Preliminar, la DGHU señala sobre esta observación “El servicio de Inspección y Control Integral de la Licitación 6/2003 –Exp. N° 50.612/04 y n° 62.715/04- contempla estándares que los contratistas deben alcanzar durante la prestación de los servicios, de manera de contar con una evaluación sistemática de la calidad de servicio”.

La ausencia de estos indicadores resulta muy importante a los efectos de que la inspección pueda recomendar a la administración la aplicación de medidas correctivas o sanciones a las empresas prestadoras del servicio.

Comentario del Auditado: De la nota de referencia surge que: En la Lic. 6/2003 a los efectos de este servicio, la ciudad ha quedado dividida en 100 Unidades Territoriales de Inspección (uti), por lo que “de esta manera las metas físicas tendrán una interrelación biunívoca con las metas presupuestarias, respondiendo a los términos contractuales”.

2. Las metas físicas presupuestadas resultan insuficientes para evaluar el servicio de inspección. En este sentido, la unidad de medida utilizada no permite la evaluación del desempeño de las empresas de inspección debido

⁷ El PBC establece que al segundo año de servicio las empresas deben obtener la certificación ISO 9000. sin embargo, esta certificación, en sus distintas versiones, alcanza sólo a la validación genérica de los *procesos* que las empresas realizan para la implementación del servicio.

a la diversidad y heterogeneidad de las acciones involucradas. Tampoco es posible el cotejo intertemporal puesto que para el año 2003 se fijaron 1095 “inspecciones”, para el año 2002 12 “servicios”, no existiendo previsión para los años anteriores.

Comentario del Auditado: En la mencionada nota se aclara: Respecto de las previsiones sobre este punto, en la Lic. 6/2003 se ha incorporado una nueva modalidad con criterios estadísticos “La Contratista del Servicio de Inspección y Control Integral debe determinar, para cada zona, el tamaño de la muestra –cantidad de Utis representativas- que permita realizar una inferencia sobre la población con criterio estadístico, considerando un nivel de confianza igual o superior al 90% y por servicio un error de estimación medio mensual inferior a dos unidades en valor absoluto.

3. No han podido ser hallados en el GCBA dos informes que se refieren a la evaluación de la gestión de los servicios de higiene urbana, licitación 14/97:
 - ✓ El informe elaborado por el Instituto de Ingeniería Sanitaria de la Facultad de Ingeniería de la UBA sobre “La Gestión de los Servicios de Higiene Urbana, Licitación 14/97” ha sido presumiblemente extraviado, según informa la DGTayL de la Secretaría de Producción, Turismo y Desarrollo Sustentable (C.N. AGCBA-3.662-2004, 23.11.04).
 - ✓ No fue entregado ni puesto a disposición de la AGCBA el “Informe de evaluación de desempeño del Contratista, basado en la información que surja de la aplicación del Art.54 y del Art. 77”, establecido en el art. 5 del PBC de la lic. 14/97.⁸

B. El control de gestión realizado por latasa y Ceamse

4. Como se señaló oportunamente (Informe de Auditoría sobre Inspección de Higiene Urbana 2001-2002) “no se hallaron evidencias del uso de estándares y/o indicadores que provean soporte para una evaluación sistemática de la calidad del servicio. Sólo se encontraron estadísticas y curvas gráficas que expresan la evolución de ocurrencia de cada tipo de deficiencias; pero sin poder establecer si los niveles de tales curvas se hallan por encima o por debajo de determinados niveles pretendidos como estándar. Las empresas admiten esta carencia, sin perjuicio que esta AGCBA reconoce que ello no figura entre sus obligaciones contractuales explícitas”.

Tampoco la DGHUR ha efectuado o solicitado estudios para establecer una evaluación del servicio de higiene urbana, a partir de las demandas existentes en el entorno o por comparación con otros análogos nacionales y/o del exterior, públicos y/o privados.

Comentario del Auditado: En su nota de responde la DGHU indica: “En esta nueva modalidad de control ha quedado reflejada las consideraciones metodológicas con criterio estadístico” ... “La Metodología debe demostrar que la elección de las Utis a inspeccionar se debe realizar al azar, es decir todas las Utis tienen la misma probabilidad de ser elegidas. Para la determinación del error se considera la desviación estándar que tiene en

⁸ C.N.AGCBA-3752-04.

cuenta las deficiencias detectadas. Las contratistas deben demostrar mensualmente, aplicando conceptos estadísticos, la aleatoriedad del generador de números random para la selección de las Uti verificadas”.

5. Respecto a la *eficiencia* de los servicios, el indicador de “deficiencias” no es representativo de la totalidad de las mismas y su utilización en la práctica adolece de limitaciones:

- a) Las empresas no inspeccionan la totalidad del servicio sino que se realizan muestras para determinar rutas y horarios de inspección. A los efectos de que el dato cobre significación se debería informar la significatividad de dicha muestra y su incidencia en el universo a inspeccionar, a los efectos de poder estimar el total de deficiencias del servicio.
- b) La “representatividad” de las deficiencias registradas en dichos informes, (es decir, en qué proporción o proyección darían cuenta de la situación global) se debilita por la falta de información específica sobre *rutas de servicios e inspecciones realizadas* (Cfr. Auditoría de Inspección de Servicios de Higiene Urbana 2001-2002).
- c) Las empresas que efectúan el control no cuentan con procedimientos de muestreo que permitan evaluar la razonabilidad del mismo, dejando librada a cada inspector la decisión de los sitios y lapsos de inspección. Asimismo se detecta que no se imparten ordenes precisas que establezcan una metodología que garantice el control del universo auditado, a partir de una muestra y/o técnicas previas (Cfr. Auditoría Inspección de Servicios de Higiene Urbana 2001-2002).
- d) La empresa latasa no determina si son imputables o no imputables el 49,7% de las deficiencias observadas en los muestreos aleatorios (12.900 sobre 25.942, ver cuadro en Aclaraciones Previas).
- e) Las empresas latasa y Ceamse utilizan *listados de deficiencias* distintos, lo cual dificulta el control de las mismas por tipo de deficiencia. Los listados de deficiencias de ambas empresas:
 - ✓ *coinciden* en aquellas deficiencias imputables establecidas en el art. 54 del PBC, pero los números de código son distintos,
 - ✓ cada uno de estos listados *agrega* otras deficiencias específicas que no permiten la comparación.
- f) No ha sido objeto de un análisis particularizado ni de una aprobación por medio fehaciente por parte de la DGHUR, la serie de deficiencias específicas *agregadas* por los contratistas a las determinadas en el art. 54, ni tampoco si las mismas serán consideradas imputables a la empresa prestataria del servicio o no imputables.

Cabe mencionar, a este respecto, que en los meses de noviembre y diciembre del año 2003, latasa agregó a su listado 6 nuevas categorías de deficiencias no imputables (la mayoría de ellas referidas a los recuperadores urbanos) que alcanzaron esos meses un peso del 75% y 63% respectivamente sobre el total de deficiencias del mes, lo cual da

una idea de la importancia de este tipo de cambios que no cuentan con una aprobación expresa de la administración.

- g) el indicador de *Deficiencias Imputables* sólo permite conocer diferencias de magnitud en el tiempo y por zonas, pero no la eficiencia del servicio en tanto no se han establecido parámetros o umbrales que establezcan niveles de eficiencia estándar.⁹
6. No existe el mismo criterio para el diseño de los *informes* que las contratistas deben presentar a la inspección de acuerdo con el Art. 64.5 del PBC de modo de sistematizar y facilitar los controles previstos.

Tampoco existe uniformidad en la *denominación de los distintos servicios* por parte de las empresas Ceamse y latasa, lo que dificulta su determinación respecto a lo definido en el PBC de la Licit.14/97.
7. Los informes de la inspección que certifican las cantidades facturadas por la prestación de servicios no básicos, al *no contener un detalle específico de los recursos utilizados* (por ejemplo, con indicación de dominio de vehículo y nombre de los trabajadores) y tiempos insumidos por cada uno, no contienen información suficiente para poder determinar eventuales desacuerdos con el GCBA sobre recursos utilizados. Este detalle permitiría controlar, además, si el personal de la contratista está debidamente registrado.

Tampoco los informes mensuales de inspección, al referirse exclusivamente a una determinada cantidad de irregularidades tipificadas (las que por otra parte conducen al circuito de procedimientos de sanciones y no al circuito de certificación) no pueden servir, por su propio diseño, para control de los recursos utilizados.
8. Las empresas prestadoras del servicio de inspección no cuentan con una distribución pautada de los inspectores en los diferentes turnos de servicio, detectándose que en los horarios nocturnos no se llega a cubrir un mínimo porcentaje de las rutas de recolección de residuos domiciliarios (Cfr. Auditoría Inspección de Servicios de Higiene Urbana 2001-2002).

C. El control de la administración sobre Ceamse y latasa

9. Las responsabilidades de *control del control* que realiza la DGHUR sobre las empresas Ceamse y latasa se ve afectada por la ausencia de instrumentos básicos y procedimientos regulares.

Si bien la Administración ha elaborado una nueva metodología para realización de las operaciones de control de la Inspección (CN AGCBA-3752-04 fs.51/95), la misma no fue de aplicación a los servicios contratados

⁹ Si bien Ceamse considera que “el relevamiento de deficiencias imputables –que diariamente se remite al GCBA-- puede asimilarse a un indicador confiable de la calidad del servicio por parte de los contratistas”, la empresa no obstante no ha establecido “una relación cualitativa entre cantidad de deficiencias detectadas y calidad de servicio prestado” (CN AGCBA-3807-03).

a través de la Licit.14/97 sino para las empresas que tendrán a cargo la inspección de los servicios previstos en la Licitación 6/2003.¹⁰

Por otra parte, el control de los *servicios no básicos* por parte de latasa y Ceamse se ve dificultado porque las órdenes de servicio emitidas por la DGHUR no responden a una metodología que garantice la realización de mecanismos regulares de consulta legal y técnica así como también, en muchos casos, carecen de precisiones en cuanto a horario, zona a atender y unidades de servicio solicitadas.

Comentario del Auditado: En la nota citada, la DGHU informa que “El Servicio de Inspección y Control Integral de la Licitación N° 612003 -(...) ha previsto para el año próximo y atento al nuevo Sistema de Inspección y Control Integral como unidad de medida la Unidad Territorial de Inspección (UTI). Téngase presente que cada ZONA en la que se divide la ciudad según la Licitación N° 6/2003, ha quedado dividida para los Servicios de Inspección y Control Integral en 100 UTI 's. (...) La CONTRATISTA del Servicio de Inspección y Control Integral debe determinar, para cada ZONA, el tamaño de la muestra -cantidad de UTI 's representativas- que permita realizar una inferencia sobre la población con criterio estadístico, considerando un Nivel de Confianza igual o superior al 90% y por servicio un error de estimación medio mensual inferior a dos unidades en valor absoluto. La METODOLOGIA debe demostrar que la elección de las UTI 's a inspeccionar se debe realizar al azar, (...) Las CONTRATISTAS deben demostrar mensualmente, aplicando conceptos estadísticos, la aleatoriedad del generador de números random para la selección de las UTI 's verificadas. Entendemos que el cálculo del índice de Prestación de Inspección y Control Integral considerado en la METODOLOGIA constituirá un elemento que contribuirá al seguimiento objetivo de los contratos de inspección y control integral”.

10. La elevada concentración de funciones en la Dirección General y su gabinete asesor, lleva a que hasta acciones rutinarias de control sean realizadas en ocasiones por dichos funcionarios. Asimismo, a pesar de un número importante de personal de planta, de contratados y personal beneficiario de planes Jefes/Jefas de Hogar, las tareas más importantes de supervisión y control de los servicios y de la inspección, están concentradas en siete personas, no participando de este grupo el ex Depto. Control de Servicios.

Comentario del Auditado: Conforme Nota AGCBA N° 2085-05: “A los efectos de optimizar los mecanismos de control por parte de la DGHU, se han distribuido tareas, definido responsabilidades, etc. ... trabajando conjuntamente con los profesionales expertos en “calidad” a los efectos de implementar los procedimientos y manuales bajo el criterio de mejora continua prevista en la norma todo ello como herramienta de gestión y desempeño”.

¹⁰ Aunque no existe una metodología unificada para las tareas de Inspección, la empresa latasa posee un “Instructivo de Operaciones” de inspección (CN AGCBA-3752-04 f.40) y la empresa Ceamse posee un documento llamado “Procesos Administrativos y Operaciones” (CN AGCBA-3807-03).

11. El control que realiza la DGHUR sobre las empresas latasa y Ceamse (ver Aclaraciones Previas):

- ✓ Se ejecuta sin planificación preestablecida y sin una evaluación regular de los controles y sus resultados que quede registrada. En este sentido, la evaluación de los detallados informes mensuales de la Inspección (latasa y Ceamse) se limita a un escueto informe sin evaluar los abundantes datos en series de tiempo integradas, con parámetros de rendimiento e indicadores de niveles de riesgo que permitan una evaluación objetiva del desempeño comparado por zona y global del servicio.
- ✓ Los controles aleatorios en la vía pública y el control en las oficinas de las Unidades de Inspección que la DGHUR informa realizar sobre el cumplimiento de los contratos de Ceamse y latasa, carecen de registración sistemática y exhaustiva, de especificación de los criterios de aleatoriedad del muestreo y de determinación registrada de las unidades seleccionadas para su verificación.¹¹

La Dirección informa del esfuerzo del personal encargado del control, “incluso fuera de los horarios laborales” y de la concientización desarrollada sobre su importancia, aunque la cantidad de personal asignado hace presumir, en primera instancia y sin conocer el grado de calificación del personal asignado, que se podrían mejorar los controles de latasa y Ceamse y se podrían detectar deficiencias de Inspección como las que la DGHUR constató según se informa en la siguiente observación.

Comentario del Auditado: La DGHU expresa en la Contestación Nota AGCBA N° 2085-05 del 11.08.05, que actualmente “A los efectos de optimizar los mecanismos de control por parte de la DGHU, se han distribuido tareas, definido responsabilidades e incrementado la dotación de personal afectado a las diferentes tareas, a saber: Jefatura Zona les, Coordinación General, Área Legal, Área Informática-GPS, Área de Inspección y Control Integral y Departamento Medición de Servicios. Todas estas áreas están trabajando conjuntamente con los profesionales expertos en ‘calidad’ a los efectos de implementar los procedimientos y manuales bajo el criterio de mejora continua prevista en la norma, todo ello como herramienta de gestión y desempeño”.

12. El 20 de marzo de 2003, la DGHUR constató que 80 vehículos circulaban por la ciudad con la Inspección Técnica Vehicular vencida,¹² sin que esta infracción al pliego determinara multa a la empresa latasa por no haberlo detectado. Si bien el pliego le da a la administración la facultad de sancionar o no sancionar a ambas empresas por mora en el cumplimiento de las obligaciones contractuales, no se ha aplicado ninguna desde el inicio del contrato hasta el momento de efectuarse la auditoría.¹³

¹¹ Cfr. Nota 2241-DGHU-03 y complementaria Nota 2270-DGHU-03, papeles de trabajo Auditoría 2002.

¹² El 44% de los vehículos afectados a los servicios prestados por Cliba, zona 1 (80 de un parque automotor de 180 unidades incluidas 9 que fueron reemplazadas) circularon con la ITV vencida con un promedio superior a los 53 días a partir de febrero y marzo del año 2003 respecto al vencimiento de la tarjeta de cada uno de los vehículos.

¹³ CN AGCBA N° 3752/04, folio 49.

D. Observaciones contables

13. El 91% de las órdenes de pago relevadas han sido pagadas vencidas. El plazo de pago establecido en el P.B.C. de la Lic. 122/98 art. 5.13 in fine y en el Convenio con Ceamse, Anexo 1, art. 1.13 in fine, es de 30 días. El promedio para el pago es de 261 días.

Se destaca en particular el caso de tres facturas en las que, se demora el pago un promedio de 325 días por la falta de presentación de una factura adicional de menos del 3% del monto principal.¹⁴

14. El 71% de las carpetas no posee firma del contador en las Ordenes de Pago y en el 89% de las Ordenes de Pago ingresa a Tesorería con las Ordenes de Pago vencidas.

15. Se verificaron en las carpetas de pago los siguientes incumplimientos respecto a:

Planilla de Compromiso preventivo	24%
Planilla de Devengado	100%
Planilla de Cuenta única tesoro (CUT)	57%
Constancia de SUSS	13%

¹⁴ Ver los artículos 5.13 in fine del P.B.C. Licit. 122/98 y el art. 1.123 in fine del Convenio con Ceamse donde se manifiesta "Si parte de alguna factura presentada por CEAMSE (consultora en el caso de IATASA) fuese objetada por el G.C.B.A., el pago del resto aprobado no podrá denegarse por esa razón; las previsiones de plazo para el pago indicadas en esta Cláusula, serán de aplicación para el monto no objetado y también para la parte objetada si posteriormente se acuerda o determina que correspondía su pago."

VIII. RECOMENDACIONES

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

A. Marco general del control

Los servicios básicos más importantes de la Ciudad, entre los que se encuentra el control de Higiene Urbana, deberían contar con una *planificación especial* que contemple todos los aspectos esenciales de su ejecución y control. No fue suficiente la definición de metas, que además cambian de unidad de medida impidiendo su evaluación intertemporal, sino que no se contempló la definición de estándares de calidad y eficiencia tanto general (en toda la ciudad), como relativa (entre zonas y unidades tanto las concesionadas como administradas por el GCBA) para su seguimiento, conjuntamente con análisis de la evolución de la demanda potencial y que permita la comparación con otros programas *análogos* nacionales y/ o del exterior, públicos y/ o privados.

B. El control de gestión realizado por latasa y Ceamse

El control de la prestación de servicios debería establecer parámetros de deficiencias para evaluar y corregir la prestación de servicios y debería mejorar la metodología para la definición y detección de deficiencias imputables. También, debería establecer rutinas aleatorias para los procedimientos de inspección, asegurando paralelamente (por rotación y renovación) que escapen al conocimiento de los contratistas de recolección y limpieza, haciendo explícitas las condiciones de representatividad de las muestras.

C. El control de la administración sobre Ceamse y latasa

Se recomienda el fortalecimiento institucional de la unidad ejecutora del programa a través de una estructura establecida por normativa, con una reorganización y capacitación que posibilite el aprovechamiento a pleno del personal existente, como también la elaboración de manuales de procedimientos.

IX. CONCLUSIÓN

Conforme las observaciones enunciadas en el presente informe se advierte que el marco general y las tareas específicas del servicio de higiene urbana, presenta tres aspectos principales que inciden negativamente sobre los efectos deseados del control.

En primer lugar, al no establecerse indicadores y/o estándares específicos sobre los *resultados* esperados del servicio, no hay posibilidad de obtener una evaluación global de la eficiencia, eficacia y calidad del servicio inspeccionado.

En segundo lugar, se observa un alto riesgo de control sobre los *procesos* y *rutinas* que el servicio involucra porque no se informan los valores del universo y las muestras específicas realizadas para el control aleatorio. No se conoce la cantidad de deficiencias del universo inspeccionado como tampoco cuantas de estas son imputables o no imputables a las empresas prestadoras del servicio. El indicador de deficiencias no ha servido para evaluar el desempeño del servicio ni para establecer acciones correctivas debido a que ni el GCBA ni las empresas de inspección han establecido parámetros para su aplicación.

Se debe señalar que durante el año 2003 en los pesajes de la disposición de residuos se procedió a efectuar destare, es decir a pesar a los vehículos luego de la descarga de residuos, lo que redujo significativamente el riesgo de control de estas operaciones. Este procedimiento recomendado por la AGCBA se aplicó en 19 de los 84 meses que duró la contratación.

Finalmente, el actual sistema de control sobre los *procesos* del servicio de Inspección que realiza la DGHUR, responsable en superior instancia, no garantiza la detección de fallas significativas en la prestación de los servicios de inspección. La Dirección realiza controles no sistemáticos y difusos, y no ha considerado necesario aplicar penalidades ante la repetición de deficiencias (art.53 d) y e). Parece estar desaprovechado un importante número de agentes que, con la debida capacitación, podrían aplicarse a las funciones centrales de control. Asimismo, las condiciones de emisión de Órdenes de Servicio de prestaciones no básicas, no permite el control de su razonabilidad ni facilita el seguimiento y control de las prestaciones por las empresas encargadas del mismo.

En las zonas 2, 3 y 4 se debe sumar a estas debilidades, la situación de confusión de intereses que se plantea con la empresa a cargo de la inspección, determinando la existencia en estas zonas de un alto riesgo de control.

Por último, al momento de llevarse a cabo las tareas de campo, se encontraba en proceso la Licitación 6/2003, que brindará un nuevo marco normativo para las tareas de Inspección de Higiene Urbana, que fueron objeto de esta auditoría y se encuentra expuestas en este informe.