

INFORME EJECUTIVO

Lugar y fecha de emisión	Buenos Aires, agosto de 2005
Código de Proyecto	1.04.20
Denominación del Proyecto	Higiene Urbana. Seguimiento auditorías anteriores.
Período examinado	Años 1998/2004
Programa auditado	Servicio de Higiene Urbana por terceros
Unidad Ejecutora	Dirección General de Higiene Urbana (DGHU)
Objetivo de la auditoría	Seguimiento de observaciones y recomendaciones de informes anteriores de la AGCBA (medidas correctivas implementadas)
Alcance	Adecuación legal, financiera y técnica de los procesos de contratación y el ajuste de la prestación de servicios a los requisitos contractuales.
Período de desarrollo de tareas de auditoría	Iniciado el proyecto en el mes de mayo, las tareas de campo finalizaron en diciembre de 2004.
Aclaraciones previas	Cuatro de las cinco zonas en que se divide el servicio fueron concursadas a través de la licitación 14/97: CLIBA Ingeniería Urbana S.A. (Zona 1), AEBA S.A. (Zona 2), SOLURBAN S.A. (Zona 3), ECOHABITAT S.A. (Zona 4). En la denominada Zona 5 se presta por administración. El servicio por terceros, iniciado en febrero de 1998, fue prorrogado, primero por ausencia de llamado a nueva licitación y luego por problemas operativos, hasta el 20.02.05. Conjuntamente se prorrogaron los contratos de inspección: de la Zona 1 (Licitación Pública N° 122/98) a Iatasa-Ambiental UTE y de las Zonas 2, 3 y 4 (acuerdo 22/01/98) a Ceamse. Se consideran <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. También se pueden solicitar <i>Servicios Especiales</i>. El GCBA comenzó la construcción en el año 1999 de una Planta de Reciclado Manual de Basura que no pudo ponerse en operación; reubicada en las calles Ana María Janer y Varela, una nueva obra se inició el 30.03.04.

Observaciones principales	a) El PBC (artículo 39) no considera, a los efectos de la adjudicación, la totalidad de la oferta económica, al excluir de la compulsa a los 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, configurándose una contratación directa sin concurso de valores económicos, procedimiento violatorio al Régimen de Contrataciones de la Ciudad. b) Mientras que la Ley de Contabilidad y su Decreto Reglamentario N° 5720/72 establece un máximo del 10% de ampliaciones o disminuciones, el PBC introduce dos conceptos (Servicios Especiales, y Ampliaciones o Reducciones) que sumados alcanzan al 40% sobre los Servicios Básicos. Estos topes, asimismo, fueron excedidos. c) Se certificaron como servicios “adicionales” trabajos que por su naturaleza y de acuerdo al pliego deben ser considerados como servicios especiales o servicios en plazas y espacios verdes. En relación a los puntos 1 a 3, el PBC de la Licitación 6/03 que rige la contratación del servicio desde febrero de 2005, encuadra la contratación bajo el decreto 5720-PEN/72 --el que limita el incremento o la disminución de los servicios adjudicados hasta en el 10% del total adjudicado (art.53º) y enmarca los distintos conceptos posibles de certificación. d) El alcance de la aplicación de la Resolución 33,¹ tanto sea en la determinación del personal incluido como en la propia liquidación de los conceptos remuneratorios, muestra irregularidades importantes que se han verificado durante toda la ejecución del contrato. e) Se verificó un débil control tanto sobre la calidad como sobre la eficiencia de la gestión de los servicios de higiene urbana. En primer lugar, las empresas latasa y Ceamse, así como la DGHUR, no utilizan indicadores ni estándares para evaluar la calidad del servicio de las empresas contratistas. En segundo lugar, si bien la Inspección registra las Deficiencias Imputables, ni la DGHUR ni latasa y Ceamse han establecido parámetros o umbrales que establezcan niveles de eficiencia estándar. f) La cantidad de deficiencias surgidas de inspecciones
---	---

¹ El GCBA se hace cargo de un conjunto de conceptos remunerativos y no remunerativos (presentismo, ticket canasta, descuentos de medicamentos del titular y su grupo familiar, comida por accidente, comida por enfermedad, etc.), los cuales, se entiende, no integran el precio del servicio ofertado conformado en base al Convenio Colectivo de Trabajo N° 40/89.

	determinadas por <i>muestreo</i> aleatorio (lo que supone un número mucho mayor de deficiencias para el <i>universo</i>) no guardan relación con las penalidades impuestas, lo cual lo torna un control inefectivo al no tener las cuatro empresas prestatarias incentivos para mejorar el servicio. g) Se observa durante todo el período 1998-2004 la ausencia de oposición de intereses entre la actividad de Ceamse a) como control de las toneladas de basura depositadas por las empresas contratistas del servicio de reciclado y b) como beneficiaria económica de las toneladas depositadas en las estaciones de transferencia y en los sitios de disposición final. Para la nueva etapa de contratación de los servicios, Licit. 6/03, nuevamente el Ceamse ha sido contratado como inspección de varias zonas. h) Algunos de los más importantes controles que la Administración realiza al servicio de inspección carecen de registración sistemática y exhaustiva, de especificación de los criterios de aleatoriedad del muestreo y de determinación de las unidades seleccionadas para su verificación, lo cual debilita el ambiente de control. i) Respecto a las deficiencias en el procedimiento para la determinación del peso de los residuos descargados en Estaciones de Transferencia, desde el 1.10.02 hasta el 19.04.04 se procedió a dicha determinación a través del destare de las unidades, tal como fue recomendado por la AGCBA. En el nuevo PBC, al establecer como prestación del servicio un concepto global (área limpia), el control del tonelaje recolectado ya no afecta a la facturación. j) No obstante que fueron adjudicados en diciembre de 2003 los trabajos de Acondicionamiento de la Infraestructura del predio designado para su funcionamiento en Varela y Ana María Janer, la Planta de Clasificación de Materiales continúa sin operar. k) Contaduría no descontó de la facturación mensual de las empresas prestatarias del servicio \$326.107 en concepto de penalidades impuestas por la DGHU.
Conclusiones	La contratación directa sin concurso de valores económicos de algunos servicios y la introducción fuera de contrato de una categoría nueva de servicios, es violatoria del régimen de contrataciones. Los servicios no básicos no reconocen circuitos auditables que enuncien claramente las condiciones de posibilidad o conveniencia.

	No existen indicadores para evaluar la eficiencia y calidad del servicio de las empresas contratistas excepto el de deficiencias imputables. no guardando este indicador relación con las pocas penalidades aplicadas por la unidad ejecutora, de las cuales se verificó el no descuento en Contaduría General de \$326.107. Existe ausencia de oposición de intereses por el servicio de disposición de residuos sólidos entre Ceamse, a cargo de la inspección de tres zonas, y las empresas prestadoras. El control de destare (pesaje del vehículo de recolección luego de su descarga), recomendado por la AGCBA, se efectuó durante 19 meses sobre una duración total del contrato de 84 meses. Los controles difusos de la Administración sobre las tareas de las empresas latasa y Ceamse, a cargo de la Inspección, no evidenciaron mejoras significativas durante la ejecución del contrato aunque se han propuesto por parte de la DGHU reformas significativas. La construcción de una Planta de Reciclado, iniciada en 1999, cancelada y vuelta a desarrollar en un nuevo predio, aún no ha sido completada. El PBC que rige la prestación del servicio para el período 2005-2009 presenta avances respecto de algunos de los puntos observados (porcentaje de incremento o disminución de los servicios licitados, conceptos de facturación, incidencia de toneladas recolectadas en la facturación, controles de la inspección).
Implicancias	La contratación directa sin concurso de valores económicos de algunos servicios, la superación de topes de facturación y la ausencia de circuitos auditables de las decisiones de servicios no básicos, no salvaguarda la eficiente utilización de los recursos públicos. La ausencia de indicadores impide la obtención de una evaluación sistemática de la eficiencia, eficacia y calidad del servicio, lo cual sumado a la situación particular de Ceamse, incrementa en forma significativa el riesgo de control. La situación no resuelta de la Planta de Reciclado Manual de Basura genera, por un lado, erogaciones adicionales por su mantenimiento y seguridad y, por otro lado, pérdida de ingresos por la comercialización del reciclado de residuos.