

INFORME FINAL DE AUDITORÍA

Con informe ejecutivo

**Higiene Urbana por Terceros
2005**

Con Informe ejecutivo

Proyecto N° 1.06.16

Buenos Aires, Noviembre de 2007

AUDITORÍA GENERAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Av. Corrientes 640 - Piso 5° - Capital Federal

Presidente

Dr. Vicente Mario Brusca

Auditores Generales

Cdora. Alicia Margarita Boero

Dr. Antonio Rubén Campos

Lic. José Luis Giusti

Lic. Josefa Arminda Prada

Dr. Juan Carlos Toso

CÓDIGO DE PROYECTO:

Nº 1.06.16

NOMBRE:

Higiene Urbana por Terceros

OBJETO:

a) Contrataciones, compras y gastos del SPP 28 - Zona 1 (Adjudicataria: Cliba S.A.) b) Contrataciones, compras y gastos del SPP 28 - Zona 3 (Adjudicataria: Ubasur SA) c) Contrataciones, compras y gastos del SPP 29.

OBJETIVO:

Controlar los aspectos legales y técnicos del o los contratos y el cumplimiento de las certificaciones y su ajuste a los términos contractuales.

ALCANCE:

Examinar la adecuación legal, financiera y técnica de los procesos de contratación y el ajuste de la realización de obras, prestación de servicios y/o adquisición de bienes a los requisitos contractuales en los aspectos referentes a su certificación, liquidación y pago, de acuerdo con la naturaleza del programa. El alcance se acotará, en función del grado de incidencia geográfica y/o económica que surja del relevamiento previo, a las áreas o zonas adjudicadas y/o Centros de Gestión y Participación (CGP).

PROGRAMA PRESUPUESTARIO:

6528 - Servicios de Higiene Urbana por Terceros
6529 - Inspección de Servicios de Higiene Urbana

UNIDAD EJECUTORA DEL PRESUPUESTO:

Dirección General de Higiene Urbana

JURISDICCIÓN:

65 - Secretaría de Producción, Turismo y Desarrollo Sustentable

EQUIPO DE AUDITORÍA

Supervisor Coordinador: Arq. Claudio Scavone

Supervisor: Dra. María Lorena Clienti

INFORME EJECUTIVO

Lugar y fecha de emisión	Buenos Aires, Julio de 2007			
Código del Proyecto	1.06.16			
Denominación del Proyecto	Higiene Urbana por Terceros Auditoría legal y financiera.			
Período examinado	Año 2005			
Programa auditado	6528 - Servicios de Higiene Urbana por Terceros 6529 - Inspección de Servicios de Higiene Urbana			
Unidad Ejecutora	Dirección General de Higiene Urbana (DGHU)			
Objetivo de la auditoría	Controlar los aspectos legales y técnicos del o los contratos y el cumplimiento de las certificaciones y su ajuste a los términos contractuales.			
Presupuesto	<u>Programa 6528</u>			
		Crédito del Programa	N° de Inciso	Crédito del Inciso
	Crédito Sancionado	\$ 318.240.392	Inciso 1	\$ 27.682
			Inciso 2	\$ 98.945
			Inciso 3	\$ 254.201.593
			Inciso 4	\$ 63.596.164
			Inciso 5	\$ 316.008
	Crédito Vigente	\$ 320.383.917	Inciso 1	\$ 86.113
			Inciso 2	\$ 62.773
			Inciso 3	\$ 262.653.059
			Inciso 4	\$ 57.265.964
			Inciso 5	\$ 316.008
	Crédito Devengado	\$ 318.299.118,03	Inciso 1	\$ 86.110,41
Inciso 2			\$ 62.768,23	
Inciso 3			\$ 262.315.475,25	
Inciso 4			\$ 55.5518.939,14	
Inciso 5			\$ 315.825,00	
<u>Programa 6529</u>				
	Crédito del Programa	N° de Inciso	Crédito del Inciso	
Crédito Sancionado	\$ 8.087.886	Inciso 1	\$ 13.841	
		Inciso 2	\$ 29.925	
		Inciso 3	\$ 8.040.600	
		Inciso 4	\$ 3.520	
Crédito	\$ 7.408.267	Inciso 1	\$ 21.460	

	Vigente		Inciso 2 Inciso 3 Inciso 4	\$ 19.891 \$ 7.363.396 \$ 3.520
	Crédito Devengado	\$ 6.393.945,50	Inciso 1 Inciso 2 Inciso 3 Inciso 4	\$ 21.457,92 \$ 19.888,63 \$ 6.350.694,22 \$ 1.904,73
Alcance	Examinar la adecuación legal, financiera y técnica de los procesos de contratación y el ajuste de la realización de obras, prestación de servicios y/o adquisición de bienes a los requisitos contractuales en los aspectos referentes a su certificación, liquidación y pago, de acuerdo con la naturaleza del programa para las zonas 1 y 3			
Período de desarrollo tareas auditoría	de de de	La presente auditoría se realizó entre el mes de mayo y septiembre de 2006		
Aclaraciones previas	Con el fin de situar la lectura del presente Informe se considera conveniente efectuar las aclaraciones que seguidamente se exponen: o <u>El servicio público de Higiene Urbana y la licitación 6/03</u> El servicio público de higiene urbana incluye la <i>Recolección de Residuos Sólidos Urbanos y el Barrido y limpieza de calles</i> y también el suministro de infraestructura para los <i>centros verdes</i>. El contratista tendrá exclusividad para la prestación del servicio público en la zona adjudicada, por el período de vigencia del contrato, en los términos previstos en el pliego de la licitación. Los servicios serán prestados en la CABA que a estos fines se ha subdividido en seis zonas, cinco de ellas objeto de la licitación 6/03 y la zona designada como 5 será servida por el Ente de Higiene Urbana del GCBA. La zona portuaria queda excluida de los alcances de esta licitación. El GCBA tiene la atribución de implementar programas, planes y servicios en forma excepcional, periódica o permanente cuando a su juicio las circunstancias así lo requieran y dentro de los límites previstos en el art. 53 del pliego. Asimismo está facultado a ejecutar por sí o contratar con terceros los servicios para eventos extraordinarios dentro de cualquiera de las zonas. El uso de esta facultad por parte			

	del GCBA no supondrá derecho a indemnización por parte de cualquiera de las contratistas. - o <u>Principios rectores de Higiene Urbana previstos en la licitación 6/03</u> - Principio de Ciudad Limpia - Principio de Prevención - Principio de revalorización de los RSU - o <u>Servicios Previstos en la Licitación 6/03</u> - Servicio de Recolección Domiciliaria - Servicio de recolección Diferenciada - Servicio de recolección de residuos voluminosos - Servicio de recolección de restos verdes - Servicio de Barrido y limpieza de calles - o <u>Servicios de Inspección</u> La inspección de los servicios previstos en la lic. 6/03 comenzaron a ejecutarse a partir del 20 de febrero de 2005, a esa fecha la licitación de los servicios de inspección no estaba finalizada por lo cual debió efectuarse la inspección directamente por personal de la DGHU. Recién a final del año, en el mes de noviembre de 2005 comenzó la ejecución del contrato de inspección (expediente N° 50.612-2004 Licitación 1-2005) Asimismo, debe destacarse que desde el comienzo de la ejecución de la lic. 6/03 se concedió a las empresas el plazo de 90 días de gracia para la aplicación de sanciones y/o penalidades. Se deja constancia que cada una de las zonas se encuentra dividida en 100 UTIS y que la inspección se efectúa por un sorteo aleatorio que se realiza en las sedes de latasa y Latino Consul en el cual se establece que UTIS serán recorridas por los inspectores en cada uno de los turnos. - o <u>Índice de prestación</u> Se establece como índice de prestación del servicio un número de corte diario y un número de corte mensual. Se considerará que el servicio fue eficientemente prestado
--	--

	cuando los guarismos que arrojen las fórmulas detalladas a continuación no superen los números de corte consignados precedentemente. El contratista deberá definir su Plan de Trabajo planificando las prestaciones a los efectos de cumplir con dicho objetivo, en caso contrario, el contratista deberá formular su plan de trabajo de modo de cumplir con el índice de prestación requerido. o <u>Reclamos</u> El pliego prevé que el contratista será responsable de la solución rápida, cortés y razonable de todos los reclamos y solicitudes de servicio por parte de los usuarios. Todos los reclamos, quejas, solicitudes de servicio y sugerencias deberán ser registradas en una base de datos. La gestión de resolución del reclamo o servicio solicitado deberá estar cumplimentada dentro de las 24 horas siguientes al horario de inicio del primer servicio posterior al llamado, la resolución también deberá registrarse en la base de datos. El contratista deberá suministrarle al CUR acceso directo y en tiempo real, a la base de datos. Asimismo, deberá quincenalmente elevar un informe escrito con el listado de la Base de datos de reclamos, quejas, solicitudes de servicio y/o sugerencias al CGP u organismo que lo reemplace y correspondiere según la zona. o <u>Sistema de Penalidades</u> El incumplimiento por parte del contratista de las obligaciones emergentes de la relación contractual y de las normas que fijan los requisitos y modalidades de la prestación de los servicios en general, facultará a la aplicación de multas según corresponda a Faltas Graves o Faltas Leves. Las faltas graves se graduarán en porcentajes sobre la facturación total del último mes anterior al período en que se detecta la situación que corresponda a la falta y se aplicarán cuando se verifiquen las situaciones previstas en el pliego en el art. 59. Las multas se graduarán conforme los porcentajes máximos que para cada tipo de falta se establece, que se calcularán sobre la facturación total del mes anterior al que se detecte la falta, y de la aplicación de la multa. El importe de las multas será descontado de los montos que a dicha fecha tengan que percibir los contratistas por los servicios ya devengados.
--	---

	Las faltas leves se graduarán en puntos. Un punto valdrá 0,01 x F, siendo F el monto de la factura del servicio específico en el que se cometió la infracción, correspondiente al mes en que se cometió. Las multas se incrementarán al doble cuando la infracción se reitere dentro del mismo mes calendario y se cuadruplicará cuando se trate del tercer o sucesivos hechos reiterados dentro del mismo período. A los fines de la reincidencia se considerará infracciones objetivamente, con prescindencia del agente o unidad que produjo el hecho u omisión. El importe de las multas será deducido del pago correspondiente a la facturación del mes siguiente al que se cometió la falta. o <u>Mayores costos</u> El precio de la contratación 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. Se considerará que la prestación se ha tornado excesivamente onerosa cuando se encuentre debidamente acreditado el desequilibrio en las prestaciones contractuales. En tal sentido y para que sea viable la adopción de la metodología prevista en el pliego, resulta imprescindible que las distorsiones que se produzcan resulten significativas, es decir que posean una especial importancia. Dicha circunstancia sólo se tendrá por concretada cuando las distorsiones operadas determinen que los precios de los ítems que conforman la estructura de costos estimada, cuya incidencia y parámetros de variación superen, en conjunto, el DIEZ POR CIENTO (10%): Asimismo, de ser procedente, en sucesivas redeterminaciones se tomarán como base los parámetros de variación utilizados en la última readecuación de precios. o <u>Programa de relaciones con la comunidad</u> Los contratistas deberán incluir en sus respectivos Planes de Trabajo un Plan de relaciones con la comunidad dirigido a vecinos y usuarios quienes desempeñan un rol significativo en la gestión de residuos sólidos urbanos y deben estar debidamente informados para adaptar sus comportamientos y actitudes a prácticas sustentables con el objeto de estimular a los vecinos a colaborar en el mantenimiento de la limpieza de la ciudad y lograr el cumplimiento de los
--	---

	principios rectores de la higiene urbana. El plan deberá contar con la aprobación del GCBA. - o <u>Auditoría Social</u> a) El GCBA establecerá un mecanismo de auditoría social del Servicio Público de Higiene Urbana. Se generará una Comisión Vecinal para el Mejoramiento de la Higiene Urbana que surgirá del Consejo Consultivo de cada CGP u organismo que lo reemplace en el futuro, estará integrada por asociaciones intermedias y vecinos con domicilio real dentro de la competencia territorial del CGP. - o <u>Auditorías Previas</u> La Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires realizó en el ámbito de la Dirección General de Higiene Urbana varios proyectos de auditoría, del contrato resultante de la Licitación 14/97 (Proyecto N° 1.04.0.00 y Proyecto N° 1.01.01.00, Proyecto N° 1.01.00.01.02, Proyecto N° 1.03.14) y el análisis de la licitación correspondiente a la licitación N° 6/03 se realizó bajo el proyecto N° 1.05.10.
Observaciones principales	1. Teniendo en cuenta las deficiencias detectadas por zona, el estado general de la ciudad y los constantes reclamos a la falta de higiene, hacen presumir que el cumplimiento dado a los principios que inspiraron las bases previstas en el pliego que regula la licitación 6/03, no satisfacen la necesidad social ni la demanda de limpieza en la ciudad. A este respecto, cabe señalar que, mientras que con el sistema de la licitación 14/97 los contratistas cobraban por cantidad de residuos recolectados, en el actual sistema, donde perciben un “abono” de monto fijo, el único incentivo con que cuentan las empresas para prestar adecuadamente los servicios reposa en la efectividad de la actividad de inspección 2. En la zonas 1 y 3 el principio de revalorización de los RSU no es llevado a la práctica por el estado sino por la

	recolección informal. Eso trae como consecuencia, de conformidad con la vista efectuada y las denuncias relevadas, que empeora el estado de higiene de las mencionadas zonas, debiendo establecerse más frecuencias de servicios. 3. La falta de regulación y control de la recolección informal urbana torna inviable e ineficiente el principio de ciudad limpia que sustenta la licitación 6/03, ello por cuanto esta carencia contribuye a entorpecer el cumplimiento eficiente del servicio 4. El estado general de suciedad detectado en varias UTIs correspondientes a la zona I, provoca que el vecino no se comprometa con el horario fijado para sacar los residuos domiciliarios. Esto se evidenció en las inspecciones oculares realizadas el no cumplimiento del horario fijado para sacar los residuos domiciliarios. 5. Atento la situación señalada en las observaciones 1 a 4 se observa que el pliego sólo prevé la recolección diferenciada en origen en los grandes generadores, estableciendo para ello un criterio restringido que si se ampliara contribuiría a la higiene general de la ciudad. 6. En cuanto a la recolección domiciliaria se observa que hay UTIs en las que los RSU permanecen en la calle varias horas entre el horarios aconsejado para sacarla (20 a 21 hs.) y la hora en que efectivamente es retirada por la empresa contratista. "El Acta Acuerdo para la Readecuación del Servicio Público de Higiene Urbana con vigencia a partir del mes de febrero de este año recoge esas observaciones y en ese sentido, incorpora como medida de fondo la recolección contenerizada de residuos domiciliarios y diferenciada y la figura del sector crítico como una manera de focalizar acciones diversas ajustadas a la problemática de cada área" 7. Del análisis de los Informes de Prestación Mensual de la DGHU del año 2005, surge que: ✓ El piso del Índice de Prestación, en todas sus variantes, establecido en el pliego, por el Servicio de Recolección de Residuos Sólidos Urbanos nunca igualó o supero el valor predeterminado, vg. Número de Corte Mensual o sea $Rm = 600$, tanto para la zona 1 y 3. En consecuencia, se puede afirmar que el índice de prestación establecido en el Pliego de Bases
--	--

	y Condiciones no es idóneo para medir la calidad del servicio, ya que no refleja adecuadamente las deficiencias efectivamente detectadas. ✓ Para el caso del Barrido y Limpieza de Calles, considerando todos los índices de prestación, el número de corte mensual o sea $B_m = 150$ se supero para la zona 1 en un 40% de los meses de ejecución de la licitación en el período auditado. En cuanto a la zona 3 el índice fue superado en un 70% en el mismo período. 8. Los reclamos que realizan los vecinos a los CGP, no siempre son registrados en el CUR atento la inacción de los CGPs al respecto. 9. El circuito de los reclamos efectuados en los CGP genera retrasos y demoras en la llegada de información para la intervención de las empresas contratistas. Ello, debido a que como paso previo se envía el reclamo a la DGHU y recién allí se retransmite a la empresa responsable mediante Orden de Servicio. 10. La Contaduría no descuenta las multas efectivamente aplicadas a los contratistas por Resolución de la DGHU. De un total de \$ 310.289,88 de multas a la empresa CLIBA durante el año 2005, sólo se descontó de los pagos efectuados la suma de \$ 53.355,70. En cuanto a la empresa URBASUR, el total de \$ 49.858,15 de multas efectivamente aplicadas nunca fue descontado de los pagos efectuados. 11. Se observa que durante el primer año de ejecución de la contratación fue necesario efectuar una redeterminación de precios y se habilitó para efectuar un segundo reclamo, sobre la base del mes de abril de 2005, aplicando el criterio de que la contraprestación se ha tornado excesivamente onerosa para las empresas. 12. En virtud de lo establecido en el pliego el cual admite un 10 % como disparador para efectuar el reclamo por parte de la empresa prestatarias del servicio de Higiene Urbana observamos que, en la medida que se haya producido una redeterminación de precios, la misma queda establecida como base para la posterior redeterminación, es decir que no es el 10% sobre la oferta el que se va incrementando sino un 10% sobre la base de la redeterminación anterior, no existiendo un techo que
--	--

	funcione de tope para los reclamos. 13. A la fecha del cierre de las tareas de campo del presente informe, se deja constancia que se ha formalizado un acta acuerdo por mayores costos devengados al mes de diciembre de 2005 que afectan los recursos presupuestarios de ejercicios posteriores. Asimismo, se deja constancia que se encuentra pendiente la publicación del decreto que los reconoce, por lo cual no podemos cuantificar la erogación ni conocer el costo total final de los servicios prestados durante el año 2005. 14. Inexistencia de estructura formal aprobada, procedimientos específicos para la actividad de inspección, así como sus respectivos manuales. Esto produce ausencia de similitud de criterios en el accionar de los encargados de las distintas zonas. 15. En la zona 1 la UTI con más reclamos es la Nº 51 para el servicio de Barrido y Limpieza de Calles, con 121 reclamos del EURSPCABA y 23 deficiencias detectadas y sólo fue visitada 19 veces en el año, lo que arroja un promedio mensual de una y media vez. Sin perjuicio de ello y del promedio mensual resultante de lo expuesto en el párrafo anterior, lo más grave es que se detecta que hay meses que cuentan con 5 visitas y meses que no registran inspeccionada la UTI como ser febrero, marzo abril, noviembre y diciembre de 2005. 16. Se observó en el procedimiento efectuado los días 20 y 21 de septiembre de 2006 por esta auditoría conjuntamente con la inspección de la DGHU, que se había asignado sólo un agente por parte de la empresa IATASA a la inspección de la zona 1, resultando insuficiente la cantidad de personal fijada por la empresa para realizar una adecuada inspección, ya que no puede al mismo tiempo una única persona manejar el vehículo y verificar correctamente la zona que requiere además que se registre en actas la deficiencia o solicitud detectada, ello atenta contra la calidad del servicio brindado. 17. Se observó en el procedimiento realizado los día 20 y 21 de septiembre de 2006 por esta auditoría, que la contraverificación de inspección implementada por la DGHU informó mayor cantidad de "Deficiencias" detectadas en las UTIs testigo sorteada para las zonas 1
--	---

	y 3, que las informadas por las contratistas de inspección (Iatasa y Latino Consult). 18. La tarea que desarrolla la contraverificación de inspección con personal de la DGHU, se realiza de una manera más eficiente y responsable que la que efectúan las empresas contratadas para efectuar la inspección IATASA y LATINO CONSULT S.A.
Conclusiones	La situación socioeconómica general de los últimos 5 años, de la cual la Ciudad de Buenos Aires no ha sido ajena, ha generado la proliferación de variantes alternativas de mantenimiento en las clases sociales más castigadas por la crisis. Ello ha hecho que avance en la ciudad la recolección informal a través de personas que han encontrado en la basura una fuente de ingreso, que permita su subsistencia y lo inserte nuevamente en el sistema. Pero esta situación empezó a ser explotada por grupos organizados de recolección y acopio, que actualmente funcionan con bases establecidas en las cuales inclusive pesan y le compran el material reciclable al recuperador urbano. Esta modalidad de recolección paralela obstaculiza el eficiente cumplimiento del servicio público de higiene de la ciudad que se realiza a través de las empresas adjudicatarias; y se contrapone con los principios rectores del pliego que regula la licitación 6/03. Dándose origen a una problemática que a la fecha no permite a la ciudad brindar un efectivo servicio de higiene urbana a los habitantes incumpliendo con el espíritu de ciudad limpia. Sin perjuicio de lo expuesto en lo que hace al pliego y licitación 6/03 se ha visualizado que en el término del período analizado ha habido dos redeterminaciones de precios que involucran a todos los meses del año calendario en que el servicio fue prestado, y que a su vez han repercutido financieramente en el ejercicio 2006. Asimismo, el procedimiento establecido para la segunda redeterminación es el de tomar como base la redeterminación anterior elevando de esta forma el piso para cada una de las redeterminaciones futuras a lo largo del contrato. Por ende, el efecto del 10% fijado en el pliego no se refleja en la realidad. ➤ En cuanto a la inspección es importante señalar que la forma en que está previsto el servicio de higiene de la ciudad hace casi imposible abarcar la totalidad de las

	UTIs que integran una zona. El sistema implementado para control se realiza por muestreo aleatorio que no garantiza la frecuencia de inspección ni la revisión de las UTIs en los diferentes turnos, ya que en varias ocasiones el sorteo hace que una misma UTI sea inspeccionada varias veces en el mismo mes en el mismo turno y otras no registren inspección. Por otra parte, la contraverificación de inspección ha demostrado ser más eficiente que la inspección formal del servicio.
--	--

**Informe Final de Auditoria
Proyecto N° 1.06.16**

DESTINATARIO

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

La Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, en uso de las facultades conferidas por el artículo 135 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 131, 132 y 136 de la Ley N° 70, procedió a efectuar un examen en el ámbito de la Dirección General de Higiene Urbana, dependiente en el año 2005 Subsecretaría de Medio Ambiente de la Secretaría de Producción, Turismo y Desarrollo Sustentable.

El examen se ha llevado a cabo de conformidad con las normas de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires establecidas en la Ley N° 325 de la Ciudad de Buenos Aires y en cumplimiento de la planificación institucional del año 2006.

I. OBJETO

Contrataciones del Programa Presupuestario: "Servicio de Higiene Urbana por terceros" Programa N° 6528 - Servicios de Higiene Urbana por Terceros y programa 6529 - Inspección de Servicios de Higiene Urbana, Jurisdicción 65. Auditoría legal y financiera.

Programa 6528

	Crédito del Programa	N° de Inciso	Crédito del Inciso
Crédito Sancionado	\$ 318.240.392	Inciso 1	\$ 27.682
		Inciso 2	\$ 98.945
		Inciso 3	\$ 254.201.593
		Inciso 4	\$ 63.596.164
		Inciso 5	\$ 316.008
Crédito Vigente	\$ 320.383.917	Inciso 1	\$ 86.113
		Inciso 2	\$ 62.773
		Inciso 3	\$ 262.653.059

		Inciso 4	\$ 57.265.964
		Inciso 5	\$ 316.008
Crédito Devengado	\$ 318.299.118,03	Inciso 1	\$ 86.110,41
		Inciso 2	\$ 62.768,23
		Inciso 3	\$ 262.315.475,25
		Inciso 4	\$ 55.5518.939,14
		Inciso 5	\$ 315.825,00

Programa 6529

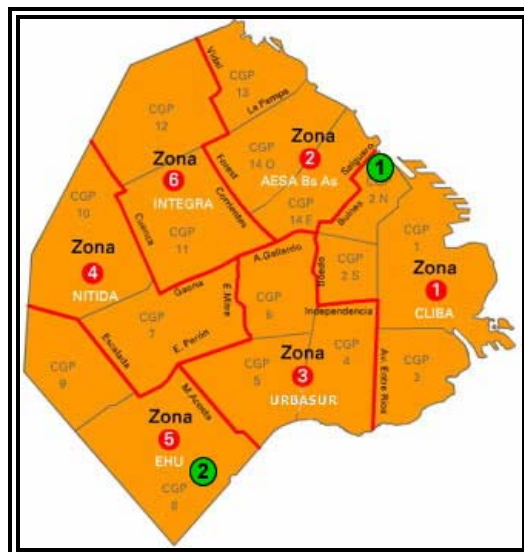
	Crédito del Programa	N° de Inciso	Crédito del Inciso
Crédito Sancionado	\$ 8.087.886	Inciso 1	\$ 13.841
		Inciso 2	\$ 29.925
		Inciso 3	\$ 8.040.600
		Inciso 4	\$ 3.520
Crédito Vigente	\$ 7.408.267	Inciso 1	\$ 21.460
		Inciso 2	\$ 19.891
		Inciso 3	\$ 7.363.396
		Inciso 4	\$ 3.520
Crédito Devengado	\$ 6.393.945,50	Inciso 1	\$ 21.457,92
		Inciso 2	\$ 19.888,63
		Inciso 3	\$ 6.350.694,22
		Inciso 4	\$ 1.904,73

II. OBJETIVO

Controlar los aspectos legales y técnicos del o los contratos y el cumplimiento de las certificaciones y su ajuste a los términos contractuales.

III. ALCANCE DEL EXAMEN

Examinar la adecuación legal, financiera y técnica de los procesos de contratación y el ajuste de la realización de obras, prestación de servicios y/o adquisición de bienes a los requisitos contractuales en los aspectos referentes a su certificación, liquidación y pago, de acuerdo con la naturaleza del programa para las zonas 1 y 3. La presente auditoría se realizó entre el mes de mayo y septiembre de 2006



1.- Universo de análisis y determinación de la muestra

Se trabajó en base a una muestra realizada de acuerdo a la información suministrada por el DGHU para las zonas 1 y 3, con corte al 31 de diciembre de 2005. Tomando el universo de la actuaciones informadas por la Dirección General de Higiene Urbana, para los Montos Certificados por el año 2005, se puso como premisa determinar una muestra representativa del 70% del universo.

Para la selección de esta muestra, se usó el criterio ABC o gráfica de Pareto que permite, frente a un número importante de casos, determinar cuáles son los de mayor significación.

El ABC es un criterio empírico que define que generalmente el 20 o 30% de ciertos fenómenos provocan el 70 u 80% de los acontecimientos. Entonces, ubicando aquellos (20 o 30%) estamos controlando el mayor impacto (70 u 80%).

2.- Procedimientos de auditoría aplicados

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

- Análisis de informes de auditoría anteriores.
- Actualización de normas acerca de estructura, misiones y funciones del organismo.¹
- Determinación de la muestra de las transacciones.
- Estudio y análisis de la muestra obtenida. Legal y financiero.
- Análisis de las cuestiones legales derivadas del contrato de servicios licitados a través de la licitación 6/03.

¹ Actualización referente a las recopilaciones efectuadas en los anteriores informes de AGCBA.

- Verificación del cumplimiento de metas presupuestarias, conforme la formulación del programa correspondiente al ejercicio 2005.
- Relevamiento de los expedientes y carpetas de pago correspondientes a las contrataciones de servicios e inspección seleccionados en la muestra. Control de facturas y certificados emitidos por los contratistas: imputaciones contables; circuito administrativo para el pago de los certificados; autorizaciones correspondientes tanto en la Dirección General de Higiene Urbana como en la Dirección General de Contaduría y Tesorería; Normas vigentes para el pago de facturas de acuerdo a normativa de la AFIP; cálculo de retenciones por Impuesto a las Ganancias e Ingresos Brutos; fechas de pago y efectivización de los mismos; comprobantes de afectaciones presupuestarias en sus distintas etapas.
- Entrevistas con funcionarios de la DGHU
- Relevamiento del circuito de inspección y verificación de su cumplimiento.²
- Inspecciones oculares.³

IV. ACLARACIONES PREVIAS

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

o El servicio público de Higiene Urbana y la licitación 6/03

El servicio público de higiene urbana incluye la *Recolección de Residuos Sólidos Urbanos* y el *Barrido y limpieza de calles* y también el suministro de infraestructura para los *centros verdes*⁴. El contratista⁵ tendrá exclusividad para la prestación del servicio público en la zona adjudicada, por el período de vigencia del contrato⁶, en los términos previstos en el pliego de la licitación. Los servicios serán prestados en la CABA que a estos fines se ha subdividido en seis zonas, cinco de ellas objeto de la licitación 6/03 y la zona designada como 5 será servida por el Ente de

² Realizadas los días 20/09/2006 y 21/09/2006 en el horario de 22 a 6 hs.

³ Realizadas los días 20/09/2006 y 21/09/2006 en el horario de 22 a 6 hs.

⁴ Lugar donde, construida la infraestructura permitirá las tareas de selección, enfardado y acopio de materiales reciclables a los Recuperadores Urbanos, ya sea que se trate de una organización o en forma personal

⁵ El adjudicatario que haya suscripto el contrato

⁶ 4 años contados desde el día de iniciación de prestación del servicio. El GCBA se reserva el derecho de prorrogar el contrato, bajo idénticas condiciones a las adjudicadas, respetándose los valores contractuales, por un período de un año.

Higiene Urbana del GCBA. La zona portuaria queda excluida de los alcances de esta licitación.

El GCBA tiene la atribución de implementar programas, planes y servicios en forma excepcional, periódica o permanente cuando a su juicio las circunstancias así lo requieran y dentro de los límites previstos en el art. 53⁷ del pliego. Asimismo está facultado a ejecutar por sí o contratar con terceros los servicios para eventos extraordinarios dentro de cualquiera de las zonas. El uso de esta facultad por parte del GCBA no supondrá derecho a indemnización por parte de cualquiera de las contratistas.

o Principios rectores de Higiene Urbana previstos en la licitación 6/03

Principio de Ciudad Limpia

Este Principio implica que el Servicio Público de Higiene Urbana sea prestado con la calidad⁸ requerida. Se sustenta en la eficiencia en la ejecución, control de calidad y aseguramiento de la misma efectuado por parte del contratista en la prestación de servicio.

Principio de Prevención

Se basa en el concepto de minimizar la generación y adecuado manejo de los RSU⁹. Los distintos contratistas deberán diseñar e implementar, conforme las previsiones exigidas por el pliego, 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, ya que esto repercute directamente en mejorar la calidad integral de higiene de la ciudad.

Principio de revalorización¹⁰ de los RSU

Los RSU deben ser considerados como recursos, es decir con “valor” considerando la factibilidad de transformarse en materia prima e incorporarse nuevamente en el círculo del mercado. El principio de revalorización debe entenderse en su triple dimensión *Reutilización, Reciclado y Valorización Energética*

o Servicios Previstos en la Licitación 6/03

Servicio de Recolección Domiciliaria

La recolección de residuos domiciliarios consistirá en el retiro de RSU¹¹ depositados a ese fin en la vía pública en recipientes individuales o colectivos,

⁷ Ampliación y disminución de los servicios.

⁸ La totalidad de los aspectos y características de un producto, proceso o servicio, relacionados con su aptitud para satisfacer las necesidades establecidas o implícitas.

⁹ Residuos Sólidos Urbanos

¹⁰ La revalorización supone una separación de los residuos en origen para así los residuos reciclables puedan ser reintroducidos en el ciclo de producción.

¹¹ Residuos sólidos urbanos

frente a edificios, en las entradas de vías públicas inaccesibles para camiones o en otros lugares predeterminados. También se incluyen todos los residuos públicos, provenientes de Costanera Sur y Norte, cementerios, estadios, establecimientos, cuarteles, puestos policiales, etc.

Quedan excluidos de este servicio los que a continuación se detallan:

Recolección de desperdicios contagiosos, biológicos, venenosos, restos medicinales, incisivos, radioactivos, tóxicos, contaminados o contaminantes.

Residuos industriales de todo tipo

Servicios convencionales excepcionales que, siendo solicitados por los generadores, requieran el aporte de contenedores pudiendo constituirse el GCBA en un usuario más, en caso de considerarlo conveniente.

Será obligación del contratista prever la continuidad del servicio de recolección domiciliaria incluso los días feriados, fiestas nacionales y los feriados decretados por el GCBA. Los días 24 y 31 de diciembre de cada año, el GCBA se reserva la facultad de autorizar modificaciones de los horarios de prestación nocturna.

Servicio de recolección Diferenciada

La recolección diferenciada consistirá en el retiro de todo tipo de material sólido reutilizable¹².

Consistirá en el retiro de todo tipo de material sólido reciclable, tales como papel, plástico, vidrio, textil o metal y depositado a ese fin en los contenedores específicos conforme las previsiones del pliego.

El contratista deberá prestar este servicio de Recolección Diferenciada en todos los generadores denominados Hoteles de cuatro y cinco estrellas; como así también en todos los edificios públicos del GCBA – administrativos -, Corporación Puerto Madero y en los edificios que tengan una altura superior a 19 pisos, sitios en su zona de prestación. Contarán con la modalidad puerta a puerta y se afectarán camiones con cajas bicompartimentadas.

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 será, 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).

Será responsabilidad del contratista la planificación, afectación de equipos y personal en cumplimiento de las prestaciones necesarias para que un residuo voluminoso no permanezca mas de 24 horas en la vía pública.

¹² Conforme la definición establecida en el art. 3° Terminología.

Servicio de recolección de restos verdes

Los residuos verdes (ramas, malezas, troncos, etc) a recoger son de poda o corte de césped y/o desmalezamiento de los jardines y/o patios de inmuebles, como así también levantamiento y traslado de árboles y/o ramas caídas, accidentalmente o no, estén desprendidos o no, que se encuentren obstruyendo el tránsito vehicular y/o peatonal, sin importar la magnitud.

El servicio también deberá ser prestado en Villas de Emergencia

Será responsabilidad del contratista la planificación, afectación de equipos y personal en cumplimiento de las prestaciones necesarias para cumplir con el criterio de ciudad limpia recolectando todos los residuos voluminosos a fin de garantizar que un residuo voluminoso no permanezca mas de 24 horas en la vía pública.

Servicio de recolección de restos de obras y demoliciones

El servicio consiste en la recolección manual y/o mecanizada de los restos de obra y demoliciones de hasta 500 kilos depositados en la vía pública por recogida, como así también los vuelcos clandestinos que a criterio del GCBA deberán ser recolectados, independientemente de su volumen.

Será responsabilidad del contratista la planificación, afectación de equipos y personal a fin de garantizar que no permanezca mas de 24 horas en la vía pública.

Servicio de Barrido y limpieza de calles

El servicio a ser prestado consiste en extraer o quitar todo RSU o suciedad de las calzadas y/o veredas, mediante el proceso de barrido o aspiración y el empleo de todo otro procedimiento necesario para mantenerlas en condiciones higiénicas y trasladar los residuos resultantes hasta los lugares que se designen para su disposición transitoria y/o final según corresponda. A medida que se avanza con el barrido se deberá embolsar el resultante de la limpieza, debiendo levantar y disponer en el carro y en forma diferenciada los residuos reciclables. Luego, cerrar las bolsas y disponerlas en la cara superior del cordón a la espera de la recolección.

o Servicios de Inspección

La inspección de los servicios previstos en la lic. 6/03 comenzaron a ejecutarse a partir del 20 de febrero de 2005, a esa fecha la licitación de los servicios de inspección no estaba finalizada por lo cual debió efectuarse la inspección directamente por personal de la DGHU. Recién a final del año, en el mes de noviembre de 2005 comenzó la ejecución del contrato de inspección (expediente N° 50.612-2004 Licitación 1-2005) Asimismo, debe destacarse que desde el comienzo de la ejecución de la lic. 6/03 se concedió a las empresas el plazo de 90 días de gracia para la aplicación de sanciones y/o penalidades.

Se deja constancia que cada una de las zonas se encuentra dividida en 100 UTIS¹³ y que la inspección se efectúa por un sorteo aleatorio que se realiza en las sedes de latasa y Latino Consul en el cual se establece que UTIS¹⁴ serán recorridas por los inspectores en cada uno de los turnos¹⁵.

o Índice de prestación

Se establece como índice de prestación del servicio un número de corte diario y un número de corte mensual¹⁶. Se considerará que el servicio fue eficientemente prestado cuando los guarismos que arrojen las fórmulas detalladas a continuación no superen los números de corte consignados precedentemente. El contratista deberá definir su Plan de Trabajo planificando las prestaciones a los efectos de cumplir con dicho objetivo, en caso contrario, el contratista deberá formular su plan de trabajo de modo de cumplir con el índice de prestación requerido.

o Reclamos

El pliego prevé que el contratista será responsable de la solución rápida, cortés y razonable de todos los reclamos y solicitudes de servicio por parte de los usuarios. Todos los reclamos, quejas, solicitudes de servicio y sugerencias deberán ser registradas en una base de datos. La gestión de resolución del reclamo o servicio solicitado deberá estar cumplimentada dentro de las 24 horas siguientes al horario de inicio del primer servicio posterior al llamado, la resolución también deberá registrarse en la base de datos. El contratista deberá suministrarle al CUR¹⁷ acceso directo y en tiempo real, a la base de datos. Asimismo, deberá quincenalmente elevar un informe escrito con el listado de la Base de datos de reclamos, quejas, solicitudes de servicio y/o sugerencias al CGP u organismo que lo reemplace y correspondiere según la zona.

o Sistema de Penalidades¹⁸

El incumplimiento por parte del contratista de las obligaciones emergentes de la relación contractual y de las normas que fijan los requisitos y modalidades de la prestación de los servicios en general, facultará a la aplicación de multas según

¹³ Unidades Territoriales de Inspección. Son porciones de territorio en que se divide cada zona por dentro y abarcan varias manzanas

¹⁴ Se inspeccionan por turno entre 4 y 8 UTIs por parte del servicio de inspección y una por cada zona por parte de la contraverificación efectuada por la DGHU

¹⁵ Turno 1 o mañana: de 6 a 14 hs. Turno 2 o tarde: de 14 hs. A 22 hs. Turno 3 o noche: de 22 a 6hs.

¹⁶ Índice de corte en Recolección domiciliaría: diario 60 mensual 600 - Índice de corte en barrido y limpieza de calles diario 15 mensual 150

¹⁷ Centro Único de Reclamos del GCBA.

¹⁸ El procedimiento para aplicación de las penalidades surge del art. 61 del Pliego.

corresponda a Faltas Graves o Faltas Leves. Las faltas graves se graduarán en porcentajes sobre la facturación total del último mes anterior al período en que se detecta la situación que corresponda a la falta y se aplicarán cuando se verifiquen las situaciones previstas en el pliego en el art. 59. Las multas se graduarán conforme los porcentajes máximos que para cada tipo de falta se establece, que se calcularán sobre la facturación total del mes anterior al que se detecte la falta, y de la aplicación de la multa. El importe de las multas será descontado de los montos que a dicha fecha tengan que percibir los contratistas por los servicios ya devengados.

Las faltas leves se graduarán en puntos. Un punto valdrá $0,01 \times F$, siendo F el monto de la factura del servicio específico en el que se cometió la infracción, correspondiente al mes en que se cometió. Las multas se incrementarán al doble cuando la infracción se reitere dentro del mismo mes calendario y se cuadruplicará cuando se trate del tercer o sucesivos hechos reiterados dentro del mismo período. A los fines de la reincidencia se considerará infracciones objetivamente, con prescindencia del agente o unidad que produjo el hecho u omisión. El importe de las multas será deducido del pago correspondiente a la facturación del mes siguiente al que se cometió la falta.

o Mayores costos

El precio de la contratación es fijo e invariable y no admite el reconocimiento de mayores costos¹⁹, salvo que alguna de las partes acredite que su prestación se ha tornado excesivamente onerosa. Se considerará que la prestación se ha tornado excesivamente onerosa cuando se encuentre debidamente acreditado el desequilibrio en las prestaciones contractuales.

En tal sentido y para que sea viable la adopción de la metodología prevista en el pliego, resulta imprescindible que las distorsiones que se produzcan resulten significativas, es decir que posean una especial importancia.

Dicha circunstancia sólo se tendrá por concretada cuando las distorsiones operadas determinen que los precios de los ítems que conforman la estructura de costos estimada, cuya incidencia y parámetros de variación se detallan a continuación superen, en conjunto, el DIEZ POR CIENTO (10%):

ESTRUCTURA DE COSTOS ESTIMADA		
ITEM	INCIDENCIA	PARÁMETROS
Mano de Obra	11%	Básico Convenio Colectivo N° 40/89 Peón Barrendero
Mano de Obra	44%	Índice Salarios Sector Privado Registrado
Vehículos y Repuestos	17%	Índice de Precios Internos Mayoristas Vehículos, Carrocerías y Repuestos
Combustibles y Lubricantes	5%	Índice de Precios Internos Mayoristas

¹⁹ Art. 62 punto 1.

		Productos Refinados del Petróleo
Bolsas	1%	Índice de Precios Internos Mayoristas Productos de Plástico
Neumáticos	1%	Índice de Precios Internos Mayoristas Productos de Caucho
Ropa para Personal	1%	Índice de Precios Internos Mayoristas Prendas de Materiales Textiles
Otros Rubros	20%	Estese a lo señalado en el Apartado 2.1.-

Asimismo, de ser procedente, en sucesivas redeterminaciones se tomarán como base los parámetros de variación utilizados en la última readecuación de precios²⁰.

o Programa de relaciones con la comunidad

Los contratistas deberán incluir en sus respectivos Planes de Trabajo un Plan de relaciones con la comunidad dirigido a vecinos y usuarios quienes desempeñan un rol significativo en la gestión de residuos sólidos urbanos y deben estar debidamente informados para adaptar sus comportamientos y actitudes a prácticas sustentables con el objeto de estimular a los vecinos a colaborar en el mantenimiento de la limpieza de la ciudad y lograr el cumplimiento de los principios rectores de la higiene urbana. El plan deberá contar con la aprobación del GCBA.

o Auditoría Social

El GCBA establecerá un mecanismo de auditoría social del Servicio Público de Higiene Urbana. Se generará una Comisión Vecinal para el Mejoramiento de la Higiene Urbana que surgirá del Consejo Consultivo de cada CGP u organismo que lo reemplace en el futuro, estará integrada por asociaciones intermedias y vecinos con domicilio real dentro de la competencia territorial del CGP. Serán funciones de la Comisión Vecinal:

- a) Notificar fehacientemente a la empresa y a la DGHU las irregularidades observadas.
- b) Solicitar la resolución de las irregularidades en tiempo y forma
- c) En caso de no obtener respuesta satisfactoria al punto b), comunicar a la DGHU a los fines que correspondieren
- d) Notificar a la DGHU las irregularidades cometidas por los particulares respecto a la normativa vigente de Higiene Urbana en la CABA, a los efectos que en derecho correspondieren.

²⁰ Art. 62 del pliego punto 2.1 segundo párrafo.

- e) Proponer a la contratista medidas tendientes a mejorar la Higiene Urbana en la zona, tales como campañas de comunicación, cartelería, y otros que la misma estime conveniente.

o Auditorías Previas

La Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires realizó en el ámbito de la Dirección General de Higiene Urbana varios proyectos de auditoría, del contrato resultante de la Licitación 14/97 (Proyecto N° 1.04.0.00 y Proyecto N° 1.01.01.00, Proyecto N° 1.01.00.01.02, Proyecto N° 1.03.14) y el análisis de la licitación correspondiente a la licitación N° 6/03 se realizó bajo el proyecto N° 1.05.10.

V. OBSERVACIONES

Del análisis efectuado en la DGHU se han detectado los diferentes hallazgos que dan lugar a las observaciones que seguidamente se exponen.

Servicio de Higiene Urbana

Principios Rectores de Servicio

1. Teniendo en cuenta las deficiencias detectadas por zona, el estado general de la ciudad y los constantes reclamos a la falta de higiene, hacen presumir que el cumplimiento dado a los principios que inspiraron las bases previstas en el pliego que regula la licitación 6/03, no satisfacen la necesidad social ni la demanda de limpieza en la ciudad.

A este respecto, cabe señalar que, mientras que con el sistema de la licitación 14/97 los contratistas cobraban por cantidad de residuos recolectados, en el actual sistema, donde perciben un “abono” de monto fijo, el único incentivo con que cuentan las empresas para prestar adecuadamente los servicios reposa en la efectividad de la actividad de inspección.

FOTO 1



FOTO 2.



2. En la zonas 1 y 3 el principio de revalorización de los RSU no es llevado a la práctica por el estado sino por la recolección informal. Eso trae como consecuencia, de conformidad con la vista efectuada y las denuncias relevadas, que empeora el estado de higiene de las mencionadas zonas, debiendo establecerse más frecuencias de servicios.

3. La falta de regulación y control de la recolección informal urbana²¹ torna inviable e ineficiente el principio de ciudad limpia que sustenta la licitación 6/03, ello por cuanto esta carencia contribuye a entorpecer el cumplimiento eficiente del servicio.

FOTO 3



FOTO 4



²¹ En las inspecciones nocturnas efectuadas por el equipo de auditoría se observaron los camiones que vienen desde la Pcia. de Bs. As., que cuentan con lugar fijo de parada y balanza para pesar los materiales recolectados por los recolectores informales.

4. El estado general de suciedad detectado en varias UTIs correspondientes a la zona I, provoca que el vecino no se comprometa con el horario fijado para sacar los residuos domiciliarios²². Esto se evidenció en las inspecciones oculares realizadas el no cumplimiento del horario fijado para sacar los residuos domiciliarios.

Servicios de la licitación 6/03

5. Atento la situación señalada en las observaciones 1 a 4 se observa que el pliego sólo prevé la recolección diferenciada en origen en los grandes generadores²³, estableciendo para ello un criterio restringido que si se ampliara contribuiría a la higiene general de la ciudad²⁴.
6. En cuanto a la recolección domiciliar se observa que hay UTIs en las que los RSU permanecen en la calle varias horas entre el horarios aconsejado para sacarla (20 a 21 hs.) y la hora en que efectivamente es retirada por la empresa contratista. "El Acta Acuerdo para la Readecuación del Servicio Público de Higiene Urbana con vigencia a partir del mes de febrero de este año recoge esas observaciones y en ese sentido, incorpora como medida de fondo la recolección contenerizada de residuos domiciliarios y diferenciada y la figura del sector crítico como una manera de focalizar acciones diversas ajustadas a la problemática de cada área"

Índice de prestación

7. Del análisis de los Informes de Prestación Mensual de la DGHU del año 2005, surge que:
 - ✓ El piso del Índice de Prestación, en todas sus variantes, establecido en el pliego, por el Servicio de Recolección de Residuos Sólidos Urbanos nunca igualó o superó el valor predeterminado, vg. Número de Corte Mensual o sea Rm = 600 (Ver CUADRO I Y II en anexo I), tanto para la zona 1 y 3. En consecuencia, se puede afirmar que el índice de prestación establecido en el Pliego de Bases y Condiciones no es idóneo para medir la calidad del servicio, ya que no refleja adecuadamente las deficiencias efectivamente detectadas.
 - ✓ Para el caso del Barrido y Limpieza de Calles, considerando todos los índices de prestación, el número de corte mensual o sea Bm =150 se superó para la zona 1 en un 40% de los meses de ejecución de la licitación

²² Domingo a viernes de 20 a 21 hs.

²³ Hoteles 4 y 5 estrellas, edificios públicos de GCBA, Corporación Puerto Madero, edificios de una altura superior a 19 pisos.

²⁴ Entre otros facilitaría el trabajo de la recolección informal

en el período auditado. En cuanto a la zona 3 el índice fue superado en un 70% en el mismo período. (Ver CUADRO III y IV en anexo I)

Reclamos

8. Los reclamos que realizan los vecinos a los CGP, no siempre son registrados en el CUR atento la inacción de los CGPs al respecto.
9. El circuito de los reclamos efectuados en los CGP genera retrasos y demoras en la llegada de información para la intervención de las empresas contratistas. Ello, debido a que como paso previo se envía el reclamo a la DGHU y recién allí se retransmite a la empresa responsable mediante Orden de Servicio.
10. Las empresas Cliba y Urbasur no cuentan en sus líneas de CALL CENTER con un sistema que permita calcular el tiempo de cada llamada optimizando el servicio a brindar al usuario

Sistema de Penalidades

El sistema de penalidades es el cual ante el incumplimiento por parte del Contratista de las obligaciones emergentes de la relación contractual y de las normas que fijen los requisitos y modalidades de la prestación de los servicios en general faculta a la aplicación de multas según corresponda a FALTAS GRAVES o FALTAS LEVES cuya tipificación se detalla en el Pliego de Bases y Condiciones Generales y Particulares

La incidencia porcentual que asume cada penalidad dentro del rango de ordenes de servicio analizadas en la licitación se expresa en el siguiente cuadro:

CLIBA INGENIERIA AMBIENTAL S.A. ZONA 1		
Cantidad	Descripción de la Falta	Porcentaje
25	Falta Leve Art. 59 Apartado 28°	28.09%
9	Falta Leve Art. 59 Apartado 17°	10.11%
7	Falta Leve Art. 59 Apartado 1°	7.87%
6	Falta Leve Art. 59 Apartado 27°	6.74%
6	Falta Leve Art. 59 Apartado 9°	6.74%
5	Falta Leve Art. 59 Apartado 2°	5.62%
5	Falta Leve Art. 59 Apartado 44°	5.62%
4	Falta Leve Art. 59 Apartado 2°	4.49%
4	Falta Leve Art. 59 Apartado 54°	4.49%
3	Falta Leve Art. 59 Apartado 4°	3.37%
2	Falta Leve Art. 59 Apartado 43°	2.25%
2	Falta Leve Art. 59 Apartado 39°	2.25%
2	Falta Leve Art. 59 Apartado 52°	2.25%

1	Falta Leve Art. 59 Apartado 18°	1.12%
1	Falta Leve Art. 59 Apartado 29°	1.12%
1	Falta Leve Art. 59 Apartado 45°	1.12%
1	Falta Leve Art. 59 Apartado 5°	1.12%
1	Falta Leve Art. 59 Apartado 61°	1.12%
1	Falta Leve Art. 59 Apartado 13°	1.12%
1	Falta Leve Art. 59 Apartado 14°	1.12%
1	Falta Leve Art. 59 Apartado 30°	1.12%
1	Falta Leve Art. 59 Apartado 41°	1.12%
89	Total Faltas consideradas	100.00%

URBASUR – ZONA 3 - 2005		
Transportes Olivos – Ashira - UTE		
Cantidad	Descripción de la Falta	Porcentaje
4	Falta Leve Art. 59 Apartado 43°	26.67%
2	Falta Leve Art. 59 Apartado 28°	13.33%
2	Falta Leve Art. 59 Apartado 10°	13.33%
2	Falta Leve Art. 59 Apartado 18°	13.33%
1	Falta Leve Art. 59 Apartado 37°	6.67%
1	Falta Leve Art. 59 Apartado 45°	6.67%
1	Falta Leve Art. 59 Apartado 44°	6.67%
1	Falta Leve Art. 59 Apartado 52°	6.67%
1	Falta Leve Art. 59 Apartado 54°	6.67%
15	Total Faltas consideradas	100.00%

11. De un total de 89 Ordenes de Servicio que representan el 100%, se evidencia que la mayor cantidad de penalidades aplicadas, 28.09% con respecto al total, corresponde a la Falta Leve del Art. 59 Apartado 28°²⁵
12. De un total de 15 Ordenes de Servicio que representan el 100%, se evidencia que la mayor cantidad de penalidades aplicadas, 26.67% con respecto al total corresponde a la Falta Leve del Art. 59 Apartado 43°²⁶
13. La Contaduría no descuenta las multas efectivamente aplicadas a los contratistas por Resolución de la DGHU. De un total de \$ 310.289,88 de multas a la empresa CLIBA durante el año 2005, sólo se descontó de los pagos efectuados la suma de \$ 53.355,70. En cuanto a la empresa URBASUR, el total de \$ 49.858,15 de multas efectivamente aplicadas nunca fue descontado de los pagos efectuados.

²⁵ Falta de carteles e identificaciones previstas para los vehículos: por cada vehículo en infracción: 5 puntos.

²⁶ Pérdida de líquido percolado y/o falta de lona de cobertura, por cada unidad y por vez: 10 puntos.

Mayores costos

De la información proporcionada por la DGHUR, observamos que ha habido un DECRETO de Redeterminación de Precios tanto para la Zona 1 – Cliba S.A. como para la Zona 3 – Urbasur UTE (T. Olivos SA.- Ashira SA.).

El Decreto 1850/05 , aprueba el acta suscripta el 22/11/05 por la que se reconoce a la **Empresa Cliba SA** un incremento mensual en sus precios adjudicados del 12,20% para el mes de ABRIL/05, al mes de MAYO/05 un 13,22%, y a partir de JUNIO/05 un 13,08%. En consecuencia se reconoce a la empresa la suma total de \$ 4.297.385,45 en concepto de redeterminación de precios contractuales para el período ABRIL/05 a SETIEMBRE/05, inclusive, según los porcentajes indicados en anteriormente.

El Decreto 1871/05 , aprueba el acta suscripta el 15/12/05 por la que se reconoce a la **Empresa Urbasur UTE (T. Olivos SA.- Ashira SA.)** un incremento mensual en sus precios adjudicados del 12,92% para el mes de ABRIL/05, al mes de MAYO/05 un 13,47%, y a partir de JUNIO/05 un 12,85%. En consecuencia se reconoce a la empresa la suma total de \$ 3.095.877,93 en concepto de redeterminación de precios contractuales para el período ABRIL/05 a SETIEMBRE/05, inclusive, según los porcentajes indicados anteriormente.

Como resultado de lo enunciado se confeccionó el siguiente cuadro que expone los ajustes por redeterminación de precios:

Item IPIM / INDEC ²⁷			Nº 34	Nº 23	Nº 252	Nº 251	Nº 18		
Mes	Peón barrendero	Salarios S. P. Registrado	Vehículos	Petroleo	Plástico	Caucho	Materiales Textiles	Otros	TOPE 10%
Nov-03			185,55	349,53	204,22	224,91	127,87		
Feb-04	645,78	144,64							
Ene-05	645,78	158,34	209,89	365,91	260,37	244,88	142,66		7%
Feb-05	645,78	161,23	210,59	366,42	256,02	245,15	144,18		8%
Mar-05	645,78	162,68	211,99	369,31	256,12	245,18	145,94		9%
Abr-05	705,78	165,17	214,70	369,21	256,12	246,43	146,29		11%
May-05	705,78	168,40	220,40	369,34	256,59	249,04	146,49		12%
Jun-05	705,78	170,71	219,77	368,34	254,62	248,94	146,63		13%
Jul-05	705,78	174,10	220,49	369,43	253,70	248,00	146,90		14%
Ago-05	705,78	178,06	224,71	370,81	251,56	248,56	147,75		16%
Sep-05	705,78	180,84	228,18	371,36	253,98	251,05	148,88		17%

²⁷ SISTEMA DE INDICES DE PRECIOS MAYORISTAS (SIPM) Series del SIPM base 1993 = 100
Índice de Precios Internos Básicos al por Mayor (IPIB) - Año 2005

Oct-05	825,78	184,60	227,61	388,63	254,02	259,91	145,34		20%	
Nov-05	825,78	186,32	229,01	392,08	258,84	265,43	148,20		21%	
Dic-05	825,78	189,2	230,77	389,83	260,35	266,7	148,92		22%	
										TOPE
PARAMETRO	0,11	0,44	0,17	0,05	0,01	0,01	0,01	0,2	1,00	10%

14. Se observa que durante el primer año de ejecución de la contratación fue necesario efectuar una redeterminación de precios y se habilitó para efectuar un segundo reclamo²⁸, sobre la base del mes de abril de 2005, aplicando el criterio de que la contraprestación se ha tornado excesivamente onerosa para las empresas.

15. En virtud de lo establecido en el pliego²⁹ el cual admite un 10 % como disparador para efectuar el reclamo por parte de la empresa prestatarias del servicio de Higiene Urbana observamos que, en la medida que se haya producido una redeterminación de precios, la misma queda establecida como base para la posterior redeterminación, es decir que no es el 10% sobre la oferta el que se va incrementando sino un 10% sobre la base de la redeterminación anterior, no existiendo un techo que funcione de tope para los reclamos.

16. A la fecha del cierre de las tareas de campo del presente informe, se deja constancia que se ha formalizado un acta acuerdo por mayores costos devengados al mes de diciembre de 2005 que afectan los recursos presupuestarios de ejercicios posteriores. Asimismo, se deja constancia que se encuentra pendiente la publicación del decreto que los reconoce, por lo cual no podemos cuantificar la erogación ni conocer el costo total final de los servicios prestados durante el año 2005.

Auditoría Social

17. En cuanto a la Auditoría Social prevista en el Pliego, la DGHU posee un responsable para cada zona 1 y 3, los que tienen distintos criterios y procedimientos para llevar los registros de los reclamos que surgen de las reuniones en los CGP, atento a lo establecido en Pliego Sin perjuicio de ello, se pudo verificar sin embargo, que los reclamos canalizados por los CGP y expuestos en las reuniones practicadas a tales efectos, fueron subsanados por la DGHU.

²⁸ Conforme Acta Acuerdo de septiembre de 2006.

²⁹ Ver Mayores Costos en aclaraciones previas. Art. 62 del Pliego punto 2.1 segundo párrafo.

18. Las actas producto de las reuniones en los CGP, no reflejan, en varios casos, la problemática a solucionar en lo específico, lo que dificulta el trabajo de la DGHU.

Observaciones contables

19. Atento a lo solicitado por esta auditoría respecto a las bases de transacciones de los programas por los cuales se imputaron los gastos por servicio de higiene urbana por terceros e inspección, referidos al año 2005, en soporte magnético, la Contaduría General no proporcionó lo solicitado, informando que no existe la posibilidad de enviar la información solicitada y adjunta fotocopias de los registros manuales³⁰. Asimismo es importante destacar que a partir del año 2005, la Dirección General de Contaduría cuenta con un Sistema Integrado de Gestión De Información Financiera (SIGAF), que se adoptó para cubrir estas necesidades de generación de reportes.
20. En el relevamiento efectuado a las carpetas de pago resultantes en la muestra, se han registrado las observaciones que seguidamente se exponen:
- ✓ Falta fecha en la Nota de Autorización del Gasto del Sr. Subsecretario, vale aclarar que en la misma la autoridad administrativa avala con su firma y conforma el acto administrativo generando la obligación o compromiso presupuestario, en el **4%** de los casos.
 - ✓ Falta foliatura en la recepción de contaduría, o sea que no se puede saber si hubo alteraciones a la actuación conforme a la efectiva recepción de la documentación para conformar la carpeta de pago respectiva, esto se registra en el **2%** de los casos.
 - ✓ Falta en el parte de recepción definitiva el importe en números, esto se traduce en un posible error del margen que tiene asignado el campo , pero que debe ser tenido presente a los fines de la importancia que reviste ese documento, se ha producido en el **10%** de los casos.
 - ✓ Falta foliatura en el parte de recepción definitiva, se produce en el **2%** de los casos, al igual que en el caso descripto con anterioridad, dicha omisión genera una falta que no permite aseverar la veracidad de la foja de tal documento.
 - ✓ Falta adjuntar al expediente, el comprobante del Compromiso Preventivo Manual de la Dirección General de Higiene Urbana, esto se produce en el **88%** de los casos, e implica que la Dirección General no cumple con los recaudos formales establecidos en la normativa vigente.³¹

³⁰ INFORME N° 1280-DL-DGO-2006

³¹ [Administración Financiera, Gestión y Control - Ley 70](#) Artículo 59° - Las jurisdicciones y entidades están obligadas a llevar los registros de ejecución presupuestaria que le fije la
Corrientes 640, piso 5° - C1043AAT, Ciudad de Buenos Aires
Tel. y Fax 4321-3700 / 4325-6688-6967-5047

- ✓ Falta adjuntar a la actuación el comprobante del Sistema Integrado de Gestión de Información Financiera (SIGAF) Compromiso Preventivo realizado por la Dirección General de Higiene Urbana, el cual sucede en el **96%** de los casos, no reflejando en los actuados la imputación en el sistema presupuestario.
- ✓ Falta glosar al expediente el comprobante del Compromiso Definitivo, confeccionado Dirección General de Higiene Urbana, atento a la legislación vigente en materia presupuestaria esto se visualizó en el **52%** de los casos
- ✓ Falta la firma de la autoridad competente, en el comprobante contable del Compromiso Definitivo, que se halla adjuntado al respectivo expediente, esto se produce en el **46%** de los casos³²
- ✓ En virtud de la Muestra analizada no pudo constatar en ningún caso la Fecha de Recepción de Tesorería, de las actuaciones y de este modo, saber los tiempos de esta etapa presupuestaria.
- ✓ En todos los Formularios Presupuestarios C-41 falta la Afectación Presupuestaria: en la etapa del Liquidado (mandado a pagar el cual surge en el momento de la emisión de la orden de pago) y en la etapa del Pagado (el registro del pago debe efectuarse en la fecha en que se ponga a disposición el cheque, se formalice la transferencia o se materialice el pago por entrega de efectivo u otros valores).³³

Servicio de Inspección

Inspecciones realizadas

Las zonas se encuentran divididas en 100 UTIS, cada una fue inspeccionada en promedio 20 veces en el año, siendo la cantidad total de inspecciones realizadas para el ejercicio 2005, en la Zona 1 de 1982 y en la Zona 3 de 1973.

Se ha procedido a efectuar un análisis de la Inspecciones realizadas durante el año 2005 en la zonas 1 y 3 para las UTIs que han tenido reclamos del

reglamentación. Como mínimo deben registrarse: el devengamiento y recaudación efectiva de los recursos y el compromiso, devengamiento y pago de los gastos.

El registro del compromiso se utiliza como mecanismo para afectar preventivamente la disponibilidad de los créditos presupuestarios, y el del pago, para reflejar la cancelación de las obligaciones asumidas.

³² [Administración Financiera, Gestión y Control - Ley 70 Artículo 55º](#) - Constituye compromiso el acto de autoridad competente, ajustado a las normas legales, que dé origen a una obligación de pagar una suma determinada de dinero, en virtud del cual, los créditos presupuestarios se destinan definitivamente a la realización de aportes, subsidios, transferencias o gastos para la ejecución de obras, la adquisición de bienes, remuneraciones o contratación de servicios.

³³ Art. 31, reglamentario del artículo 59 de la Ley 70, ítem 2.4 y 2.5

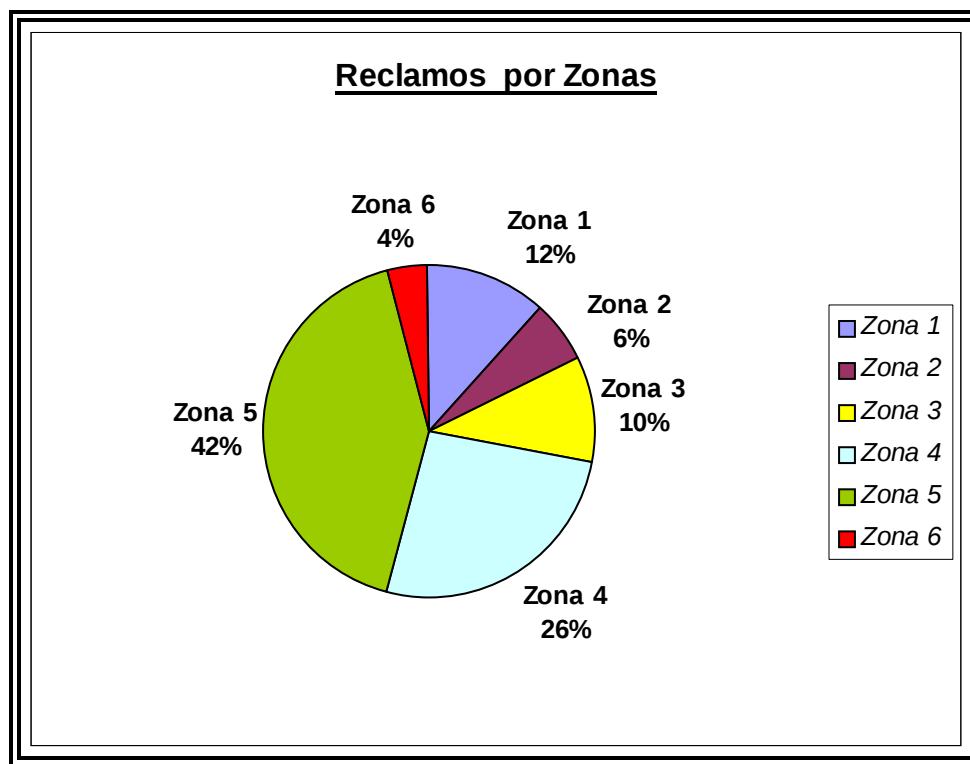
EURSPCABA³⁴, dando como resultado los datos que se expresan en el cuadro que seguidamente se expone:

Zona	UTI	Servicio	Cantidad de RECLAMOS EURSPCABA	Cantidad de DEFICIENCIAS DETECTADAS	VECES QUE FUE INSPECCIONADA en el año 2005
1	51	6	121	23	19
3	57	6	95	16	26
3	48	6	68	4	25
1	40	6	53	9	13
1	53	6	44	39	23
1	52	6	43	36	18
3	56	6	31	11	23
1	41	6	24	87	27
1	42	6	22	75	34
3	47	6	17	18	19
1	43	6	16	37	19
1	35	6	16	29	26
1	54	6	12	16	16
1	37	6	8	48	16
1	45	3	3	17	12
3	38	1	3	30	21
1	44	5	2	19	19
1	50	6	2	50	22
1	34	6	2	15	17
3	55	1	2	17	21
1	49	6	1	5	15
1	36	6	1	96	26
3	46	1	1	32	20
3	39	6	1	23	19
TOTAL			588	752	496

De lo expuesto en el cuadro precedente se observa que:

UBICACIÓN GEOGRAFICA	RECLAMOS EURSPCABA	%
Zona 1	370	63%
Zona 3	218	37%
Total de Reclamos	588	100%

³⁴ Conforme información brindada por la DGHU.



Como conclusión de lo señalado se observa que la zona 1 representa al 12%, de los reclamos y la zona 3 al 10% de reclamos del total registrados a esta fecha. En consecuencia el total aproximado de reclamos usando ambas fuentes DGHU y ENTE REGULADOR DE LOS SERVICIOS PUBLICOS DE LA CIUDAD es de **17857**, por todas las zonas de la Lic. 6/03 y la Zona 5 que está a cargo del Ente De Higiene Urbana con 7500 reclamos.

21. Inexistencia de estructura formal aprobada, procedimientos específicos para la actividad de inspección, así como sus respectivos manuales. Esto produce ausencia de similitud de criterios en el accionar de los encargados de las distintas zonas.
22. En la **zona 1** la UTI³⁵ con **más reclamos** es la **Nº 51** para el servicio de Barrido y Limpieza de Calles, con **121 reclamos** del EURSPCABA y 23 deficiencias detectadas y sólo fue visitada 19 veces en el año, lo que arroja un promedio mensual de una y media vez.
Sin perjuicio de ello y del promedio mensual resultante de lo expuesto en el párrafo anterior, lo más grave es que se detecta que hay meses que cuentan con 5 visitas y meses que no registran inspeccionada la UTI como ser febrero, marzo abril, noviembre y diciembre de 2005. Lo dicho se expresa en el cuadro

³⁵ Unidad Territorial de Inspección.

que seguidamente se expone elaborado con la información brindada por la DGHU³⁶:

Zona	Fecha	Turno	UTI
1	19/05/2005	3	51
1	31/05/2005	3	51
1	11/06/2005	2	51
1	26/06/2005	2	51
1	06/07/2005	1	51
1	06/07/2005	3	51
1	12/07/2005	2	51
1	20/07/2005	2	51
1	16/08/2005	2	51
1	21/08/2005	3	51
1	24/08/2005	3	51
1	04/09/2005	2	51
1	10/09/2005	1	51
1	15/09/2005	3	51
1	18/09/2005	1	51
1	26/09/2005	1	51
1	06/10/2005	2	51
1	22/10/2005	2	51
1	29/10/2005	2	51

23. En la **zona 1** la UTI con **más deficiencias** es la **N° 36**, para el servicio de Barrido y Limpieza de Calles, con 1 reclamo del EURSPCABA, con **96 deficiencias** detectadas, y por ende fue inspeccionada en el año 2005, solo 26 veces, a razón de 2 veces por mes.

24. En la **zona 1** la UTI con **más frecuencia de inspección** fue la **N° 42**, para el Servicio de Barrido y Limpieza de Calles, con **34 inspecciones** en el año 2005, con 22 reclamos del EURSPCABA y 75 deficiencias detectadas, por lo que se infiere que el alto número de deficiencias detectadas responde a la cantidad de visitas efectuadas a la UTI.

25. En la **zona 3** la UTI³⁷ con **más reclamos** es la **N° 57** para el servicio de Barrido y Limpieza de Calles, con 95 **reclamos** del EURSPCABA y 16 deficiencias detectadas y sólo fue visitada 26 veces en el año, a un promedio de 2 visitas mensuales.

³⁶ Nota 2673/06 en respuesta a la nota N° 2625/06.

³⁷ Unidad Territorial de Inspección.

26. En la **zona 3** la UTI con **más deficiencias** es la **N ° 46**, para el servicio de Barrido y Limpieza de Calles, con 1 reclamo del EURSPCABA, con **32 deficiencias** detectadas, y por ende fue inspeccionada en el año 2005, solo 20 veces, resultando un promedio de visita de 1 y media vez por mes.
27. En la **zona 3** la UTI con **más frecuencia de inspección** fue la **N°17** , para el Servicio de Barrido y Limpieza de Calles, con **32 inspecciones** en el año 2005.
28. Las definiciones de los términos “deficiencia y solicitud” expuestas en el pliego son demasiado genéricas, induciendo a una calificación disímil de los hechos detectados por parte de las empresas encargadas de la inspección, los inspectores de la DGHU y sus supervisores.
29. En las zonas 1 y 3 no se cuenta con un procedimiento detallado por escrito de las tareas de contraverificación y control de la inspección evidenciándose en la heterogenidad de criterios resultante para la calificación de un evento como “Deficiencia” o como “Solicitud”, entre las distintas partes intervinientes³⁸.
30. El sistema de GPS provisto a algunas unidades de la inspección³⁹ no cuenta con un grado óptimo de operatividad que permita efectuar un control integral y eficiente del servicio y verificar el cumplimiento de las tareas por parte del personal de las contratistas.
31. Se observó en el procedimiento efectuado los días 20 y 21 de septiembre de 2006⁴⁰ por esta auditoría conjuntamente con la inspección de la DGHU, que se había asignado sólo un agente por parte de la empresa IATASA a la inspección de la zona 1, resultando insuficiente la cantidad de personal fijada por la empresa para realizar una adecuada inspección, ya que no puede al mismo tiempo una única persona manejar el vehículo y verificar correctamente la zona que requiere además que se registre en actas la deficiencia o solicitud detectada, ello atenta contra la calidad del servicio brindado.
32. Se observó en el procedimiento realizado los días 20 y 21 de septiembre de 2006 por esta auditoría, que la contraverificación de inspección implementada por la DGHU informó mayor cantidad de “Deficiencias” detectadas en las UTIs testigo sorteada para las zonas 1 y 3, que las informadas por las contratistas de inspección (Iatasa y Latino Consult).

³⁸ Jefes de zonas y sus inspectores contra verificadores.

³⁹ La Inspección en general no cuenta en su vehículos con este sistema.

⁴⁰ Ver anexo II.

33. Las planillas de “Deficiencias” y “Solicitudes” utilizadas para la inspección del servicio por las empresas LATINO CONSULT SA. y IATASA, difiere entre sí y con respecto las utilizadas por la contraverificación de la DGHUR, haciendo confuso el análisis comparativo posterior.
34. La tarea que desarrolla la contraverificación de inspección con personal de la DGHU, se realiza de una manera más eficiente y responsable que la que efectúan las empresas contratadas para efectuar la inspección IATASA y LATINO CONSULT S.A.⁴¹.

Actas de inspección

35. Del relevamiento efectuado a las actas de inspección generadas por la DGHU durante los meses de febrero y marzo de 2005⁴² se detectaron las siguientes observaciones:
- ✓ Falta firma del inspector
 - ✓ Falta indicación de horas
 - ✓ Falta indicación de calle
 - ✓ Falta indicación del servicio
 - ✓ Falta uniformidad de criterio en la confección de las actas
 - ✓ Falta aclaración de firma
 - ✓ Falta la hora al cierre del acta
 - ✓ Se registran tachaduras sin aclaración o enmienda
 - ✓ Faltan datos que impiden contabilizar el asiento
 - ✓ Difieren fechas en cada registro y con la de cierre de acta

VI. RECOMENDACIONES

Conforme las observaciones efectuadas precedentemente, se formulan las siguientes recomendaciones:

1. Optimizar el cumplimiento de los principios que inspiraron la normativa que rige la licitación 6/03 a fin de lograr una mejora sustancial en el estado general de limpieza de la ciudad. Corregir las deficiencias detectadas en la actividad de inspección a fin de incentivar a los prestadores del servicio de higiene urbana a elevar la calidad de sus prestaciones.

⁴¹ Conforme al relevamiento efectuado por el equipo de auditoría los días 20 y 21 de septiembre de 2006.

⁴² Durante el período febrero a noviembre de 2005 la inspección del servicio fue realizada por personal de la DGHU.

2. Implementar de manera efectiva desde el Ejecutivo de la Ciudad programas que permitan efectuar una efectiva revalorización de los RSU priorizando el concepto de ciudad limpia sobre todo en la zona I.
3. Generar políticas públicas factibles y efectivas que permitan cumplir eficientemente con el servicio de higiene de la ciudad y con el principio de ciudad limpia a fin de que la recolección informal urbana no interfiera de forma negativa en el cumplimiento del servicio público que debe brindar óptimamente el estado.
4. Continuar con los planes de concientización al vecino pero asimismo brindar un servicio que lo motive y comprometa con la higiene de la ciudad en que habita.
5. Rever el criterio de grandes generadores expuesto en el pliego, posibilitando que la recolección diferenciada se efectúe en edificios de propiedad horizontal menores a 19 pisos, ampliando de este modo la recolección diferenciada.
6. Minimizar el tiempo en que los RSU están en la vía pública para ser retirados a efectos de evitar la dispersión de residuos en la calle.
7. Verificar, para los servicios contemplados en el pliego, el número de corte establecido, de manera que efectivamente funcionen como disparador de control sobre la calidad de los servicios prestados por las contratistas.
8. Promover la participación más efectiva de los CGPs en lo que hace a los reclamos de higiene de la ciudad instándolos a efectuar una acción eficaz que encamine la solución a la solicitud realizada.
9. Ver recomendación anterior.
10. Instar a las empresas prestadoras del servicio a que incluyan en sus líneas de Call Center un sistema que permita calcular el tiempo de cada llamada optimizando el servicio brindado al usuario
11. Instar a las empresas contratistas a cumplir con lo normado en el pliego que rige la licitación a fin de minimizar la generación de faltas y optimizar la calidad del servicio.
12. Ver recomendación anterior.

13. Descontar las multas efectivamente aplicadas a los contratistas de los pagos que deban efectuarse con posterioridad a la Resolución que las aplica.
14. Reveer la forma establecida en el pliego a los efecto para la redeterminación de precios a fin de evitar que la contratación se torne excesivamente onerosa para el estado de la ciudad.
15. Ver recomendación anterior.
16. Evitar afectar recursos presupuestarios de ejercicios siguientes, atento a la normativa vigente.
17. Unificar criterios y procedimientos para llevar los registros de los reclamos que surgen de las reuniones en los CGP, a los efectos de facilitar el control y agilizar la resolución de los reclamos.
18. Instruir a las personas que integran la comisión vecinal en cuanto a la forma en que deben labrarse las actas de reclamos y solicitudes a fin de unificar criterios y establecer pautas para optimizar el trabajo posterior.
19. Es imprescindible que el Sistema Integrado de Gestión De Información Financiera (SIGAF), permita a los usuarios responsables de la Dirección General de Contaduría, generar reportes parametrizados, exportables a formato excel, que contengan datos compatibles con los registros que lleva la Unidad Ejecutora, de manera de que se puedan conciliar los montos devengados por la Dirección General de Contaduría y la Dirección General de Higiene Urbana.
20. Se debe cumplir con la normativa vigente que establece que se debe llevar un registro sistemático de todas las transacciones y todos los actos u operaciones deben hallarse respaldados por medio de documentos⁴³
21. Aprobar una estructura, procedimientos y manuales para la actividad de inspección que garantice la uniformidad de criterios entre las distintas zonas.
22. Prever en el circuito de inspección continuidad y seguimiento de aquellas áreas que registran más reclamos.

⁴³ Ley 70 capítulo v del sistema de contabilidad, Art. 110 y 111

23. Prever en el circuito de inspección continuidad y seguimiento de aquellas áreas que registran más deficiencias.
24. Establecer un criterio en la inspección que permita efectuar con regularidad el control de todas las áreas por igual dándole continuidad y seguimiento al servicio.
25. Ver recomendación 17.
26. Ver recomendación 18.
27. Ver recomendación 19.
28. Instruir al personal de la DGHU encargado de la inspección a efectos de unificar criterios sobre las tareas desarrolladas, estableciendo procedimientos unívocos para todas las zonas.
29. Ver recomendación 23.
30. Verificar que los equipos provistos de GPS cuenten con la capacidad optima de operatividad a fin de poder efectuar un control integral y eficiente del servicio y verificar el cumplimiento de las tareas por parte del personal de las contratistas.
31. Solicitarle a las empresas que efectúan la inspección del servicio de higiene urbana que cuenten con los agentes necesarios para realizar el servicio de manera eficiente y segura.
32. Reveer el sistema de inspección del servicio de higiene urbana realizado por las contratistas, por cuanto, si el personal de la contraverificación realiza la tarea de manera más eficiente que las empresas, situación que se pone de manifiesto con lo observado, es evidente que el servicio tal cual como ha sido implementado cuenta con fallas que hacen a la calidad.
33. Tender a la utilización de planillas de carga de datos de inspección unificadas entre las contratistas entre sí y con respecto a la DGHU a fin de facilitar el análisis comparativo posterior.
34. Requerir a las empresas contratistas de la inspección mayor calidad en el servicio que brindan conforme lo normado en el contrato que rige la licitación.

35. Contemplar que las actas de inspección que se labren tanto por las contratistas como por el personal de la DGHU tengan un criterio unívoco y contemplen todos los datos necesarios para darle certeza a la misma.

VII. CONCLUSION

La situación socioeconómica general de los últimos 5 años, de la cual la Ciudad de Buenos Aires no ha sido ajena, ha generado la proliferación de variantes alternativas de mantenimiento en las clases sociales más castigadas por la crisis. Ello ha hecho que avance en la ciudad la recolección informal a través de personas que han encontrado en la basura una fuente de ingreso, que permita su subsistencia y lo inserte nuevamente en el sistema.

Pero esta situación empezó a ser explotada por grupos organizados de recolección y acopio, que actualmente funcionan con bases establecidas en las cuales inclusive pesan y le compran el material reciclable al recuperador urbano. Esta modalidad de recolección paralela obstaculiza el eficiente cumplimiento del servicio público de higiene de la ciudad que se realiza a través de las empresas adjudicatarias; y se contrapone con los principios rectores del pliego que regula la licitación 6/03. Dándose origen a una problemática que a la fecha no permite a la ciudad brindar un efectivo servicio de higiene urbana a los habitantes incumpliendo con el espíritu de ciudad limpia.

Sin perjuicio de lo expuesto en lo que hace al pliego y licitación 6/03 se ha visualizado que en el término del período analizado ha habido dos redeterminaciones de precios que involucran a todos los meses del año calendario en que el servicio fue prestado, y que a su vez han repercutido financieramente en el ejercicio 2006. Asimismo, el procedimiento establecido para la segunda redeterminación es el de tomar como base la redeterminación anterior elevando de esta forma el piso para cada una de las redeterminaciones futuras a lo largo del contrato. Por ende, el efecto del 10% fijado en el pliego no se refleja en la realidad. En cuanto a la inspección es importante señalar que la forma en que está previsto el servicio de higiene de la ciudad hace casi imposible abarcar la totalidad de las UTIs que integran una zona. El sistema implementado para control se realiza por muestreo aleatorio que no garantiza la frecuencia de inspección ni la revisión de las UTIs en los diferentes turnos, ya que en varias ocasiones el sorteo hace que una misma UTI sea inspeccionada varias veces en el mismo mes en el mismo turno y otras no registren inspección. Por otra parte, la contraverificación de inspección ha demostrado ser más eficiente que la inspección formal del servicio. Asimismo, se señala que la existencia de reclamos en el CUR del GCBA no genera que esa UTI sea sí o sí inspeccionada en el día, generando sólo una incidencia en los recorridos de inspección del 10%.

El servicio de inspección es deficiente porque la base sobre la que descansa el sistema es ineficiente, ya que la aplicación de los principios rectores y

fundamentalmente el de ciudad limpia, en la mayoría de los casos no se cumple por diferentes factores que hacen, que ciertas áreas de la ciudad no estén limpias contando con desperdicios en las calles y aceras.

Creemos que el servicio de inspección realizado no es suficiente para cubrir la necesidad de control del servicio de higiene urbana de la ciudad y que deberían implementarse las medidas necesarias para un efectivo control⁴⁴.

Todo lo expuesto en el presente informe denota, que más allá de los conflictos señalados en cuanto al servicio y los emergentes de una realidad socioeconómica dada, se advierte que se ha relegado en la ciudad la discusión necesaria sobre el tratamiento de los residuos que se generan, su disposición y recupero.

⁴⁴ Por ejemplo, el que cada camión cuente con una cámara que sea monitoreada en tiempo real por un circuito cerrado y que permita a la inspección efectuar los reclamos en tiempo y forma mejorando la higiene de la zona de que se trate.

ANEXO I

SERVICIO DE RECOLECCION DE RESIDUOS SOLIDOS URBANOS

Fórmula=								
Rm= 0,75 r1 + 0,25 r2 menor o igual a Nrm								
Número de Corte Mensual o sea Rm = 600								
Rm	0,75	Cant. de Deficiencias r1	0,25	Conciliado	Cant. de Reclamos r2	ZONA	MES	INDICE DE PRESTACION
276,75		170			597	1	mar-05	1
153		111			279	1	mar-05	3
96,5		80			146	1	mar-05	2
411,5		215			1001	1	abr-05	1
131,75		107			206	1	abr-05	2
120,25		85			226	1	abr-05	3
547,75		352			1135	1	may-05	1
395,25		373			462	1	may-05	3
181,25		169			218	1	may-05	2
199,5		228		Conciliado	114	1	jun-05	3
193,25		224		Conciliado	101	1	jun-05	1
137,75		141		Conciliado	128	1	jun-05	2
216,25		252		Conciliado	109	1	jul-05	1
209,25		255		Conciliado	72	1	jul-05	3
130		164		Conciliado	28	1	jul-05	2
201,75		225		Conciliado	132	1	ago-05	1
177,5		218		Conciliado	56	1	ago-05	3
138		171		Conciliado	39	1	ago-05	2
200,25		228			117	1	sep-05	1
189,5		224			86	1	sep-05	3
149,25		182			51	1	sep-05	2
162,25		162			163	1	oct-05	1
156		160			144	1	oct-05	2
152,5		150			160	1	oct-05	3
254,5		280			178	1	nov-05	1
93,5		35			269	1	nov-05	3
37,25		22			83	1	nov-05	2
101,25		35			300	1	dic-05	1
79,5		13			279	1	dic-05	3
15		5			45	1	dic-05	2

SERVICIO DE BARRIDO y LIMPIEZA DE CALLES

Fórmula=								
Bm= 0,75 b1 + 0,25 b2 menor o igual a Nbm								
Número de Corte Mensual o sea Bm = 150								
Bm	0,75	Cant. de Deficiencias b1	0,25	Conciliado	Cant. de Reclamos b2	ZONA	MES	INDICE DE PRESTACION
103,5		87			153	1	mar-05	5
58,75		51			82	1	mar-05	1
41,5		35			61	1	mar-05	2
29,5		30			28	1	mar-05	3
16,5		16			18	1	mar-05	4
204		220			156	1	abr-05	5
115,25		140			41	1	abr-05	2
88,75		107			34	1	abr-05	1
48,75		59			18	1	abr-05	3
25,75		27			22	1	abr-05	4
367,75		483			22	1	may-05	1
360		447			99	1	may-05	5
161		204			32	1	may-05	2
96,5		122			20	1	may-05	3
19,75		21			16	1	may-05	4
222,5		286		Conciliado	32	1	jun-05	5
98,25		126		Conciliado	15	1	jun-05	1
93,5		121		Conciliado	11	1	jun-05	2
46,5		57		Conciliado	15	1	jun-05	3
7,5		9		Conciliado	3	1	jun-05	4
258		320		Conciliado	72	1	jul-05	5
182,5		233		Conciliado	31	1	jul-05	1
104,5		135		Conciliado	13	1	jul-05	2
49		61		Conciliado	13	1	jul-05	3
29,5		39		Conciliado	1	1	jul-05	4
201,5		250		Conciliado	56	1	ago-05	5
147		192		Conciliado	12	1	ago-05	2
123		154		Conciliado	30	1	ago-05	1
46,75		57		Conciliado	16	1	ago-05	3
20,5		27		Conciliado	1	1	ago-05	4
136		170			34	1	sep-05	5
129,5		168			14	1	sep-05	1
108,25		141			10	1	sep-05	2
75		99			3	1	sep-05	3
17		22			2	1	sep-05	4
123		148			48	1	oct-05	5
89,25		113			18	1	oct-05	2
78		96			24	1	oct-05	1
43,75		54			13	1	oct-05	3
14		18			2	1	oct-05	4
88		110			22	1	nov-05	1
81,5		80			86	1	nov-05	5
47,25		60			9	1	nov-05	2
27,75		30			21	1	nov-05	3
4,25		4			5	1	nov-05	4
142,75		165			76	1	dic-05	5
126,75		162			21	1	dic-05	1
68,75		89			8	1	dic-05	2
55		72			4	1	dic-05	3
14		18			2	1	dic-05	4

SERVICIO DE RECOLECCION DE RESIDUOS SOLIDOS URBANOS

Fórmula=								
Rm= 0,75 r1 + 0,25 r2 menor o igual a Nrm								
Número de Corte Mensual o sea Rm = 600								
Rm	0,75	Cant. de Deficiencias r1	0,25	Conciliado	Cant. de Reclamos r2	ZONA	MES	INDICE DE PRESTACION
293		293			293	3	mar-05	3
275,5		66			904	3	mar-05	1
31,75		34			25	3	mar-05	2
385,5		53			1383	3	abr-05	1
259,25		306			119	3	abr-05	3
47,5		59			13	3	abr-05	2
349,75		52			1243	3	may-05	1
178		139			295	3	may-05	3
28		32			16	3	may-05	2
60,25		38		Conciliado	127	3	jun-05	3
49,25		34		Conciliado	95	3	jun-05	1
9		5		Conciliado	21	3	jun-05	2
54,25		43		Conciliado	88	3	jul-05	1
52,5		30		Conciliado	120	3	jul-05	3
17,25		9		Conciliado	42	3	jul-05	2
141		135		Conciliado	159	3	ago-05	3
53,75		47		Conciliado	74	3	ago-05	1
28,25		34		Conciliado	11	3	ago-05	2
59,5		37			127	3	sep-05	3
47,5		48			46	3	sep-05	1
7		2			22	3	sep-05	2
75,75		24			231	3	oct-05	3
26		23			35	3	oct-05	1
14		1			53	3	oct-05	2
92,25		49			222	3	nov-05	3
45		54			18	3	nov-05	1
23,25		14			51	3	nov-05	2
138,5		24			482	3	dic-05	3
41,75		50			17	3	dic-05	1
21,5		10			56	3	dic-05	2

SERVICIO DE BARRIDO y LIMPIEZA DE CALLES

Fórmula= $Bm = 0,75 b1 + 0,25 b2$ menor o igual a Nbm Número de Corte Mensual o sea Bm = 150								
Bm	0,75	Cant. de Deficiencias b1	0,25	Conciliado	Cant. de Reclamos b2	ZONA	MES	INDICE DE PRESTACION
223,5		243			165	3	mar-05	5
133,5		166			36	3	mar-05	3
0		0			0	3	mar-05	1
0		0			0	3	mar-05	2
0		0			0	3	mar-05	4
249,5		282			152	3	abr-05	5
99		127			15	3	abr-05	3
0		0			0	3	abr-05	1
0		0			0	3	abr-05	2
0		0			0	3	abr-05	4
249		304			84	3	may-05	5
162,75		212			15	3	may-05	3
0		0			0	3	may-05	1
0		0			0	3	may-05	2
0		0			0	3	may-05	4
213,5		276		Conciliado	26	3	jun-05	5
79		104		Conciliado	4	3	jun-05	3
0		0		Conciliado	0	3	jun-05	1
0		0		Conciliado	0	3	jun-05	2
0		0		Conciliado	0	3	jun-05	4
233,25		298		Conciliado	39	3	jul-05	5
112		148		Conciliado	4	3	jul-05	3
0		0		Conciliado	0	3	jul-05	1
0		0		Conciliado	0	3	jul-05	2
0		0		Conciliado	0	3	jul-05	4
204,25		256		Conciliado	49	3	ago-05	5
78		101		Conciliado	9	3	ago-05	3
0		0		Conciliado	0	3	ago-05	1
0		0		Conciliado	0	3	ago-05	2
0		0		Conciliado	0	3	ago-05	4
195		239			63	3	sep-05	5
99,25		128			13	3	sep-05	3
0		0			0	3	sep-05	1
0		0			0	3	sep-05	2
0		0			0	3	sep-05	4
131		165			29	3	oct-05	5
65		85			5	3	oct-05	3
0		0			0	3	oct-05	1
0		0			0	3	oct-05	2
0		0			0	3	oct-05	4
87,25		108			25	3	nov-05	5
58		73			13	3	nov-05	3
0		0			0	3	nov-05	1
0		0			0	3	nov-05	2
0		0			0	3	nov-05	4
57,75		69			24	3	dic-05	5
37,25		48			5	3	dic-05	3
0		0			0	3	dic-05	1
0		0			0	3	dic-05	2
0		0			0	3	dic-05	4