

INFORME EJECUTIVO

Lugar y fecha de emisión	Buenos Aires, 2 mayo de 2006				
Código del Proyecto	1.05.09				
Denominación del Proyecto	Higiene Urbana. Licitación Pública Nacional e Internacional N° 6/03				
Objetivo de la auditoría	Controlar los aspectos legales, operativos, técnicos y financieros contenidos en el pliego de la licitación y analizar el proceso de adjudicación.				
Alcance	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.				
Aclaraciones previas	El 8 de octubre de 2003 el Decreto N° 1838 aprueba el PBC para la realización de la Licitación Pública Nacional e Internacional para la contratación del servicio público de higiene urbana para 5 zonas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, (art. 1º). Por el art. 2º se llama a Licitación Pública Nacional e Internacional para el día 17 de noviembre de 2003, prorrogada para el día 3 de diciembre de 2003 mediante Decreto 2110 (BO 1811 de fecha 5/1/2003). El 3 de diciembre de 2003 se procedió a la apertura del sobre N° 1 y el 24/05/04 a la del sobre N° 2 (Res. 1007/SMAYPU/2003).				
	Empresas adjudicadas y precios de los Servicios y Centros Verdes				
	Zona	Empresa o UTE	Monto Adjudicado Total (4 años)		
			Servicios de Higiene Urbana	Centro Verde	TOTAL
	1	CLIBA	265.338.786,24	1.419.741,25	266.758.527,49
	2	AESA	172.839.444,19	1.519.970,00	174.359.414,19
	3	URBASUR	191.029.875,84	1.457.179,00	192.487.054,84
	4	NITTIDA	189.600.000,00	1.450.000,00	191.050.000,00
	6	INTEGRA	172.320.000,00	1.403.000,00	173.723.000,00
			991.128.106,27	7.249.890	998.377.996,52
El pliego establece tres principios rectores. Adquiere especial significación el de <i>Ciudad Limpia</i> . Este principio “implica que el Servicio Publico de Higiene Urbana incluido en este Pliego sea prestado con la calidad requerida. El logro de este principio se sustenta en la eficiencia en la ejecución, control de calidad y aseguramiento de las misma efectuado por parte del Contratista en la prestación del servicio” (artículo 4º). Los Índices de Prestación contabilizan deficiencias detectadas por la Inspección y por el Eurspcaba (ponderadas con el 75%) y reclamos recepcionados por el Centro Único de Reclamos del GCBA (ponderados con el 25%). Se					

	establecen índices mensuales y diarios, 5 índices para barrido y 3 para recolección. La diferencia estriba en que, excepto el índice 1 (11), los demás índices no contabilizan todos los reclamos y deficiencias de la semana (o sea, los de los tres turnos los 7 días de la semana). Los números de corte de estos índices (60 y 600 para los índices de recolección diario y mensual respectivamente y 15 y 150 para los de barrido) marcan el umbral a partir del cual se considera al contratista pasible de una falta grave penada con una multa de hasta el 10%. El <i>Principio de Prevención</i> (minimización en la generación y adecuado manejo de los RSU) es delegado en el contratista para el tema Educación del Ciudadano. El <i>Principio de Revalorización de los RSU</i> atiende a la reutilización, reciclado y valorización energética de los mismos y su incorporación en el circuito de mercado. El PBC del llamado a licitación decreto 1838-GCBA del 8-10-03, incluye en su art. 62º un mecanismo de redeterminación de precios que admite, en su punto 1 el reconocimiento de mayores costos cuando “alguna de las partes acredite que su prestación se ha tornado excesivamente onerosa”. Al 1 de septiembre de 2005 todas las contratistas ya tenían reclamos presentados solicitando variaciones de costos (CN 2809-AGCBA-04 folio38). Según nuestros cálculos, la fórmula superó el 10% en el mes de abril. De entre las alternativas debatidas en Audiencia Pública sobre el tema de la recuperación de residuos, se decidió la creación de cinco <i>Centros Verdes</i>, “lugar donde, construida la infraestructura permitirá las tareas de selección, enfardado y acopio de materiales reciclables a los Recuperadores Urbanos, ya sea que se trate de una organización o en forma personal”. La Administración había previsto licitar en concurso público los servicios de Inspección y Control Integral. Bajo el Expediente N° 50.612/04 tramitaba la contratación de la Inspección para las zonas 1 y 3 (en septiembre contaba con Informe de Preadjudicación) y bajo el Expediente N° 62.751/04 la contratación para las zonas 2, 4 y 6. Sin embargo, respecto a esta última, con fecha 18-02-05 se suscribió entre el GCBA y el CEAMSE una Contratación Directa, iniciándose sus prestaciones a partir del día 20-02-05 (contrato ratificado por Decreto 961-GCBA-05).
Observaciones principales	1. A la fecha que vencía el plazo de adjudicación de la vieja licitación 14/97 y debía iniciarse la nueva, no se había iniciado la tramitación del expediente de la licitación respectiva. El Expte 54572/02 que tramitó la aprobación del PBC se caratuló ocho (8) meses después del 1º de febrero de 2002, fecha en que debía comenzar la prestación por las nuevas empresas, y su tramitación demoró veintidós (22) meses hasta el dictado del Decreto N° 1390/GCBA/04 que aprobó la adjudicación el 4 de agosto de 2004. 2. Llevó 3 años y 8 meses la tramitación desde que se inició el proceso en el ámbito de la Dirección General de Higiene Urbana, diciembre de

	2000, hasta que se aprobó la adjudicación. 3. En el principio de Prevención, “el Control de Calidad y su Aseguramiento estará bajo exclusiva responsabilidad del Contratista para alcanzar adecuadamente los Índices de Prestación requeridos y demás requisitos exigidos en este Pliego”. De esta manera, la administración pierde el control de calidad (el que debería ser indelegable) y justamente a quien debe ser el controlado. 4. Los valores de corte establecidos en el pliego no resultaron los adecuados para medir la calidad de prestación del servicio que supone el concepto de Ciudad Limpia. En el caso de los índices de prestación de la recolección, no fueron superados durante los primeros meses de prestación del servicio, de febrero a julio; y la mayoría de los índices del barrido, durante los meses de Junio y Julio, lo que indicaría que el servicio se ha brindado dentro de los parámetros establecidos para los períodos señalados, cuando se trató del período con mayor nivel de deficiencia. 5. El no fijar una antigüedad máxima para los vehículos que cumplen con el servicio de recolección de residuos en la CABA permite que los contratistas utilicen camiones antiguos u obsoletos. 6. El art. 59º establece que las penalidades “se aplicarán cuando se verifiquen las siguientes” faltas graves” y que “se aplicarán según correspondan los incumplimientos” por faltas leves. Pero respecto a las faltas graves sólo establece máximos (“hasta el 10%”), lo que puede resultar ineficaz de aplicarse sanciones desproporcionadas en relación a la falta cometida o, incluso, criterios disímiles para con los contratistas. 7. La futura instalación de los Centros Verdes (1 para cada zona) intenta superar el hecho de que diversos lugares de la Ciudad se han transformado en centros de diferenciación de la basura a cielo abierto y sin ningún tipo de control, pero encuentra problemas debido a que el Código de Planeamiento Urbano, a la fecha de realización del acto licitatorio, no establecía en qué distritos de zonificación la actividad sería un uso permitido¹¹, razón por la cual la DGHU no pudo hasta la fecha ordenar su construcción a los contratistas. 8. El GCBA ha contratado a la empresa Ceamse para la inspección de las zonas 2, 4 y 6, empresa que, como ha sido señalado en auditorías anteriores, factura al GCBA el importe de la disposición de los residuos sólidos. Esta situación muestra que no existe suficiente oposición de intereses con las empresas a las que debe controlar, y que son las que entregan a Ceamse los residuos sólidos.
--	--

¹¹ Recién en diciembre de 2006 la Legislatura, a través de la ley 2216, aprobó las zonas en las que la separación y reciclado de residuos sólidos es un uso permitido por el CPU.

Conclusiones	Si bien para la <i>“incorporación formal de programas de reciclaje –a través de servicios de recolección diferenciada-, que podrán integrar las actividades de los cartoneros, aportando a la solución social del tema”, la “programación prevista de la modalidad de contenedorización para reciclaje en hoteles y edificios de gran altura, como primera instancia en la aplicación de estas medidas”</i> constituye un avance, la magnitud del desafío que implica la convivencia de tal aspiración con el principio de ciudad limpia no permite concluir que el modelo aplicado en la Licitación Pública 6/03; sea el adecuado para la etapa inicial de semejante cambio. Pero además, siendo como se dijo el cumplimiento de los estándares de calidad esperados la única herramienta aplicable a una evaluación de cumplimiento – incumplimiento del contrato, la prácticamente ausencia de control directo por parte del GCBA provoca una seria escasez de recursos en manos de la Administración para garantizar el logro de los objetivos de política pública propuestos a la hora de establecer el llamado a licitación. No está definido adecuadamente el principio de Ciudad Limpia, excepto indirectamente a través del que resulta el único indicador para medir la calidad y eficacia del servicio, el <i>Índice de Prestación</i>. No ha existido un exhaustivo estudio previo que fundamente tanto la elección de los factores de ponderación, su participación relativa para la determinación del índice, ni los valores de corte que constituyen los estándares mínimos de calidad exigidos. Respecto de estos últimos, no se han establecido escalas decrecientes para el avance de la ejecución del contrato ni se ha tenido en cuenta la previsible diferencia de proactividad de los vecinos a la realización de denuncias en distintos sectores de la ciudad. Por último, la aplicación diferencial del índice a distintos sectores de la Ciudad (en algunos sectores se computan todas las deficiencias y reclamos pero en la mayoría del ejido urbano no) constituye una discriminación que distorsiona el concepto de equivalente limpieza que sostiene el principio. En cuanto a las especificaciones técnicas del equipamiento, el no incluir un requerimiento de antigüedad mínima de los vehículos, y la contradicción en que incurre lo referido al restante equipamiento, constituyen otras deficiencias técnicas del pliego.
Implicancias	Teniendo nuevamente en cuenta la importancia que adquiere en el modelo de contratación elegido el cumplimiento de los estándares de calidad esperados, el procedimiento establecido para la aplicación de sanciones conspira no sólo contra la efectivización de las medidas punitivas, sino que además debilita sustancialmente el poder coercitivo en manos de la administración. Por otra parte, el cambio de modelo elegido (de pago por tonelaje a pago fijo de acuerdo al alcance territorial y frecuencia mínima del servicio) exigía un fortísimo componente de control por parte del contratante, de manera de garantizar el cumplimiento de los estándares mínimos de calidad; sin embargo, tal componente se encuentra diluido a causa de la tercerización de la inspección y de su dependencia de que existan o no denuncias de los vecinos. Debe observarse también que algunos de los

	instrumentos que deberían aportar al fortalecimiento del componente de control de la calidad no sólo son ineficaces por su laxitud (encuestas y auditorías sociales), sino que no prevén relación entre los resultados de su aplicación y la eventual imposición de sanciones a los contratistas.
--	---