

INFORME FINAL DE AUDITORÍA

**Higiene Urbana
Licitación Pública 14/97**

Número de Proyecto: 1.05.08

Buenos Aires, 3 de julio 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

Dr. Juan Carlos Toso

Lic. José Luis Giusti

Lic. Josefa Arminda Prada

CÓDIGO DE PROYECTO:

Nº 1.05.08

NOMBRE:

Higiene Urbana, cierre de la Licitación Pública Nº 14/97

OBJETO:

Contratos emergentes de la Licitación Pública Nº 14/97 para la prestación del servicio de higiene urbana por terceros en las zonas Nº 1, 2, 3 y 4 de la Ciudad de Buenos Aires. Auditoría legal y financiera.

OBJETIVO:

Controlar los aspectos legales y financieros de la ejecución del servicio y su ajuste a los términos contractuales.

ALCANCE:

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

PERÍODO BAJO EXAMEN:

1998-2005

UNIDAD EJECUTORA DEL PRESUPUESTO:

Dirección General de Higiene Urbana

JURISDICCIÓN:

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

EQUIPO DE AUDITORÍA

Lic. Alejandro F. Lamadrid (Auditor Supervisor)

Cdor. Octavio Cannilla

INFORME EJECUTIVO

Lugar y fecha de emisión	Buenos Aires, 3 de julio de 2007.
Código del Proyecto	1.05.08
Denominación del Proyecto	Higiene Urbana, cierre de la Licitación Pública N° 14/97
Objetivo de la auditoría	Controlar los aspectos legales y financieros de la ejecución del servicio y su ajuste a los términos contractuales.
Alcance	Examinar la adecuación legal, financiera y técnica de los contenidos del pliego y del proceso de contratación. El examen fue realizado de conformidad con las normas de auditoría externa de la AGCBA, aprobadas por la Ley de la CABA N° 325.
Período de desarrollo de tareas de auditoría	La presente auditoría se realizó entre el mes de marzo y octubre de 2005.

Comentarios y Observaciones principales	Contratación del servicio Mediante la Licitación Pública 14/97 se contrató el servicios de Higiene Urbana y recolección de residuos con las siguientes empresas: ✓ Zona 1 - Roggio - Ormas (CLIBA Ingeniería Ambiental S.A.) ✓ Zona 2 - Fomento de Construcciones y Contratas SA-DYCASA-Huayqui SA de Construcciones (AEBA) ✓ Zona 3 - CGEA-Bomagra-IMPESA (Solurban SA) ✓ Zona 4 - Transportes 9 de Julio SA – Emepa SA (Ecohabitat SA). El Gobierno de la Ciudad (GCBA), se reservó para sí la prestación del servicio en la Zona 5. Características generales de las zonas <table><tr><th rowspan="2">Zona - Prestatario</th><th colspan="4">Según Pliego de Bases y Condiciones</th><th rowspan="2">Circunscripción electoral</th><th rowspan="2">Habit/km²</th></tr><tr><th>Cuadras (aprox.)</th><th>tn RSU día</th><th>Bases Operativas</th><th>Estación de Transferencia</th></tr><tr><td>1 Cliba</td><td>4170</td><td>1450</td><td>Brandsen 2700 Salguero 3800</td><td>Pompeya</td><td>2, 3, 4, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 19, 20</td><td>19.253</td></tr><tr><td>2 Aebea</td><td>3750</td><td>900</td><td>Chacarita</td><td>Colegiales</td><td>15, 16, 17, 18</td><td>16.053</td></tr><tr><td>3 Solurban</td><td>4950</td><td>1000</td><td>Morón 4100</td><td>Colegiales y Flores</td><td>24, 25, 26, 27, 28</td><td>13.236</td></tr><tr><td>4 Ecohábitat</td><td>4300</td><td>950</td><td>Varela 500</td><td>Colegiales y Flores</td><td>1, 5, 6, 7, 23</td><td>18.059</td></tr><tr><td>5 GCBA</td><td></td><td></td><td></td><td></td><td>21, 22</td><td>8.960</td></tr></table> Las empresas adjudicatarias de la licitación 14/97 prestaron el servicio durante 7 años y 19 días, desde el 1º de febrero de 1998 hasta el 19 de febrero de 2005, reconociéndose dos etapas: los contratos originados en la licitación 14/97 estuvieron vigentes desde febrero de 1998 hasta el 31.05.04, producto de la duración original del contrato (4 años) a los que se sumaron las prórrogas admitidas en pliego. Posteriormente se firmaron Actas Acuerdo, con modificaciones de precios y condiciones, que lo extendieron hasta el 19.02.05.	Zona - Prestatario	Según Pliego de Bases y Condiciones				Circunscripción electoral	Habit/km²	Cuadras (aprox.)	tn RSU día	Bases Operativas	Estación de Transferencia	1 Cliba	4170	1450	Brandsen 2700 Salguero 3800	Pompeya	2, 3, 4, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 19, 20	19.253	2 Aebea	3750	900	Chacarita	Colegiales	15, 16, 17, 18	16.053	3 Solurban	4950	1000	Morón 4100	Colegiales y Flores	24, 25, 26, 27, 28	13.236	4 Ecohábitat	4300	950	Varela 500	Colegiales y Flores	1, 5, 6, 7, 23	18.059	5 GCBA					21, 22	8.960
	Zona - Prestatario		Según Pliego de Bases y Condiciones						Circunscripción electoral	Habit/km²																																					
		Cuadras (aprox.)	tn RSU día	Bases Operativas	Estación de Transferencia																																										
	1 Cliba	4170	1450	Brandsen 2700 Salguero 3800	Pompeya	2, 3, 4, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 19, 20	19.253																																								
	2 Aebea	3750	900	Chacarita	Colegiales	15, 16, 17, 18	16.053																																								
	3 Solurban	4950	1000	Morón 4100	Colegiales y Flores	24, 25, 26, 27, 28	13.236																																								
	4 Ecohábitat	4300	950	Varela 500	Colegiales y Flores	1, 5, 6, 7, 23	18.059																																								
	5 GCBA					21, 22	8.960																																								
	Comentarios y Observaciones principales	Marco normativo El artículo 3 –Régimen Legal— del Pliego de Bases y Condiciones de la licitación (PBC) establece que el llamado a licitación “se sujetará a... el Reglamento de Contrataciones del Estado aprobado por el Decreto Nacional 5720/72 (reglamentario del Capítulo VI de la Ley de Contabilidad)”. El PBC, establece sin embargo porcentajes superiores al 10% para la certificación de los llamados Servicios Especiales y para las Ampliaciones o Reducciones de Servicios. Servicios incluidos El art. 62 del PBC los define como: <i>Servicios Básicos:</i> 1) la recolección de residuos sólidos, 2) el barrido manual y mecánico de calles y 3) la limpieza de sumideros y nexos (a partir del 01.06.01 por Decreto 657-GCBA-01, la prestación de servicios en sumideros pasó a depender de la D.G. de Obras Públicas). <i>Servicios Especiales</i> (Inc. b): “Son aquellos servicios eventuales o																																													

permanentes que por sus características y/o requerimientos operativos, serán prestados a requerimiento del GCBA y abonados al contratista a través de tarifas unitarias... Serán, como máximo, hasta un 20% del monto de los Servicios Básicos medido anualmente".

El Pliego de Bases y Condiciones en su artículo 39 no considera, a los efectos de la adjudicación, la totalidad de la oferta económica, al excluir de la compulsa a los precios de los servicios definidos en los inc. d), e) y f) referidos a Servicios Especiales, Tarifa Diferencial por Reasignación del Lugar de Descarga y Corte de Césped, Limpieza y Saneamiento de los Espacios Verdes y Espejos de Agua, incluidos en la zona que se cotiza, (configurándose) una *contratación directa sin concurso de valores económicos*" lo cual resulta violatorio al Régimen de Contrataciones de la Ciudad, cuyo principio es la competencia de precios en licitación pública (decreto 5720/72 art. 55).

Gasto y costo del servicio

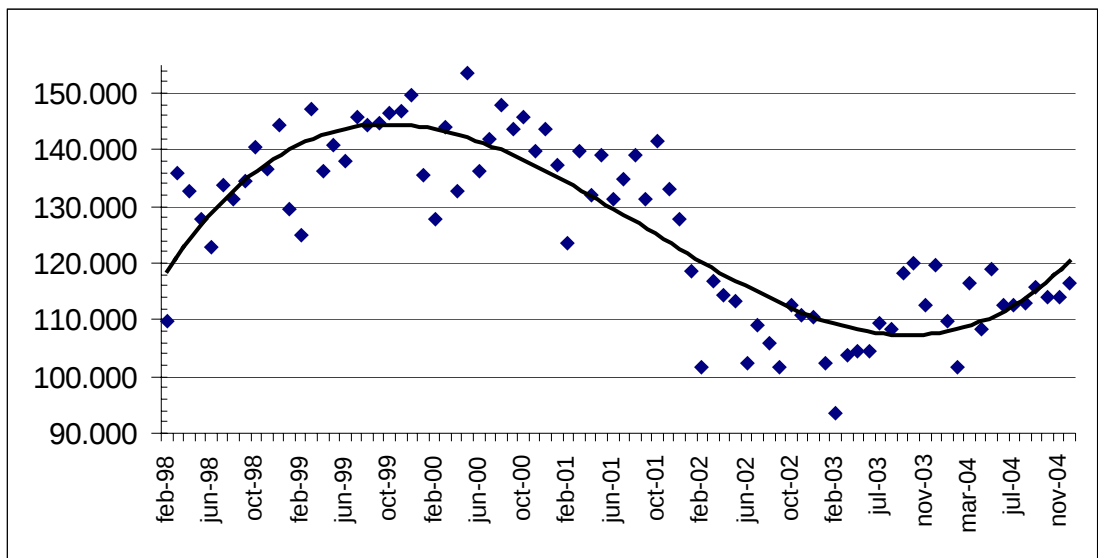
Gastos imputados al programa de Higiene Urbana

Concepto	Inciso	Importe	Estructura
Empresas prestadoras del servicio	3	955.091.819	68,9%
Disposición Final (Ceamse)	3-4	347.416.969	25,1%
Inspección (latasa y Ceamse)	3	21.080.398	1,5%
Gastos en personal	1	32.147.199	2,3%
Otros gastos	3-4	27.891.372	2,0%
Bienes de consumo	2	1.819.602	0,1%
Transferencias	5	391.814	0,0%
Total		1.385.839.174	100%

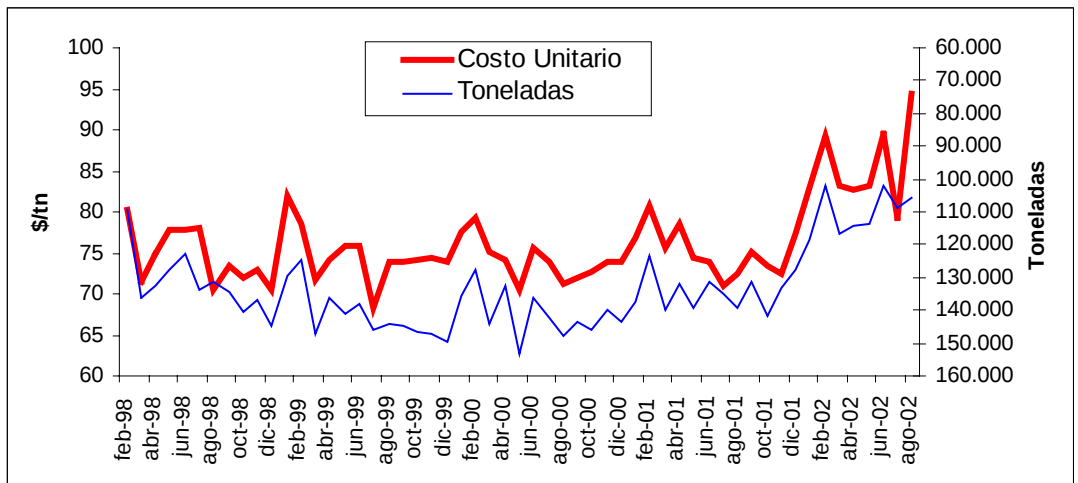
Incrementos del total certificado (sobre los servicios básicos de contrato)

			Total Certificado		Incremento sobre Básicos	
Zona – Empresa	Servicios Básicos	Básicos + Circ. 33	Básicos + No Básicos	Básicos + No básicos + Circ. 33	Sin Circ. 33	Con Circ. 33
	1	2	3	4	5=3/1	6=4/2
1 . Cliba	185.633.791	200.369.944	299.580.596	314.316.749	61,4%	56,9%
2 . Aeba	139.856.414	149.364.944	209.440.368	218.948.898	49,8%	46,6%
3 . Solurban	145.937.682	155.811.322	195.906.911	205.780.551	34,2%	32,1%
4. Ecohabitat	155.286.481	164.634.753	206.697.347	216.045.619	33,1%	31,2%
Total	626.714.368	670.180.963	911.625.222	955.091.817		

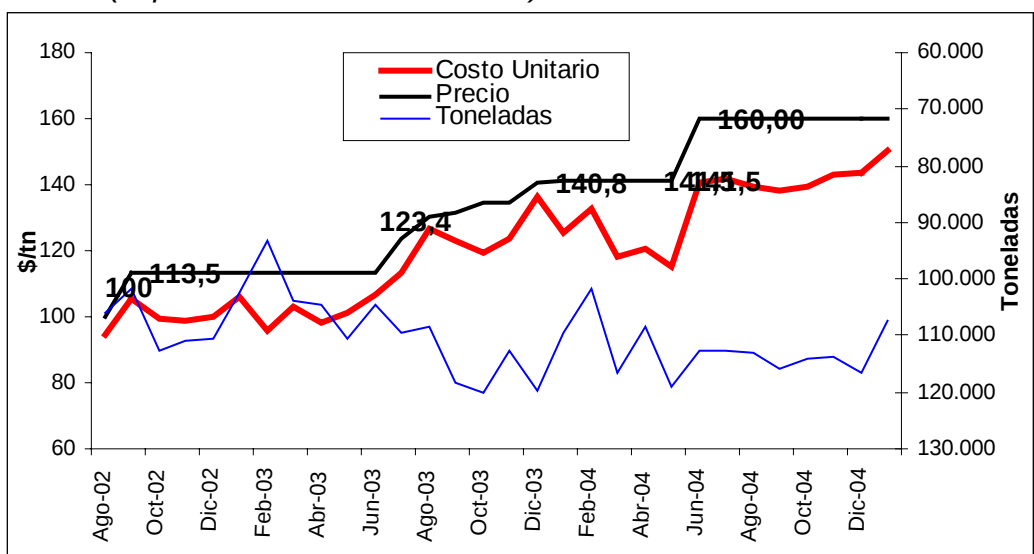
Toneladas mensuales recolectadas por las 4 empresas (feb-98/dic-04)



Costo Unitario mensual y toneladas recolectadas (febrero 1998-agosto 2002)



Costo Unitario mensual, toneladas recolectadas y redeterminaciones de precios (septiembre 2002-enero 2005)



Circular 33

La liquidación de los conceptos salariales a cargo del GCBA, resultantes de la aplicación de la Circular 33, (prioridad de empleo a la totalidad de los, mientras el GCBA se hacía cargo del pago de un conjunto de conceptos integrantes del salario de los trabajadores empleados de las empresas que ya estaban prestando el servicio reconociendo la antigüedad del personal) tanto sea en el alcance del personal incluido como en la determinación del monto abonado, mostró irregularidades que se verificaron durante toda la ejecución del contrato: pago a todos los empleados no sólo a aquellos que pertenecían a las empresas ex prestadoras; conceptos considerados remunerativos y no remunerativos, según la empresa; cómputo de la totalidad de las licencias, no sólo las anuales tal como lo establece la Circular; insuficientes e irregulares controles internos del cálculo de las liquidaciones efectuado por las empresas contratistas. El total certificado por conceptos salariales determinados en la Circular 33 representó casi un 4,6% del monto total que costó la prestación del servicio.

Eficacia, eficiencia y calidad

El PBC de la Licitación 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, como tampoco lo hacen los pliegos de contratación de latasa y Ceamse (inspección). Las metas físicas presupuestadas resultan insuficientes para evaluar el servicio de inspección. Respecto al control de gestión realizado por las empresas 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.

La AGCBA ha observado que el cómputo de deficiencias surgidas de inspecciones no era un reflejo consistente de las faltas, imperfecciones o defectos del servicio debido a que: El indicador de deficiencias 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.

Aún así, este registro insuficiente de deficiencias computadas no guarda relación con las *penalizaciones* impuestas, lo cual torna estos controles inefectivos al no tener las cuatro empresas prestadoras del servicio incentivo para mejorar el servicio, siendo que la administración dispone de dos recursos otorgados por el PBC, art. 53: 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.

El control por parte de las empresas de inspección y por la Administración.

Fue observado por esta Auditoría la ausencia de oposición de intereses entre la actividad del Ceamse a) como *control* de las cantidades de basura depositadas por las empresas contratistas del servicio y b) como *beneficiaria económica* de las toneladas depositadas en las estaciones de transferencia y en los sitios de disposición final.

	La disposición final de los residuos sólidos Los residuos sólidos urbanos (RSU) son transportados por los vehículos encargados de la recolección a tres Estaciones de Transferencia de la empresa Ceamse que están ubicadas en el radio de la Ciudad (en los barrios de Pompeya, Colegiales y Flores) y en las zonas de destino final del Conurbano de la provincia de Buenos Aires. El proceso de pesaje de los RSU en el momento de su descarga fue motivo de importantes observaciones por la AGCBA. Entre otras, se verificó que: no resulta confiable la integridad de la base sobre la cual se realiza el pesaje de residuos; se encontraron diferencias entre las taras registradas por el sistema informático de cada una de las plantas y las taras que resultan del destare (pesaje del transporte vacío luego de la descarga) en el 97% de los transportes de residuos de la muestra realizada; se observaron diferencias de registro en los casos de transportes residuos que ingresan más de una vez a las plantas de transferencia de Ceamse (en base de datos remitida por Ceamse). El 25,1% del total de gastos del programa (\$347.416.969) fue destinado al pago por Disposición Final a la empresa Ceamse. Este alto porcentaje (y elevado importe total que representa el 36,4% de lo que se paga a las empresas prestadoras del servicio) da idea de la importancia de lo señalado por la AGCBA respecto a la ausencia de oposición de intereses existente entre Ceamse y las empresas que ellas controla.
Recomendaciones	El Colegio de Auditores en su sesión del día 3 de julio de 2007, conforme a lo analizado por la Dirección de Asuntos Legales y sugerido en su dictamen DGLegales N° 78/07¹, ha resuelto aprobar recomendar el inicio de acciones en sede administrativa en los términos y alcance del inc. K) del art. 136 de la Ley 70 por: 1) lo expuesto en las conclusiones del presente informe respecto del gasto final del servicio que se incrementó por el pago de los servicios no básicos, que, a su vez, no fueron tomados en cuenta al momento de la adjudicación, 2) observaciones referidas al ambiente de control débil, careciendo de indicadores de eficacia, eficiencia y calidad adecuados, y no existiendo oposición de intereses entre las empresas controladas y la empresa a cargo de la inspección del servicio en las zonas 2, 3 y 4, 3) el alto porcentaje de gasto insumido por servicios especiales, no tenidos en cuenta al momento de la adjudicación, lo que afectó gravemente el principio de concurrencia entre los oferentes, sumado a los porcentajes que superan los previstos en el Decreto 5720/72, 4) la falta de oposición de intereses entre CEAMSE y las prestatarias de las zonas 2, 3 y 4, o se correspondió con el sentido de lo exigido en el PBC.
Conclusiones	El gasto final del servicio se incrementó como consecuencia de la ejecución de servicios que, si bien se encuentran enumerados en los pliegos, sus precios no fueron considerados al momento de la adjudicación o, dicho de

¹ De fecha 29 de junio de 2007

	otro modo, no fueron sometidos a la compulsa de precios que todo acto licitatorio implica. Por lo tanto, no se incluyeron en los servicios básicos la integridad de los trabajos de limpieza y recolección de RSU que necesitaba la Ciudad, favoreciendo que se facturaran servicios cuyos precios no fueron concursados. El ambiente de control se caracterizó por una manifiesta debilidad: falta de indicadores de eficacia, eficiencia y calidad adecuados, ausencia de oposición de intereses en la empresa a cargo de la Inspección del servicio en las zonas 2, 3 y 4 --puesto que a la misma se le facturaron 347 millones de pesos (el 25% del total del gasto) por la disposición final de residuos, residuos por cuyo peso se le abona a las contratistas del servicio—, subregistro de deficiencias del servicio, escasas penalidades aplicadas y controles difusos por parte de la Administración tanto a los contratistas como a las empresas de Inspección.
--	--

Informe Final de Auditoria Proyecto N° 1.05.08
--

DESTINATARIO

Señor
Vicepresidente 1°
Legislatura de la 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 de la Jurisdicción 65 - Subsecretaría de Medio Ambiente de la Secretaría de Producción, Turismo y Desarrollo Sustentable.

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

I. OBJETO

Contratos emergentes de la Licitación Pública N° 14/97 para la prestación del servicio de higiene urbana por terceros en las zonas N° 1, 2, 3 y 4 de la Ciudad de Buenos Aires. Auditoría legal y financiera.

II. OBJETIVO

Controlar los aspectos legales y financieros de la ejecución del servicio y su ajuste a los términos contractuales

III. ALCANCE DEL EXAMEN

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

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

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

IV. LIMITACIÓN AL ALCANCE

La DGHU no discrimina al aportar información a la Cuenta de Inversión del GCBA en cuentas diferenciadas los importes devengados según los distintos tipos de servicios que contempla el Pliego de la licitación. Los importes facturados por servicios no básicos, no fueron informados, tal cual se solicitara en notas AGCBA 989/05, 1213/05 y 2278/05, desagregados en los distintos conceptos bajo los cuales el Pliego los clasifica para todo el período en examen. Esta limitación impidió verificar el cumplimiento de los artículos 45 y 62 inciso b del PCB durante la totalidad del contrato.

Los datos diferenciados por tipo de servicios fueron remitidos exclusivamente con relación al período 2001-2003.²

V. COMENTARIOS Y OBSERVACIONES

A continuación se describen los más importantes aspectos de los contratos celebrados con las cuatro empresas adjudicatarias de la licitación 14/97, incluyendo en los mismos los comentarios y observaciones más importantes que se derivan de una apreciación general de toda la trayectoria de ejecución del programa de Higiene Urbana para los 7 años de duración de esta contratación. A los efectos de una visión complementaria y de contexto respecto a los nuevos contratos actualmente en ejecución, se sugiere la lectura de los informes de “Seguimiento de Auditorías anteriores de Higiene Urbana” y de “Licitación 6/03 – Servicios de Higiene Urbana” (proyectos de auditoría 1.04.20 y 1.05.09)

1. Licitación 14/97

La Ordenanza N° 51.453 del 10.01.97 aprueba el Pliego de Bases y Condiciones y el llamado a Licitación Pública Nacional e Internacional para la contratación de los Servicios de Higiene Urbana. El llamado se efectúa a través del Decreto N° 87 del 23.01.97. Como consecuencia de la Licitación Pública 14/97 se contrató el servicios de Higiene Urbana y recolección de residuos con las siguientes empresas:

- ✓ Zona 1 - Roggio - Ormas (CLIBA Ingeniería Ambiental S.A.)
- ✓ Zona 2 - Fomento de Construcciones y Contratas SA-DYCASA-Huayqui SA de Construcciones (AEBA)
- ✓ Zona 3 - CGEA-Bomagra-IMPESA (Solurban SA)
- ✓ Zona 4 - Transportes 9 de Julio SA – Emepa SA (Ecohabitat SA).

Estas empresas tuvieron a su cargo el servicio en cuatro de las cinco zonas en que fue dividida la Ciudad. El Gobierno de la Ciudad (GCBA), se reservó para sí la prestación del servicio en la denominada Zona 5.

Cuadro 1
Características generales de las zonas

Zona - Prestatario	Según Pliego de Bases y Condiciones				Circunscripción electoral	CGP	Superficie (Km ²)	Habitantes 1.07.2001	Habit/k m ²
	Cuadras (aprox.)	tn RSU día	Bases Operativas	Estación de Transferencia					
1 Cliba	4170	1450	Brandzen 2700 Salguero 3800	Pompeya	2, 3, 4, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 19, 20	1/4	43,9	845.224	19.253
2 Aebea	3750	900	Chacarita	Colegiales	15, 16, 17, 18	11(parcial) 13, 14	39,3	630.875	16.053
3 Solurban	4950	1000	Morón 4100	Colegiales y Flores	24, 25, 26, 27, 28	10, 11 (p), 13	42,1	557.233	13.236
4 Ecohábitat	4300	950	Varela 500	Colegiales y Flores	1, 5, 6, 7, 23	5/7	37,1	669.978	18.059
5 GCBA					21, 22	8, 9	32,6	292.088	8.960
TOTAL							195	2.995.398	15.361

Fuente: elaboración propia sobre datos del PBC; de la Dirección General Electoral GCBA (página web); de la Dirección General de Estadísticas y Censo GCBA, *Informe de Resultados N° 194*, junio 2005.

² Ver Anexo I

2. Etapas del servicio

Las empresas adjudicatarias de la licitación 14/97 prestaron el servicio durante 7 años, desde el 1º de febrero de 1998 hasta el 19 de febrero de 2005.

Se pueden reconocer dos etapas. En términos estrictos, **los contratos originados en la licitación 14/97** estuvieron vigentes desde febrero de 1998 hasta el 31.05.04, producto de la duración original del contrato (establecían un plazo de ejecución de 4 años que vencía el día 31 de enero de 2002) a los que se sumaron las siguientes prórrogas:

- ✓ Por Decreto 2134/01, se otorga una prórroga de un año haciendo uso parcial de lo dispuesto por el art. 5º del PBC, con vencimiento el día 31/01/03.
- ✓ Posteriormente, en razón que no se había finalizado los trámites de la nueva licitación de los servicios de higiene urbana, se hace uso de la opción total del art. 5º del PBC, que disponía que el GCBA podía prorrogar el contrato por 2 años, y por Decreto 1849/02 se prorroga el contrato hasta el 31/01/04.
- ✓ Vencido el plazo mencionado en el punto anterior, y teniendo en cuenta lo dispuesto por el art. 7º del PBC, se utiliza el plazo adicional de 120 días, prorrogando los contratos por dicho período. Dicho plazo se extinguió el 30 de mayo de 2004.

En razón de que el proceso de adjudicación del nuevo servicio de Higiene Urbana para 5 zonas no había finalizado a dicha fecha (el sobre N° 2 tuvo fecha de apertura el día 21 de mayo de 2004), las sucesivas prórrogas hasta la puesta en marcha de la nueva licitación se realizaron mediante la suscripción de **Actas Acuerdo** con cada uno de los 4 contratistas a fin de prorrogar el plazo de la prestación de los servicios. Entonces, una segunda etapa se desarrolla a partir del 1º de junio de 2004 momento en que comienzan a regir las Actas Acuerdo en donde se establecieron nuevos precios, en virtud de los reclamos presentados por las prestadoras y los cambios en las condiciones económicas ocurridas en el transcurso de la vigencia del contrato, para los servicios que se venían prestando (excepto el servicio de limpieza y desobstrucción de sumideros, cámaras y nexos, el que se elimina) para el período que duró hasta que los ganadores de la entonces Licitación 6/03 en curso se hicieron cargo del servicio.

Esta AGCBA observó que “las sucesivas prórrogas del plazo de los contratos... tanto las previstas por el pliego como las que surgen de las Actas Acuerdo, evidencian una falta de planificación en el organismo auditado y en particular en las áreas superiores, a fin que los contratistas que debían surgir de la nueva licitación se hicieran cargo de los servicios en tiempo y forma”. Asimismo, las Actas Acuerdo significaron una nueva contratación con las empresas, con renegociación de servicios. Finalmente, también fue observado que a partir de la prórroga por más de cinco años, el contrato no contó con el acuerdo legislativo que dispone el art. 104, inc.23 de la Constitución de la Ciudad.

3. Marco normativo

El artículo 3 –Régimen Legal— del Pliego de Bases y Condiciones de la licitación (PBC) establece que el llamado a licitación “se sujetará a... el Reglamento de Contrataciones del Estado aprobado por el Decreto Nacional 5720/72 (reglamentario del Capítulo VI de la Ley de Contabilidad)”.

El artículo 55 de la Ley de Contabilidad establece que “Toda compra o venta por cuenta de la Nación, así como todo contrato sobre locaciones, arrendamientos, trabajos o

suministros, se hará por regla general previa licitación pública”. Su reglamentación expresa que “A los efectos de la determinación del procedimiento a seguir para las contrataciones se considerará el importe total en que se estimen las adjudicaciones, incluidas las opciones de prórroga previstas”.

El artículo 61 de la Ley señala que “El Poder Ejecutivo, con intervención del Tribunal de Cuentas, reglamentará los requisitos básicos que deben regir las contrataciones por cuenta del Estado, debiendo cuidar especialmente que ellas se hagan por grupos de artículos de un mismo ramo y que los pliegos de condiciones favorezcan la concurrencia de la mayor cantidad de postores”. La reglamentación en su inciso 84 –Aumento o disminución de la prestación— establece que “La dependencia contratante... tendrá derecho a... aumentar o disminuir hasta un 10% el total adjudicado en las condiciones y precios pactados”.

El pliego, como se verá en la descripción de los servicios incluidos, establece sin embargo porcentajes superiores al 10% para la certificación de los llamados Servicios Especiales y para las Ampliaciones o Reducciones de Servicios, aunque la propia Administración del GCBA, en los decretos de reconocimientos de mayores costos, sigue considerando al Decreto 5720/72 el marco legal superior al propio PBC.

4. Servicios incluidos

El art. 62 del PBC de la Licitación N° 14/97 determina el alcance de los servicios a prestar por las adjudicatarias en función de sus características operativas y los define como:

Servicios Básicos (Inc. a): “Son todos los servicios permanentes a prestar y cuyas tarifas correspondientes son solicitadas en el artículo 28, incisos a), b) y c)” del PBC.³ Se consideran servicios básicos 1) la recolección de residuos sólidos, 2) el barrido manual y mecánico de calles y 3) la limpieza de sumideros y nexos (a partir del 01.06.01 por Decreto 657-GCBA-01, la prestación de servicios en sumideros pasó a depender de la D.G. de Obras Públicas).

Servicios Especiales (Inc. b): “Son aquellos servicios eventuales o permanentes que por sus características y/o requerimientos operativos, serán prestados a requerimiento del GCBA y abonados al contratista a través de tarifas unitarias... Serán, como máximo, hasta un 20% del monto de los Servicios Básicos medido anualmente”.⁴ El art. 28 del PBC señala que “serán considerados Servicios Especiales todos aquellos que solicite o autorice el GCBA a ser realizados por el Contratista en forma eventual o permanente y que por sus características operativas no puedan encuadrarse dentro de los Servicios Básicos definidos por este Pliego, ni por las tarifas de los mismos”, realizando una enumeración no taxativa de los servicios considerados especiales,⁵ la

³ Fueron considerados para la adjudicación de la licitación (art. 39 del PBC).

⁴ No fueron considerados para la adjudicación de la licitación (art. 39 del PBC).

⁵ Incluye la limpieza de predios baldíos; decomiso de mercaderías; barrido y limpiezas especiales por desfiles, carnavales, actos públicos, manifestaciones, etc.; limpieza de explanadas, veredas, costas, parques, plazas y plazoletas, etc. fuera del alcance y/o condiciones establecidas en el PBC; vehículos y volquetes abandonados en la vía pública; lavado de peatonales, calles y veredas; recolección y/o barrido en el séptimo día; limpieza y desobstrucción de pozos ciegos; cualquier otro tipo de tareas que se le asignara a los contratistas en caso de emergencias y/o contingencias debido a casos fortuitos o de fuerza mayor correspondientes al objeto del contrato.

que puede ser ampliada a “todo otro equipo ofrecido en la Propuesta Técnica” (art.28 inc.d).

El art. 28 también establece una “tarifa diferencial por reasignación del lugar de descarga” y el “corte de césped, limpieza y saneamiento de los espacios verdes y mantenimiento de los espejos de agua incluidos en la zona que se cotiza” (inc. e y f).

“*Ampliación o disminución de los servicios dentro de las zonas*” (Art.45): El artículo introduce una serie de conceptos que plantean dificultades para delimitar los servicios que intenta definir y que, de hecho, han llevado a la DGHU a la utilización de una clasificación interna que agrega un concepto no utilizado en el pliego (“servicios adicionales”). El primer párrafo señala que el GCBA podrá, notificando con 60 días de anticipación, “ordenar a cualquier Contratista que... se haga cargo de hasta el 50% del servicio objeto de esta contratación en cualquiera de las otras Zonas [luego restringido a la zona 5, ver Auditoría ejercicio 2001] en que se divide la ciudad que no le hubiera sido adjudicada. Este servicio extraordinario se ejecutará a los precios contractuales aplicables a la Zona originaria del Contratista”. El segundo párrafo dice que, notificando con 30 días antes de su implementación, el GCBA podrá a su solo arbitrio “ampliar o disminuir cada uno de los servicios contratados con el objeto de adaptar los niveles de prestación de los mismos a los requerimientos y necesidades de la población”. Finalmente el tercer párrafo introduce una tercera consideración al prescribir que “las ampliaciones o reducciones que no supongan una variación de frecuencia, acumuladas a lo largo del contrato y sus eventuales prórrogas, no podrán superar el 20% de la facturación promedio del último trimestre del servicio comprometido por las partes al inicio del contrato”.

Dados la amplitud en el alcance de la definición de los servicios especiales así como las ambigüedades y solapamientos que producen los conceptos contenidos en el art. 45 respecto a la ampliación o reducción de servicios, la delimitación *exhaustiva y mutuamente excluyente* de los servicios no básicos prestados, resultaría ser un ejercicio sujeto a una amplia discrecionalidad.

La inclusión en el PBC de estas disposiciones que introducen servicios no básicos, han sido observadas en las auditorías realizadas debido tanto a que suponen excluir de la *compulsa* a estos rubros (ver punto 5) como a que *el monto de su certificación* excede no sólo los límites establecidos en el Decreto 5720/72 sino los propios del pliego de bases y condiciones de la licitación (punto 8).

5. Servicios no básicos

El informe de Seguimiento de Auditorías Anteriores de Higiene Urbana observa que “El Pliego de Bases y Condiciones en su artículo 39 no considera, a los efectos de la adjudicación, la totalidad de la oferta económica, al excluir de la compulsas a los precios de los servicios definidos en los inc. d), e) y f) referidos a Servicios Especiales, Tarifa Diferencial por Reasignación del Lugar de Descarga y Corte de Césped, Limpieza y Saneamiento de los Espacios Verdes y Espejos de Agua, incluidos en la zona que se cotiza, (configurándose) una *contratación directa sin concurso de valores económicos*” lo cual resulta violatorio al Régimen de Contrataciones de la Ciudad, cuyo principio es la

competencia de precios en licitación pública (decreto 5720/72 art. 55). “La contratación de los ítems mencionados debió tener un tratamiento específico en el pliego, integrándolos en los valores sujetos a concurso o, en su defecto, debió haber sido objeto de una contratación independiente”.

El total certificado de servicios de higiene urbana no básicos incluidos especiales y ampliación de servicios, representó el 29,8% del monto total que costó la prestación del servicio, ver el punto 8 – Cuadro 5.

6. Circular 33

Como parte integrante del PBC, la Circular sin Consulta N° 33, establece que los adjudicatarios debían dar prioridad de empleo a la totalidad de los empleados de las empresas que ya estaban prestando el servicio (Manliba y Cliba), en iguales condiciones de trabajo que las vigentes a la apertura de la licitación, reconociendo la antigüedad del personal, mientras el GCBA se hacía cargo del pago de un conjunto de conceptos integrantes del salario de estos trabajadores (presentismo, ticket canasta, descuento de medicamentos, comidas, etc.).

La liquidación de los conceptos salariales a cargo del GCBA, resultantes de la aplicación de la Circular 33, tanto sea en el alcance del personal incluido como en la determinación del monto abonado, mostró irregularidades que se verificaron durante toda la ejecución del contrato: pago a todos los empleados no sólo a aquellos que pertenecían a las empresas ex prestadoras; conceptos considerados remunerativos y no remunerativos, según la empresa; cómputo de la totalidad de las licencias, no sólo las anuales tal como lo establece la Circular; insuficientes e irregulares controles internos del cálculo de las liquidaciones efectuado por las empresas contratistas.

El total certificado por conceptos salariales determinados en la Circular 33 representó casi un 4,6% del monto total que costó la prestación del servicio, ver el punto 8 - Cuadro 5.

7. Gastos imputados al programa de Higiene Urbana

El total del gasto devengado en los programas de Higiene Urbana durante el período de vigencia del contrato, ampliado con las Actas Acuerdo de mayo de 2004 (1º de febrero 1998 hasta el 19 de febrero de 2005) fue el siguiente:

Cuadro 2

Gasto Total de los programas de las Direcciones Generales de Higiene Urbana e Hidráulica

Año	DG.HU Total programa	DG.Hidráulica Otros 4 Empresas Gastos ¹	Total
1998 ²	194.997.570		194.997.570
1999	199.384.885		199.384.885
2000	186.165.362		186.165.362
2001	168.659.975	3.528.391 322.884	172.511.250
2002	157.774.684	3.796.928 170.621	161.742.233
2003	196.283.195	3.783.970 288.421	200.355.586
2004	237.255.272	1.897.129 91.231	239.243.632
2005 ³	31.438.657		31.438.657
Total	1.371.959.600	13.006.418 873.157	1.385.839.174

1. Estimado: porcentaje del gasto en incisos 1, 2 y 5 sobre inc. 3 y 4 (DG.Hidráulica), aplicado sobre los pagos a las 4 empresas.

2. Febrero a diciembre, meses de licitación 14/97

3. Desde el 1.01.05 hasta el 19.02.05

Fuente: Cuenta de Inversión, DGHU y DGHIDR

Este gasto, que sólo comprende aquellos que la Administración imputa al programa sin considerar otros que pueden derivarse de su ejecución,⁶ se descompone de la siguiente manera:

Cuadro 3

Gasto total desagregado por concepto

Concepto	Inciso	Importe	Estructura
Empresas prestadoras del servicio	3	955.091.819	68,9%
Disposición Final (Ceamse)	3-4	347.416.969	25,1%
Inspección (Iatasa y Ceamse)	3	21.080.398	1,5%
Gastos en personal	1	32.147.199	2,3%
Otros gastos	3-4	27.891.372	2,0%
Bienes de consumo	2	1.819.602	0,1%
Transferencias	5	391.814	0,0%
Total		1.385.839.174	100%

Fuente: Cuenta de Inversión, DGHU, DGHIDR

Se destaca fuertemente, además del gasto en las empresas prestatarias del servicio (68,9%), el gasto insumido en la Disposición Final de la basura recogida: ésta es depositada o en las tres Estaciones de Transferencia que la empresa Ceamse posee en la Ciudad o en los lugares de disposición del Conurbano Bonaerense, pertenecientes a dicha empresa. Por esta descarga de RSU, la empresa Ceamse –propiedad de los

⁶ Por ejemplo, la AGCBA ha observado que el no funcionamiento de una Planta de Reciclado de Residuos, cuya construcción comenzó el año 1999 aunque sufrió diversos avatares que impidieron hasta el momento su concreción y que se inició teniendo en cuenta el cumplimiento del art. 80 del PBC sobre Reciclado, determinó varios tipos de gastos, algunos de ellos no computados como gasto del programa: la pérdida de ingresos para el GCBA por la venta del material que surge de la recolección diferenciada (que en cambio comercializa el Ceamse), el mantenimiento de las máquinas que deben operar el reciclado, los pagos a la Policía Federal en concepto de Policía Adicional.

gobiernos nacional, local y de la provincia de Buenos Aires— cobra un cargo. El total del gasto en este rubro representó el 25,1% del gasto total.

La inspección del servicio fue contratada, para la zona 1 a la Facultad de Ingeniería de la Universidad de Buenos Aires (sólo por unos meses) y luego a la empresa latasa, y para las zonas 2 a 4 a la empresa Ceamse. El gasto por los pagos a las empresas a cargo de la Inspección del servicio, sólo es un 1,5% del gasto total, superado por el gasto en personal de la administración (2,3%).

8. Monto y duración del contrato

Las ofertas ganadoras de cada zona por los servicios básicos, precios concursados (Anexo VI del PBC), fueron las siguientes:

Cuadro 4

Licitación 14/97 - Ofertas ganadoras - Servicios Básicos

	Recolección RSU	Barrido de calles	Sumideros y nexos	Total mensual	Total anual
zona 1 - Cliba					
Precio tonelada	31,4116				
Producción(tn)	37700				
Valor Mensual	1.184.217,32	569.838,61	86.069,72	1.840.125,65	22.081.508
zona 2 - Aebe					
Precio tonelada	31,1696				
Producción(tn)	23400				
Valor Mensual	729.368,64	640.740,83	105.474,16	1.475.583,64	17.707.004
zona 3 - Solurban					
Precio tonelada	25,254273				
Producción(tn)	26000				
Valor Mensual	656.611,10	795.535,43	80.804,89	1.532.951,42	18.395.417
zona 4 - Ecohábitat					
Precio tonelada	30,722868				
Producción(tn)	24700				
Valor Mensual	758.854,84	680.258,37	44.598,18	1.483.711,39	17.804.537
Total mensual	3.329.051,90	2.686.373,25	316.946,95	6.332.372	
Total Anual	39.948.623	32.236.479	3.803.363		75.988.465
Participación	52,6%	42,4%	5,0%		

El concepto "Producción" es una estimación previa del pliego (total 111.800 tn)

Fuente: DGHU, DGHIDR

Las ofertas incluían, además, planillas con *precios unitarios* (Anexos VII y XIII) correspondientes a Servicios Especiales,⁷ Tarifa Adicional por Reasignación del Lugar de Descarga, Barrido de Cuadra, Limpieza Sumideros, limpieza de caniles y areneros, que no se consideraron a los efectos del concurso de precios pero que resultaron un alto porcentaje de la facturación total del contrato (ver *ut supra* "Servicios no concursados").

⁷ Hora dotación de 5 hombres de limpieza con supervisión; hora pala cargadora frontal de 1,5 m3 de balde; hora camión volcador de 6 m3; hora camión compactador; hora barredora mecánica; hora y mes peón papeler; hora camión playo c/grúa para remoción de vehículos abandonados y volquetes; hora barredora/limpiadora de vereda; camión atmosférico por hora; bolsas especiales para clasificar residuos; contenedores específicos de 1 m3; y otros.

El contrato, pactado originalmente por cuatro años, se extendió por prórrogas contractuales hasta el 30.05.04,⁸ prolongándose luego por Actas Acuerdo hasta que los nuevos adjudicatarios se hicieron cargo, 20 de febrero de 2005. En total, se extendió por 7 años y 19 días.

Los montos totales certificados desde febrero de 1998 hasta el 19.02.05 fueron los siguientes:

Cuadro 5

Certificación total a las empresas prestadoras del servicio

(los valores por servicios incluyen las actualizaciones de precios reconocidas a partir de los servicios brindados en septiembre de 2002)

Año	Servicios Básicos	Servicios No Básicos	Circular 33	Total
1998	76.396.905	27.155.363	4.260.258	107.812.526
1999	86.788.383	34.078.652	5.525.033	126.392.067
2000	86.466.519	33.350.462	5.587.591	125.404.572
2001	81.459.563	34.257.452	5.234.422	120.951.437
2002	75.901.811	37.105.970	6.254.387	119.262.168
2003	93.954.107	47.757.486	6.665.211	148.376.803
2004	110.212.759	61.772.550	8.367.078	180.352.388
2005	15.534.324	9.432.918	1.572.616	26.539.858
Total	626.714.370	284.910.854	43.466.596	955.091.819
Participación	65,6%	29,8%	4,6%	100,0%

Fuente: DGHU, DGHIDR

Como se observa, la participación respectiva de los servicios básicos, no básicos y los pagos por circular 33 fueron del 65,6%, 29,8% y 4,6% respectivamente.

Empresa por empresa la situación fue la siguiente:

⁸ El pliego establecía en su Art. 5 la obligación por parte del GCBA de confeccionar un informe de evaluación de desempeño de las empresas contratistas 180 días antes de la terminación, para que en función de este informe el GCBA prorrogue o no el contrato. Dicho informe sólo contenía un mero párrafo de las empresas encargadas de la Inspección donde se limitan a expresar que se han desempeñado con eficiencia, sin fundamentar el dictamen, recomendando su prórroga. Se remiten a las planillas e informes realizados por día, y por mes por las empresas pero sin realizar por lo menos una síntesis explicativa de lo que refiere cada planilla y mucho menos un análisis integral.

Cuadro 6
Certificación por empresa

Zona-Empresa	Servicios Básicos	Servicios No Básicos	Circular 33	Totales
1. CLIBA	185.633.791	113.946.805	14.736.153	314.316.749
2. AEBA	139.856.414	69.583.954	9.508.530	218.948.899
3. SOLURBAN	145.937.682	49.969.229	9.873.640	205.780.552
4. ECOHABITAT	155.286.481	51.410.866	9.348.272	216.045.620
TOTAL	626.714.368	284.910.854	43.466.595	955.091.820
Estructura				
1. CLIBA	59%	36%	5%	100%
2. AEBA	64%	32%	4%	100%
3. SOLURBAN	71%	24%	5%	100%
4. ECOHABITAT	72%	24%	4%	100%
TOTAL	66%	30%	5%	100%

Fuente: DGHU, DGHIDR

Las mayores diferencias en la participación de cada concepto están dadas por las distintas relaciones de los servicios *no básicos* (que comprenden servicios especiales y ampliaciones),⁹ sobre los servicios *básicos*. Las mismas fueron muy altas en los casos de las zonas 1 y 2, con 61% y 50%, mientras que se mantuvieron en 33% y 34% en las zonas 3 y 4 (ver cuadro 8).

9. Aumentos sobre los servicios básicos

Como fue señalado, el pliego no es unívoco cuando establece como marco el decreto 5720/74 reglamentario de la ley de contabilidad (que permite hasta un 10% de incremento de contrato), pero al mismo tiempo admite servicios especiales hasta el 20% del monto de los servicios básicos medido anualmente (art. 62) y ampliaciones o reducciones que no podrán superar el 20% de la facturación promedio del último trimestre del servicio comprometido por las partes al inicio del contrato (art. 45).

La DGHU del GCBA no desagregó en conceptos diferenciados los importes facturados por las empresas prestadoras respecto de servicios especiales, adicionales y ampliaciones de servicio correspondientes al período 1998-2000. En consecuencia, durante la ejecución del contrato no se respetaron las previsiones del PBC, donde cada uno de los conceptos está diferenciado y tiene establecidos topes distintos que condicionan los actos administrativos de autorización de gastos".

Cuadro 7
Incrementos del total certificado (sobre los servicios básicos de contrato).¹⁰

			Total Certificado		Incremento sobre Básicos	
Zona - Empresa	Servicios Básicos	Básicos + Circ 33	Básicos + No Básicos	Básicos + No básicos + Circ 33	Sin circ 33	Con circ 33

⁹ La Administración utiliza una categoría que llaman "adicionales" pero que como ha observado esta Auditoría, constituyen sólo una subespecie de los servicios especiales.

¹⁰ Para ver como evoluciona la relación no básicos sobre básicos anualmente, cfr. el cuadro 12.

	1	2	3	4	5=3/1	6=4/2
1 . Cliba	185.633.791	200.369.944	299.580.596	314.316.749	61,4%	56,9%
2 . AeBa	139.856.414	149.364.944	209.440.368	218.948.898	49,8%	46,6%
3 . Solurban	145.937.682	155.811.322	195.906.911	205.780.551	34,2%	32,1%
4. Ecohabitat	155.286.481	164.634.753	206.697.347	216.045.619	33,1%	31,2%
Total	626.714.368	670.180.963	911.625.222	955.091.817		

Fuente: DGHU, DGHIDR

El análisis del cuadro establece, que, los incrementos de servicios no básicos llegan al 61.4% en la zona 1, el 49.8% en la zona 2, el 34.2% en la zona 3 y el 33.1% en la zona 4. Asimismo, si se considera lo abonado en concepto de circular 33 como integrante de los servicios básicos, los incrementos alcanzan al 56.9% en la zona 1, el 46.6% en la zona 2, el 32.1 % en la zona 3 y el 31.2% en la zona 4. Debe recordarse lo expuesto en el acápite V. (Limitaciones al Alcance), respecto de la falta de clasificación y discriminación en los respectivos servicios establecidos en el pliego. La distorsión que significa el alto porcentaje de servicios no básicos respecto al monto de servicios básicos tiene su origen en una serie de aspectos que han sido observados durante las auditorías realizadas. En primer lugar, la falta de incorporación en los servicios básicos concursados de frecuencias y servicios especiales que eran habituales o incluso permanentes,¹¹ los que por esa razón se observó por esta AGCBA que debieron haber sido incluidos, como ítems separados o distribuido entre recolección y barrido y otros, en los precios concursados. Por su parte, y siempre teniendo en cuenta lo expuesto en las limitaciones al alcance, al analizarse los datos provistos por la DGHU¹² puede inferirse que se hizo caso omiso de los límites impuestos por el propio PBC.

10. Mayores Costos, Actas Acuerdo y evolución del precio

El artículo 55 del PBC ("Variaciones de Costos") contempla que "dado el lapso de validez de los Contratos y a efectos de mantener el equilibrio económico-financiero, tanto el GCBA como el Contratista podrán a su pedido revisar anualmente los costos concurrentes a la formación de los precios cotizados". Si bien precede a esto la condición: "siempre y cuando suceda una eventual derogación del Art. 7º de la Ley 23.928 o su equivalente", la crisis del año 2002 produjo que el Gobierno Nacional y luego el local dictaran medidas extraordinarias por la Emergencia Económica. En ese marco, el Poder Ejecutivo de la Ciudad dicta en los años 2003 y 2004 los siguientes decretos de mayores costos para las empresas prestatarias del servicio:¹³

¹¹ Ya la primera Orden de Servicio requería de las empresas frecuencias adicionales y servicios especiales.

¹² Con las salvedades expuestas precedentemente.

¹³ Como consecuencia de los cambios registrados en la economía desde el 6 de enero de 2002, el Decreto Nacional N° 1295/PEN/02 estableció un mecanismo para la *redeterminación de precios* de "contratos de obra pública regidos por la ley 13.064 y sus modificatorias". El GCBA sancionó posteriormente el DNU 2-GCBA-03 donde establece un mecanismo similar y el DNU 6-GCBA-05 que modifica al anterior.

Cuadro 8a

Reconocimientos de variaciones de costos 2003 y 2004

Zona-Empresa	Decreto	Variación 31.12.01/30.09.02	Decreto	Variación 31.12.01/31.07.03	Decreto	Variación 01.08.03/31.05.04
1. Cliba	469/03	14,84%	400/04	27,44%	111/05	47.56
2. Aeba	471/03	12,92%	401/04	22,84%		41.52
3. Solurban	472/03	12,11%	1174/04	23,09%		43.70
4. Ecohabitat	470/03	14,27%	1173/04	20,20%		33.06
Promedio simple		13,54%		23,39%		41.46

Fuente: GCBA

Cuadro 8b

Reconocimientos de variaciones de costos Decreto 111/2005 (en porcentaje)

Período	Cliba	Aeba	Solurban	Ecohábitat	Promedio simple
ago-03	34,73	29,64	29,96	27,15	30,37
sep-03	36,15	30,90	31,41	27,82	31,57
oct-03	39,03	34,08	36,47	28,45	34,51
nov-03	39,15	34,66	35,86	29,13	34,70
dic-03	54,98	38,78	39,33	30,18	40,82
ene-04	49,08	41,13	43,41	31,88	41,38
feb-04/may-04	47,56	41,52	43,70	33,06	41,46

Fuente: GCBA

Allí se reconocen variaciones de costos ocurridas en los principales rubros de la estructura de costos de las empresas.

Ante cada una de las liquidaciones efectuadas por el GCBA, las empresas presentan nuevos reclamos solicitando sean considerados todos los rubros de la estructura de costos y todos los meses en que se produjeron variaciones desde enero de 2002. Como se señala en el Informe Higiene Urbana por Terceros 2003 (Proyecto 1.04.17) "El GCBA no suscribió un Acta Acuerdo con cada una de las empresas contratistas previo al reconocimiento de los mayores costos... a fin de llegar a un acuerdo total sobre los montos reconocidos y así evitar el posterior reclamo por parte de las empresas". Así entonces,¹⁴ el Decreto 111/05 reconoce variaciones de costos laborales y de los otros ítems aceptados que se hubieran verificado mensualmente desde el mes de agosto de 2003 hasta la finalización del contrato (31.05.04) y reemplazando para el rubro "combustible" el índice IPIM 23 por el índice IPIB 33360-1 Gas Oil, el que representa un 2,39% más al mes de agosto de 2003. Se encuentran presentados una serie de reclamos por parte de las empresas contratistas que el GCBA no ha resuelto.

¹⁴ La nota 1268-SSMAMB/2004 (10.12.04) del Subsecretario de Medio Ambiente, solicita a la Secretaría de Hacienda y Finanzas, "en atención a los reclamos por variación de costos presentados por las prestatarias de los servicios... a los efectos de contar con elementos de juicio... que la Comisión 'ad hoc' interviniente a estos efectos, analice" una serie de puntos. Analizado por esta Comisión, finalmente el Decreto 111/05 hace lugar parcialmente a estos cálculos.

El fundamento que señala el Decreto 111/05 para reconocer mayores costos desde agosto de 2003 está basado en las llamadas teorías del hecho del príncipe o de la imprevisión.

El contrato original, incluido las distintas prórrogas venció el 30.05.04. A partir de allí se firman Actas Acuerdo con las empresas, ratificado por Decreto 1876 de octubre de 2004, en donde se acuerda la continuidad del mismo servicio que se venía prestando, excepto limpieza y desobstrucción de sumideros, con plazos que son prorrogados hasta el inicio del servicio por las nuevas contratistas el 20.02.05. Las actas establecen que no serán exigibles la antigüedad requerida a los vehículos en la Licitación 14/97 y la certificación ISO 9000:2000. Los precios que se acuerdan para las prestaciones resultan, en promedio, un 60% superiores a los originales de contrato, debiéndose considerar las variaciones producidas tanto en los índices de precios minoristas como así también en los precios mayoristas desde el inicio de las prestaciones hasta el momento de la solicitud y/o finalización del contrato; durante el período Febrero/1998 a Febrero/2006, de acuerdo con la Serie histórica del Índice de Precios al Consumidor (IPC) en el Gran Buenos Aires (INDEC) la variación del IPC fue del 51,93% (Base Febrero/98=100) y los precios mayoristas, según la Serie histórica del sistema de índices de precios mayoristas (SIPM), fue del 149,36% (Base Febrero/98=100)

Cuadro 9

Precios originales y de Actas Acuerdo período jun-04/feb-05 (sin IVA)

	Licitación 14/97		Actas Acuerdo		Relaciones	
	Recolección (\$/tn)	Barrido (\$/mes)	Recolección (\$/tn)	Barrido (\$/mes)	Recolección	Barrido
Cliba	25,96	470.941,00	42,17	764.996,56	1,6246	1,6244
Aeba	25,76	529.537,88	40,66	835.822,59	1,5784	1,5784
Solurban	20,87	657.467,30	33,41	1.052.590,99	1,6009	1,6010
Ecohábitat	25,39	562.197,00	40,17	889.395,65	1,5820	1,5820
Relaciones Promedio					1,60	1,60

Fuente: ofertas de licitación y actas acuerdo.

11. El costo unitario del servicio

El promedio mensual de recolección de RSU fue de 125.656 tn (sin considerar los dos meses del año 2005 porque su estacionalidad distorsiona los promedios), aunque anualmente se observan importantes variaciones.

Cuadro 10

Toneladas recolectadas en las zonas 1 a 4

Año	Toneladas	Promedios mensuales
1998 (11 meses)	1.450.728	131.884
1999	1.695.444	141.287
2000	1.693.239	141.103
2001	1.610.853	134.238
2002	1.317.994	109.833
2003	1.307.426	108.952
2004	1.353.758	112.813
Total	10.429.442	125.656

Fuente: DGHU

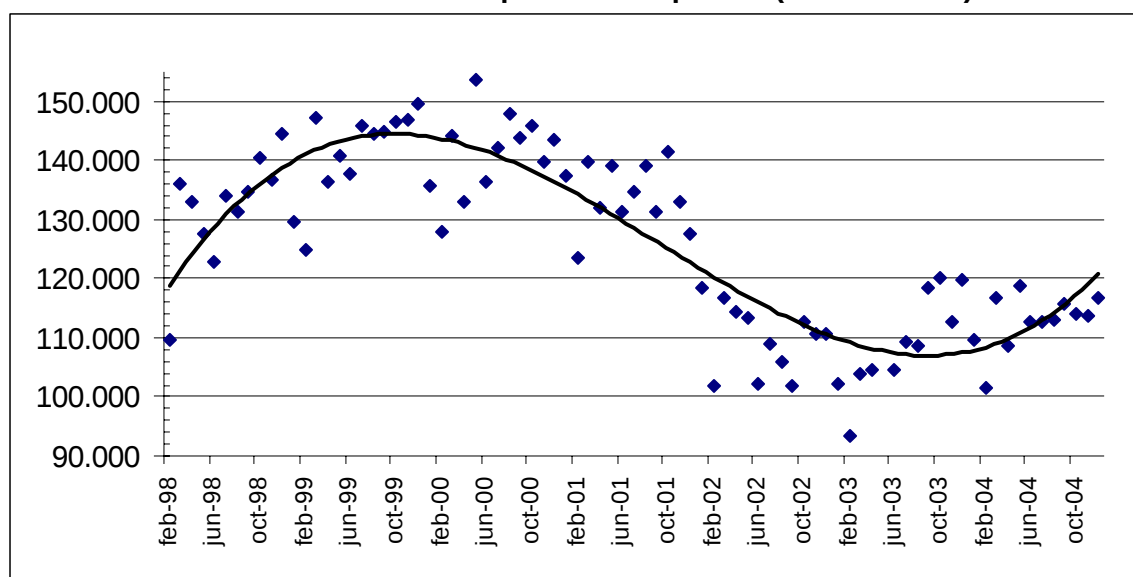
El pliego estima una producción de 111.800 tn por mes. El cuadro 11 muestra que la estimación no era adecuada puesto que ya el primer año la producción la supera en

20.000 toneladas, llegando a casi 30.000 tn en 1999 y 2000 (un 26% superior), una suba que se ve interrumpida por la crisis económica que ya empieza a insinuarse en el año 2001. Aún con la fuerte caída de los años posteriores, el promedio de todo el período contractual supera en un 12% la estimación.

Tomando los valores de recolección mensuales y graficando su línea de tendencia (polinomio grado 3, ver gráfico 2), ésta muestra una tendencia creciente hasta el año 2000. Luego comienza a decrecer para alcanzar valores tendenciales semejantes al inicio del contrato a fines de 2001. La gran crisis del año 2002 profundiza la caída la que se comienza a revertirse a mediados del año 2003, para ubicarse a fines de 2004 en valores semejantes a los de inicio del contrato.

Gráfico 2

Toneladas mensuales recolectadas por las 4 empresas (feb-98/dic-04)



Fuente: DGHU

El gasto por tonelada recolectada muestra la siguiente evolución año por año:

Cuadro 11

Costo Unitario anual

Año	Gasto	Toneladas	Costo/tn
1998	194.997.070	1.450.728	134,4
1999	199.384.885	1.695.444	117,6
2000	186.165.362	1.693.239	109,9
2001	172.511.247	1.610.853	107,1
2002	161.531.441	1.317.994	122,6
2003	202.505.836	1.307.426	154,9
2004	237.284.675	1.353.758	175,3
2005	31.458.660	152.720	206,0
Total	1.385.839.176	10.582.163	131,0

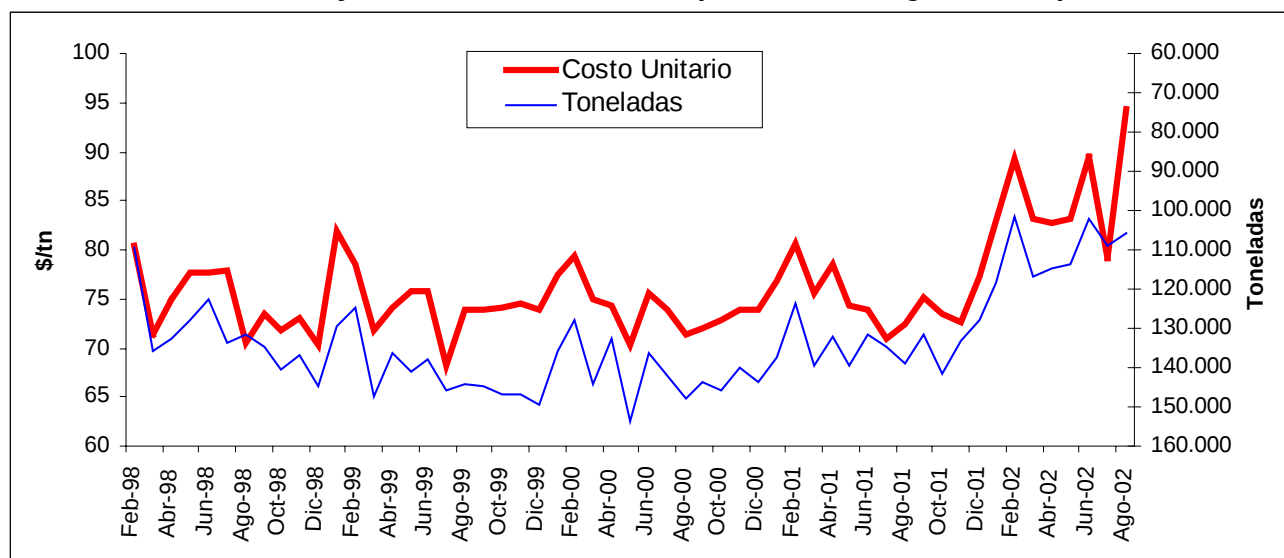
Precio (grafico 1)	No básicos /Básicos (cuadro 5)
100,0	35,5%
100,0	39,3%
100,0	38,6%
100,0	42,1%
104,5	48,9%
123,1	50,8%
152,3	56,0%
160,0	60,7%
	45,5%

Fuente: Cuenta de Inversión, DGHU, DGHIDR

El costo unitario (gasto por tonelada recolectada) depende de una serie de factores. Al tener precios fijos para el barrido y la limpieza de sumideros y nexos, así como también existir costos de personal y otros gastos relativamente independientes del servicio, estos gastos disminuyen su participación en el total cuando la recolección aumenta, haciendo que baje el costo unitario. Por otra parte, como el gasto devengado por las 4 empresas incluye también la importante participación de los servicios no básicos, ésta variable puede tener incidencia cuando los servicios especiales y adicionales no están vinculados a la recolección. Finalmente, las redeterminaciones de precios, aumentan en forma directamente proporcional el gasto por tonelada dado que se aplican a la totalidad de los rubros contractuales. En el cuadro 13 se observa que el costo unitario baja fuertemente en el segundo año del contrato, producto fundamentalmente del fuerte incremento en la cantidad de toneladas recolectadas, cuyo efecto supera al incremento del porcentaje de servicios no básicos sobre los básicos. Durante los años 2000 y 2001 sigue bajando el costo unitario, cambiando la tendencia en el año 2002, cuando comienza a subir el costo por tonelada debido tanto a los mayores costos reconocidos como al incremento de la relación servicios no básicos sobre servicios básicos.

Si analizamos con mayor detenimiento el período en que no hubo redeterminaciones de precios, allí vemos la relación inversa que el costo unitario guarda con las cantidades recolectadas (el eje de toneladas fue invertido para una vista más directa): disminuye tendencialmente a medida que aumentan las toneladas de recolección (el coeficiente de correlación es $-0,85$).

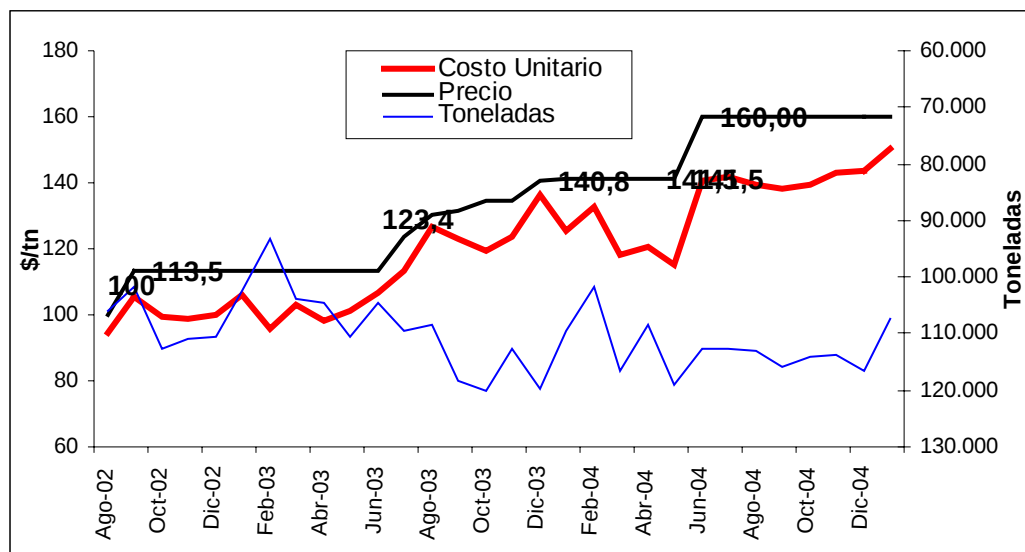
Gráfico 3
Costo Unitario mensual y toneladas recolectadas (febrero 1998-agosto 2002)



A partir de septiembre de 2002, los efectos producidos por las sucesivas redeterminaciones de precios tienen mayor incidencia que la cantidad recolectada (el coeficiente de correlación entre redeterminaciones y costo unitario es $0,95$).

Gráfico 4

Costo Unitario mensual, toneladas recolectadas y redeterminaciones de precios (septiembre 2002-enero 2005).



12. Eficacia, eficiencia y calidad

El PBC de la Licitación 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, como tampoco lo hacen los pliegos de contratación de latasa y Ceamse. Las metas físicas presupuestadas resultan insuficientes para evaluar el servicio de inspección. Respecto al control de gestión realizado por las empresas 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.

La AGCBA ha observado que el cómputo de deficiencias surgidas de inspecciones no era un reflejo consistente de las faltas, imperfecciones o defectos del servicio debido a que: El indicador de deficiencias 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.

Aún así, este registro insuficiente de deficiencias computadas no guarda relación con las *penalizaciones* impuestas, lo cual torna estos controles inefectivos al no tener las cuatro empresas prestadoras del servicio incentivo para mejorar el servicio, siendo que la administración dispone de dos recursos otorgados por el PBC, art. 53: 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.

13. El control por parte de las empresas de inspección y por la Administración.

La contratación de terceros para las tareas de inspección se realizó transgrediendo el art. 46 del PBC según fue observado por esta AGCBA,¹⁵ ya que éstas se realizan por personal “distintos en su situación de revista y ajenos a la Jurisdicción determinada en el PBC”. Asimismo, fue observado por esta Auditoría la ausencia de oposición de intereses entre la actividad del Ceamse a) como *control* de las cantidades de basura depositadas por las empresas contratistas del servicio y b) como *beneficiaria económica* de las toneladas depositadas en las estaciones de transferencia y en los sitios de disposición final.

Respecto a las actividades de la Dirección General de Higiene Urbana, se observó entre otras cosas que algunos de los más importantes controles que la Administración realiza al servicio de inspección carecen de registración sistemática y exhaustiva, de especificación de criterios de aleatoriedad del muestreo y de determinación de las unidades seleccionadas para su verificación. Se ejecuta sin planificación preestablecida y sin una evaluación regular de los controles y sus resultados.

14. La disposición final de los residuos sólidos

Los residuos sólidos urbanos (RSU) son transportados por los vehículos encargados de la recolección a tres Estaciones de Transferencia de la empresa Ceamse que están ubicadas en el radio de la Ciudad (en los barrios de Pompeya, Colegiales y Flores) y en las zonas de destino final del Conurbano de la provincia de Buenos Aires.

El proceso de pesaje de los RSU en el momento de su descarga fue motivo de importantes observaciones por la AGCBA (el neto descargado surge de la diferencia entre el pesaje del transporte con residuos y la tara registrada en el sistema informático de cada planta de transferencia). Entre otras, se verificó que: no resulta confiable la integridad de la base sobre la cual se realiza el pesaje de residuos; se encontraron diferencias entre las taras registradas por el sistema informático de cada una de las plantas y las taras que resultan del destare (pesaje del transporte vacío luego de la descarga) en el 97% de los transportes de residuos de la muestra realizada; se observaron diferencias de registro en los casos de transportes residuos que ingresan más de una vez a las plantas de transferencia de Ceamse (en base de datos remitida por Ceamse). El proceso fue complementado, de acuerdo a recomendaciones de la AGCBA, por el pesaje del vehículo vaciado, pero sólo durante un corto período de 19 meses, dejándose sin efecto en mayo de 2004.

El 25,1% del total de gastos del programa (\$347.416.969) fue destinado al pago por Disposición Final a la empresa Ceamse. Este alto porcentaje (y elevado importe total que representa el 36,4% de lo que se paga a las empresas prestadoras del servicio) da idea de la importancia de lo señalado por la AGCBA respecto a la ausencia de oposición de intereses existente entre Ceamse y las empresas que ellas controla, en tanto además

¹⁵ Observación de los Informes de Auditoría del servicio de higiene urbana ejercicios 1998 y 1999-2000. El art. 46 establece que “La inspección a que aluden estas bases de contratación estará a cargo de agentes que encuadran en la Dirección General de Servicios”

del valor absoluto que representan estos pagos por Disposición Final, se destaca el escaso valor relativo de lo que ésta empresa recibe por el servicio de Inspección.

15. Planta de reciclado y Recolección informal

Durante la ejecución del contrato se asiste a la aparición de dos fenómenos, uno anticipado pero no resuelto y otro imprevisto, que tuvieron efectos sobre la problemática de la recolección y barrido y sobre la ejecución del contrato.

En primer lugar, el artículo 80 del PBC contemplaba la “incorporación de técnicas para la recolección de los residuos urbanos diferenciados por categoría o destino (vidrio, metales, etc.) hasta un 10% del total en peso a partir del segundo año de operación”. En este sentido se comenzó la construcción de una planta de reciclado que tuvo diversas dificultades, fue trasladada a otro predio pero aún no ha sido completada su instalación. Este tema, por lo tanto, es un tema pendiente en el que el nuevo pliego ha avanzado muy poco pero en donde la reciente sanción el 24/11/05 de la Ley de Basura Cero introduce un marco general de política, mucho más avanzado que el anterior.

En segundo lugar, partir de la crisis de diciembre de 2001, rápidamente comienza a desarrollarse con una intensidad inédita el fenómeno de recolección informal de residuos. La incidencia de ambos fenómenos (crisis económica y recolección informal) se advierte en la cantidad de tn facturadas por las empresas, las que caen en promedio durante los años 2002 y 2003 un 20% respecto al promedio de los años 1998-2001. Un marco normativo más avanzado y distintos programas del GCBA que incorporan la recolección informal, representan actualmente un contexto más adecuado para su integración.

VI. Recomendaciones

El Colegio de Auditores en su sesión del día 3 de julio de 2007, conforme a lo analizado por la Dirección de Asuntos Legales y sugerido en su dictamen DGLegales N° 78/07¹⁶, ha resuelto aprobar recomendar el inicio de acciones en sede administrativa en los términos y alcance del inc. K) del art. 136 de la Ley 70 por:

- a. lo expuesto en las conclusiones del presente informe respecto del gasto final del servicio que se incrementó por el pago de los servicios no básicos, que, a su vez, no fueron tomados en cuenta al momento de la adjudicación,
- b. observaciones referidas al ambiente de control débil, careciendo de indicadores de eficacia, eficiencia y calidad adecuados, y no existiendo oposición de intereses entre las empresas controladas y la empresa a cargo de la inspección del servicio en las zonas 2, 3 y 4,
- c. el alto porcentaje de gasto insumido por servicios especiales, no tenidos en cuenta al momento de la adjudicación, lo que afectó gravemente el principio de concurrencia entre los oferentes, sumado a los porcentajes que superan los previstos en el Decreto 5720/72,
- d. la falta de oposición de intereses entre CEAMSE y las prestatarias de las zonas 2, 3 y 4, o se correspondió con el sentido de lo exigido en el PBC.

¹⁶ De fecha 29 de junio de 2007

VII. Conclusiones

El gasto final del servicio se incrementó como consecuencia de la ejecución de servicios que, si bien se encuentran enumerados en los pliegos, sus precios no fueron considerados al momento de la adjudicación o, dicho de otro modo, no fueron sometidos a la compulsa de precios que todo acto licitatorio implica. Por lo tanto, no se incluyeron en los servicios básicos la integridad de los trabajos de limpieza y recolección de RSU que necesitaba la Ciudad, favoreciendo que se facturaran servicios cuyos precios no fueron concursados.

El ambiente de control se caracterizó por una manifiesta debilidad: falta de indicadores de eficacia, eficiencia y calidad adecuados, ausencia de oposición de intereses en la empresa a cargo de la Inspección del servicio en las zonas 2, 3 y 4 --puesto que a la misma se le facturaron 347 millones de pesos (el 25% del total del gasto) por la disposición final de residuos, residuos por cuyo peso se le abona a las contratistas del servicio—, subregistro de deficiencias del servicio, escasas penalidades aplicadas y controles difusos por parte de la Administración tanto a los contratistas como a las empresas de Inspección.

IMPORTES FACTURADOS POR SERVICIOS NO BÁSICOS

La información de importes certificados discriminados respecto de servicios especiales, adicionales y ampliaciones de servicio por empresa prestadora correspondientes al período 2001-2003 son los siguientes y permiten observar los excesos en que se incurrió respecto de los topes contractuales.

Cliba 2001

Mes	Adicional	Ampliación	Especial
Enero	746031,3	12031,86	297120,17
Febrero	776655,148	12031,86	325427,132
Marzo	793640,425	14221,86	371588,315
Abril	805790,818	14222,86	337374,302
Mayo	807351,208	987,36	333671,492
Junio	777765,991	11107,8	309839,279
Julio	797591,721		313802,319
Agosto	833336,828		351368,342
Septiembre	863720,722		381209,888
Octubre	859326,986		400344,684
Noviembre	814858,961		401124,249
Diciembre	843013,899		389491,701

Cliba 2002

Mes	Adicional	Ampliación	Especial
Enero	887101,486		391252,204
Febrero	839209,66		366205,14
Marzo	884962,778		385527,052
Abril	857285,118		383205,892
Mayo	859952,43		397002,3
Junio	868985,99		380052,42
Julio	872023,616		387562,164
Agosto	874898,974		386944,756
Septiembre	878652,75		462699,83
Octubre	872311,136		389392,244
Noviembre	857320,34		369211,55
Diciembre	851149,071		369730,969

Cliba 2003

Mes	Adicional	Ampliación	Especial
Enero	872.167,38		389.056,80
Febrero	838.852,50		366.514,39
Marzo	1.014.647,52		442.268,48
Abril	950.214,29		432.006,16
Mayo	1.004.533,88		453.454,33
Junio	994.462,54		453.391,98
Julio	1.001.352,32		462.728,32
Agosto	1.014.573,96		495.163,38
Septiembre	989.351,42		540.041,30
Octubre	1.001.517,41		492.594,53
Noviembre	1.011.917,18		474.044,70
Diciembre	982.274,24		502.281,20

Aeba 2001

Mes	Adicionales	Ampliación	Especial
Enero	306.156,04	177.343,45	260.058,71
Febrero	284.604,39	168.933,82	211.456,23
Marzo	306.692,80	178.530,42	284.223,72
Abril	288.060,49	167.531,79	231.074,71
Mayo	293.725,71	101.172,87	189.823,64
Junio	288.450,16	100.020,00	175.522,70
Julio	297.181,81	97.455,46	180.204,62
Agosto	302.847,03	105.565,07	206.736,08
Septiembre	310.148,89	100.376,37	196.789,73
Octubre	302.847,03	106.677,02	192.417,59
Noviembre	279.735,74	101.378,06	183.556,33
Diciembre	378.631,73	89.576,08	206.555,93

Aeba 2002

Mes	Adicionales	Ampliación	Especial
Enero	393.783,27	101.513,67	215.172,07
Febrero	368.211,91	93.070,00	193.714,61
Marzo	398.881,82	93.352,95	207.252,48
Abril	380.736,03	94.587,42	206.079,27
Mayo	381.744,06	95.450,58	214.028,44
Junio	386.834,05	89.794,53	199.125,20
Julio	393.284,55	98.270,29	209.947,20
Agosto	396.541,25	97.477,05	212.138,48
Septiembre	395.903,43	94.561,21	213.766,35
Octubre	393.284,55	98.440,68	214.335,15
Noviembre	386.797,12	95.865,85	204.359,13
Diciembre	388.209,04	91.408,59	205.104,59

Aeba 2003

Mes	Adicionales	Ampliación	Especial
Enero	393.284,55	96.437,48	214.695,82
Febrero	368.632,41	89.025,80	193.963,77
Marzo	450.731,62	103.847,63	234.057,41
Abril	418.496,68	112.944,69	223.825,73
Mayo	445.109,90	120.771,18	241.343,19
Junio	435.926,65	136.848,31	225.427,69
Julio	444.259,74	175.478,61	241.669,59
Agosto	450.920,16	168.456,01	305.257,03
Septiembre	444.096,92	180.362,38	436.854,50
Octubre	444.285,48	134.178,06	282.098,82
Noviembre	450.731,62	177.408,21	267.811,27
Diciembre	440.006,92	172.754,21	285.339,72

Solurban 2001

Mes	Adicional	Ampliación	Especial
Enero	355.202,49	1 04.900,22	98.266,11
Febrero	325.484,38	96.327,62	76.870,77
Marzo	350.636,15	104.900,22	127.290,11
Abril	323.716,82	98.278,04	77.100,69
Mayo	392.729,67	100.865,60	45.000,77
Junio	380.863,37	96.830,98	115.960,01

Mes	Adicional	Ampliación	Especial
Julio	335.314,20	96.830,98	86.837,89
Agosto	348.679,14	104.900,22	54.704,23
Septiembre	348.868,60	114.446,74	40.146,90
Octubre	348.679,14	113.527,72	40.791,91
Noviembre	313.697,56	100.102,82	52.038,40
Diciembre	323.720,25	190.415,81	50.222,72

Solurban 2002

Mes	Adicional	Ampliación	Especial
Enero	348.679,14	117.293,33	42.095,28
Febrero	325.484,38	108.469,29	34.049,20
Marzo	391.116,63	92.606,04	44.915,83
Abril	386.841,36	89.317,04	93.619,85
Mayo	423.727,57	94.816,95	149.480,49
Junio	405.174,94	89.150,68	157.402,74
Julio	422.596,32	94.029,08	169.625,31
Agosto	421.589,70	95.061,36	179.471,93
Septiembre	422.596,22	97.370,48	225.907,94
Octubre	422.596,52	97.370,48	88.601,99
Noviembre	421.589,70	95.061,36	80.575,98
Diciembre	407.232,91	93.816,93	91.353,12

Ecohabitat 2001

Mes	Adicional	Ampliación	Especial
Enero	287.578,16	85.390,24	164.059,39
Febrero	265.292,16	78.856,32	152.675,16
Marzo	278.539,80	85.282,84	185.574,20
Abril	260.774,52	215.090,68	143.553,12
Mayo	276.595,72	104.726,48	134.225,92
Junio	266.585,04	179.990,92	142.032,51
Julio	270.388,00	87.039,04	135.690,24
Agosto	285.645,84	93.353,24	147.159,20
Septiembre	280.731,00	82.235,60	130.654,80
Octubre	306.641,36	83.803,20	121.381,92
Noviembre	280.645,92	77.433,40	119.148,64
Diciembre	276.423,40	73.153,94	115.836,32

Ecohabitat 2002

Mes	Adicional	Ampliación	Especial
Enero	306372,64	87914,32	122080,72
Febrero	284522,44	77391,36	109671,68
Marzo	300634,5	80709,6	118960,64
Abril	295429,4	80597,28	117901,44
Mayo	295428,38	80704,68	123563,36
Junio	289650,14	77503,68	114567,52
Julio	306413,76	83803,2	118457,92
Agosto	306414,78	83588,88	122294,56
Septiembre	300633,48	79961,64	113627,12
Octubre	306413,76	83589,36	121866,88
Noviembre	300128,12	81901,73	116313,53
Diciembre	293345,46	74448,06	116939,96

Ecohabitat 2003

I	Mes	Adicional	Ampliación	Especial
	Enero	306.413,76	78.243,36	122.294,56

I	Mes	Adicional	Ampliación	Especial
	Febrero	284.445,04	72.259,20	109.671,68
	Marzo	343.535,04	86.117,99	134.461,99
	Abril	325.296,16	85.991,55	136.059,19
	Mayo	375.114,19	95.639,19	186.086,43
	Junio	385.125,00	87.953,12	197.734,00
	Julio	408.145,56	95.517,57	209.042,25
	Agosto	399.838,61	91.738,15	237.495,18
	Septiembre	408.145,56	95.517,57	302.109,63
	Octubre	408.145,56	94.950,45	212.857,13
	Noviembre	399.838,61	91.493,80	204.297,85
	Diciembre	393.433,12	91.365,45	213.717,54