

Informe Ejecutivo

Lugar y fecha de emisión	Buenos Aires, Septiembre de 2009			
Código del Proyecto	1.08.14			
Denominación del Proyecto	Servicios e Inspección de Higiene Urbana por Terceros			
Período examinado	Año 2008			
Programas auditados	Programas 65028 y 65029– U. E. 37 y 9737 – Jurisdicción 33			
Unidad Ejecutora	Dirección General de Limpieza			
Objetivo de la auditoría	Controlar los aspectos legales y técnicos del o los contratos, el cumplimiento de las certificaciones y su ajuste a los términos contractuales.			
Presupuesto (expresado en pesos)	Programa	Presupuesto Vigente	Devengado	Porcentaje de ejecución
	65028 y 65029	664.003.903	662.488.173	99%
Alcance	Examen de la adecuación legal, financiera y técnica de las obras, prestación de servicios y/o adquisición de bienes, su liquidación y pago, de acuerdo con la naturaleza del programa.			
Período de desarrollo de tareas de auditoría	14/07/08 al 03/12/08			
Limitaciones al alcance	No se han verificado Limitaciones al Alcance relevantes para el desarrollo de la tarea de auditoría.			
Aclaraciones previas	• Durante el período auditado, en razón de la vigencia del Artículo 3º del Decreto 12/96, el Organismo funcionó con una estructura informal, en cuanto a su conformación, pero con asignación oficial de funciones a distintas personas mediante el dictado de Disposiciones de la Dirección General de Limpieza. La estructura está conformada por dos partes: una, residual de la estructura aprobada por el Decreto 4/95 y que se mantiene vigente por aplicación del Art. 4º del Decreto N° 12/96, y otra que se adapta funcionalmente, por medio de Coordinaciones, al control de la gestión e inspección de las contrataciones originadas en la Lic. Púb. 6/03. • La contratación del Servicio Público de Higiene Urbana para cinco zonas de la CABA se llevó a cabo mediante la Licitación Pública Nacional e Internacional N° 6/03, cuyo Pliego de Bases y Condiciones Generales y Particulares se aprobó mediante el			

	Decreto N° 1.838/03. El llamado, originalmente fijado para el 17/11/03, fue prorrogado para el 03/12/03. La aprobación de la respectiva Licitación fue realizada mediante el dictado del Decreto N° 1.390/04. • La Resolución N° 187-MMAGC-06 del 21/07/06 da inicio al proceso de readecuación del contrato de prestación del Servicio Público de Higiene Urbana en las Zonas 1, 2, 3, 4 y 6 de la CABA adjudicadas por Decreto N° 1390/04, ad referendum de la aprobación por parte del Jefe de Gobierno. Para tal fin se designa una “Comisión Técnica Asesora” coordinada por el Jefe de Gabinete del Ministerio de Medio Ambiente e integrada por el Director General de Limpieza; por el Director General Técnico, Administrativo y Legal del Ministerio de Medio Ambiente; por el Subsecretario de Coordinación Legal y por un Asesor del Ministerio de Hacienda. Las Actas de Readecuación modifican el contrato en los siguientes aspectos: Contenerización de la Recolección Domiciliaria, Mecanismo de Redeterminación de Precios, Sistema de Penalidades, Servicios Especiales (puerta a puerta), Auditoría Social y Centros Verdes. • El Contrato de la Lic. Púb. N° 6/03, prácticamente desde su inicio en febrero/05, ha estado sujeto a redeterminación de sus precios originales, aplicación de mayores costos y ampliación de contrato en las 5 zonas adjudicadas, además de la Readecuación de Contrato analizada en el punto anterior. • El Anexo VII – Condiciones Generales de los Servicios – Sección 3 Infraestructura - Base/s – Sub-Bases– Garages - Talleres –Lavaderos de la Lic. Púb. N° 6/03 determina que el Contratista deberá definir el diagnóstico ambiental que definirá el “estado cero” y lo constituye en único responsable por los perjuicios ambientales que se ocasionaren por el funcionamiento de las bases operativas. • Los “Centros Verdes” son infraestructuras destinadas a realizar tareas de selección, enfardado y acopio de materiales reciclables para su posterior venta a la industria, por medio de las cooperativas de recuperadores a la que se le asignara la administración de cada uno de ellos. La finalidad de estas instalaciones es ordenar la actividad de la recuperación y la disminución de puntos de concentración de recuperadores, a la vez que se pretende lograr un impacto positivo en las condiciones de vida y trabajo de los mencionados y favorecer la higiene y el cuidado ambiental de la Ciudad. • Las Comisiones Vecinales para el Mejoramiento de la Higiene Urbana (CVMHU) de los Centros de Gestión y Participación debe llevar adelante las auditoría sociales previstas en la LP 6/03 y notificar a las prestadoras de los servicios de higiene urbana las irregularidades observadas y la resolución de las mismas. • A los fines del cumplimiento del Anexo VII – Condiciones Generales de los Servicios – Sección 1 “Equipamiento” – De los sistemas de Comunicación – Transmisión de Datos, del
--	--

	PBC se suscribe el Acta Acuerdo “Sistema Único de Pesajes y de Transmisión de Datos” - Decreto N° 195/05. La DGLIM, de acuerdo con el Certificado de Registro N° 9000-2589, “posee un Sistema de Gestión de la Calidad que cumple con los requisitos de la norma: IRAM – ISO 9001:2000, cuyo alcance es: Gestión de certificados de servicios mensuales prestados por las empresas contratistas de higiene urbana y de inspección; aplicación de penalidades a las empresas de higiene urbana y de inspección; y gestión de reclamos, solicitudes, denuncias y consultas ingresados al Centro de Atención al Público.
Observaciones principales	- La readecuación del contrato de la Licitación Pública N° 6/03 modificó aspectos sustanciales del contrato en plena etapa de ejecución, en especial ante la modificación del art. 62 del PBC. Los servicios que se adicionan son abonados por Unidad de Medida agregados a los pagos mensuales previstos por la prestación de los servicios de la Licitación Pública N° 6/03 y, por lo tanto, la “Estructura de Costos estimada” original no resulta afectada por la incorporación de estas prestaciones adicionales¹. En consecuencia la modificación de la cláusula de reajuste de precios solo sería legítima en casos de excepción donde se altere de manera impredecible el régimen financiero o económico del país. Además, se ha reemplazado la construcción de los centros verdes por la de puntos verdes, siendo la descripción de estos últimos muy amplia, quedando libradas al criterio de la contratista las características de los mismos. - Las Actas Acuerdo crean los “Consejos Abiertos” en los CGPC sin tener en cuenta que se encuentran en funcionamiento las “Comisiones Vecinales para el Mejoramiento de la Higiene Urbana”, cuya conformación fue establecida por el Decreto N° 390/05, no pudiendo ser reemplazadas por un Acta Acuerdo que sólo tiene validez entre las partes. - No se ha conformado la Comisión Especial para la redacción de un nuevo Sistema de Penalidades, establecida por el Acta Acuerdo de la Readecuación y, por lo tanto, no se está dando cumplimiento a lo acordado. - La Cláusula Trigésimo Primera del Acta de Readecuación contradice la Cláusula Vigésimo Sexta. - La Resolución 43-MMAGC-07, por la cual se suspende la aplicación de las faltas leves establecidas en los puntos 22) y 23) del Art. 59 – Sistema de Penalidades del PBC, tiene irregularidades formales que podrían afectar la validez del acto. - Se verificó la no aplicación de penalidades a las contratistas por incumplimiento del Punto 45 del Art. 59 - Sistema de

¹ El hecho de que el ítem “mano de obra” de la “estructura de costos estimada” sea evaluada solo en base a “gastos reales”, acreditados por la contratista mediante la firma de Contador Público legalizada por el respectivo Consejo, sin que se utilice ningún otro parámetro externo (índices salariales, costo de mano de obra, comparativa de precios, etc.) agrega un componente de discrecionalidad y unilateralidad, a favor de la contratista, respecto del precio que el GCBA debe pagar a futuro.

	Penalizaciones del PBC. • Se observa falta de planificación y coordinación al estipularse en el PBC la construcción de los Centros Verdes cuando aún no se tenía un Uso Conforme en el Código de Planeamiento Urbano (CPU) aprobado para este tipo de actividades, lo que produjo demoras en la construcción del correspondiente a la Zona 4 y a que, en el resto de las Zonas, aún no se hayan destinado los respectivos predios. • La obra no ha tenido Recepción Provisoria sino que directamente se realizó la Recepción Definitiva el 04/12/07, por lo cual no se ha hecho valer ningún período de garantía que habilite la subsanación de alguna falencia constructiva. • Los Certificados de Obra no poseen la firma de la Inspección de Obra respectiva. • Los Libros de Obra, prefoliados y por triplicado, previstos por el PBC no fueron confeccionados, careciéndose del historial del desarrollo de la obra. • El predio asignado al Centro Verde de la Zona 4, que registra zonificación E4-70, no se ajusta a lo establecido en el Cuadro de Usos 5.2.1 a) del CPU que habilita este tipo de construcciones solamente en las Zonificaciones R2bIII, C•, E1, E2, E3 e I, según su superficie cubierta, por lo cual se encontraría en infracción. • La obra fue imputada totalmente al Inciso 3 “Servicios no Personales” cuando, por tratarse de una Construcción en Bienes de Dominio Público, corresponde imputársela al Inciso 4 “Bienes de Uso”. • La modificación introducida por las Actas Acuerdo de Readecuación a los Centros Verdes, convirtiéndolos en Puntos Verdes, carece de precisión respecto de las características constructivas de los mismos. • Se observa que la verificación del “Estado Cero” no se ajusta a lo requerido por la normativa de protección ambiental citada en el PBC de la Lic. Púb. N° 6/03. • No se le ha exigido a la contratista que responda a las observaciones realizadas por la Asesoría Técnica de la DGLIM respecto de las variaciones respecto del “Estado Cero” que presentan algunos de los parámetros medidos en los distintos estudios de suelo, agua y aire. • Se incumplió con el Decreto 390/05 al no conformarse en el CGPC N° 12, durante el año 2007, la Comisión Vecinal respectiva ni realizarse las auditorías sociales. • Se ha verificado el incumplimiento del Acta Acuerdo en cuanto a que el Sistema instalado no permite que el GCBA visualice en tiempo real o diferido las filmaciones que se realizan de los pesajes de los camiones de RSU en las Plantas de Transferencia. • El monto devengado por las obras para la “Recuperación y Puesta a Punto de los Basurales a Cielo Abierto ubicados en la Zona V de la CABA” fue \$ 670.369,00 y fue imputado al programa 65028 cuando hubiese correspondido imputarlo al
--	---

	Programa 65027 –“Ente de Higiene Urbana” por tratarse de tareas realizadas en jurisdicción de la Zona V. • Los incrementos presupuestarios aprobados, si bien están afectados en su totalidad a los programas auditados, no expresan ese destino en los considerandos de los actos administrativos. • El gasto correspondiente a la provisión de contenedores por parte de las Contratistas, en cumplimiento de las Actas Acuerdo de Readecuación, fueron imputados incorrectamente. El gasto de \$1.492.700 debió ser imputado al inciso 4.3.9, en lugar de los incisos 3.3.8 y 4.2.3. • La Dirección General de Limpieza se encuentra acéfala desde el 10/12/07. Si bien personal de Planta de Gabinete de la Subsecretaría de Higiene Urbana del Ministerio de Ambiente y Espacio Público se encuentra “a cargo” no se ha emitido ningún acto administrativo oficializando la situación. • No se ha dictado ningún acto administrativo que apruebe la “Propuesta Técnico Comercial” de IRAM del 26/12/06 o que se haya autorizado su pago. Cabe señalar que se ha verificado en los programas auditados la inexistencia de registros de Crédito Definitivo o Devengado a favor de IRAM.
Conclusiones	Este Informe de Auditoría ha puesto de relieve que el contrato de Licitación Pública N° 6/03, aprobado mediante el Decreto N° 1838/03, tuvo modificaciones sustanciales en los pliegos licitatorios durante la etapa de ejecución. Sin embargo, aún teniendo en cuenta que se trata de un servicio público que no puede interrumpirse, por resultar vital para el normal funcionamiento de la Ciudad, es necesario prever en las licitaciones futuras las cláusulas que permitan y regulen la incorporación de las variaciones indispensables para asegurar la continuidad del servicio, a fin de no afectar principios básicos del Derecho Administrativo. Al respecto, debe destacarse que en las modificaciones aprobadas se ha reconocido la mayoría de las exigencias y reclamos de los contratistas, y que la Comisión Técnica Asesora, creada por Resolución N° 187-MMAGC-06, no se expidió en relación a los cambios de precios y estructura de costos propuestos. También resulta dable destacar que no se ha conformado la Comisión Especial para redacción de un nuevo sistema de penalidades, establecida por el acta acuerdo de la readecuación. No obstante ello, se le han introducido excepciones y suspensiones de faltas, graves y leves, motivadas en necesidad de mantener en funcionamiento el servicio de higiene urbana. En este sentido, se ha suspendido la penalización por las faltas que las contratistas cometan en detrimento de la actividad de los recuperadores urbanos, los cuales se encuentran reconocidos por

	la Ley N° 992. En este sentido la Unidad de Auditoría Interna del Ministerio de Medio Ambiente ha reconocido la baja detección de faltas por parte de la Inspección, lo que deviene en consecuencia en una baja aplicación de penalidades transformando a dicha dependencia de control del contrato administrativo en cuestión en un mecanismo ineficaz para corregir conductas de las contratistas. Por otra parte la problemática de los Centros Verdes sobreviene como consecuencia de una inadecuada planificación previa al hacerse el llamado a Licitación. No se ha tenido en cuenta la inexistencia en el Código de Planeamiento Urbano de un uso conforme para la actividad a desarrollar en estas instalaciones, situación que recién fue regularizada en el año 2007. El reemplazo de los Centros Verdes por Puntos Verdes, al margen de la falta de precisión sobre las características de estos últimos, no da solución a la problemática, dado que encontrar un predio que cumpla con los requisitos de zonificación parece resultar complejo. Respecto a los aspectos vinculados a la protección del Medio Ambiente se ha observado, como ya se ha hecho en auditorías previas realizadas por esta AGCBA, el cumplimiento formal de los estudios exigidos por los Pliegos, aún cuando estos no se ajustan plenamente a lo requerido por la normativa de protección ambiental.
Implicancias	Lo expuesto indica dificultad en conocer con certidumbre el gasto total del Contrato de la Lic. Púb. N°6/03 dado que el mismo no se encuentra sujeto a indicadores previsibles y conocidos sino que está sujeto a sucesivos acuerdos en que la parte cedente siempre es la Administración. La falta de definición respecto del Sistema de Penalidades pone de manifiesto la debilidad de la Administración en el ejercicio de sus facultades punitivas. En conjunto, más allá que las metas financieras son alcanzadas, no puede afirmarse que se haya alcanzado un grado razonable de eficacia, eficiencia y economía en las misiones asignadas a la Dirección General de Limpieza.