

Informe Ejecutivo

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

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

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

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

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

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

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