

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 Aebe</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 Aebe	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 Aebe	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

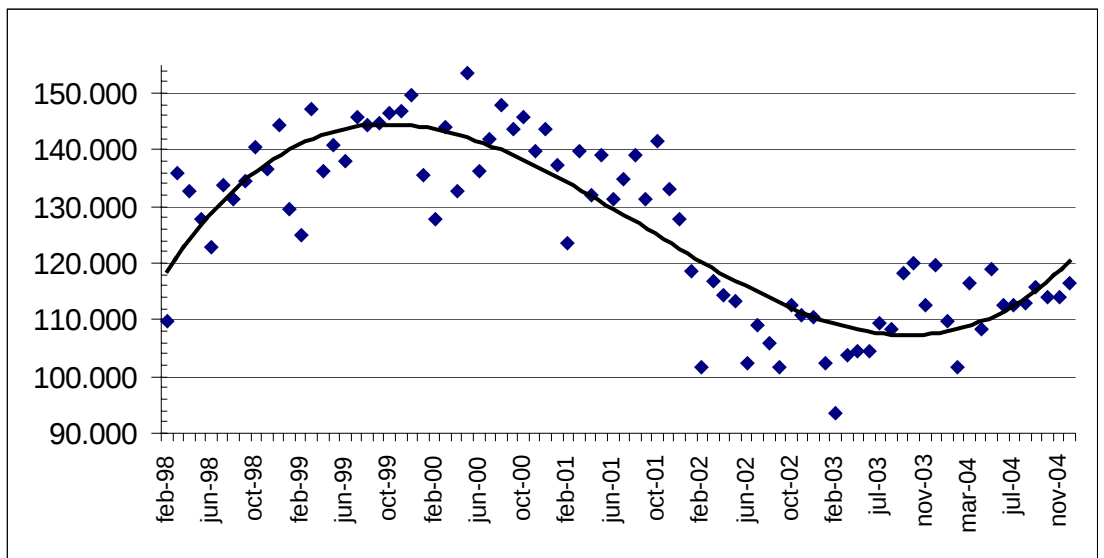
Gastos imputados al programa de Higiene Urbana

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%

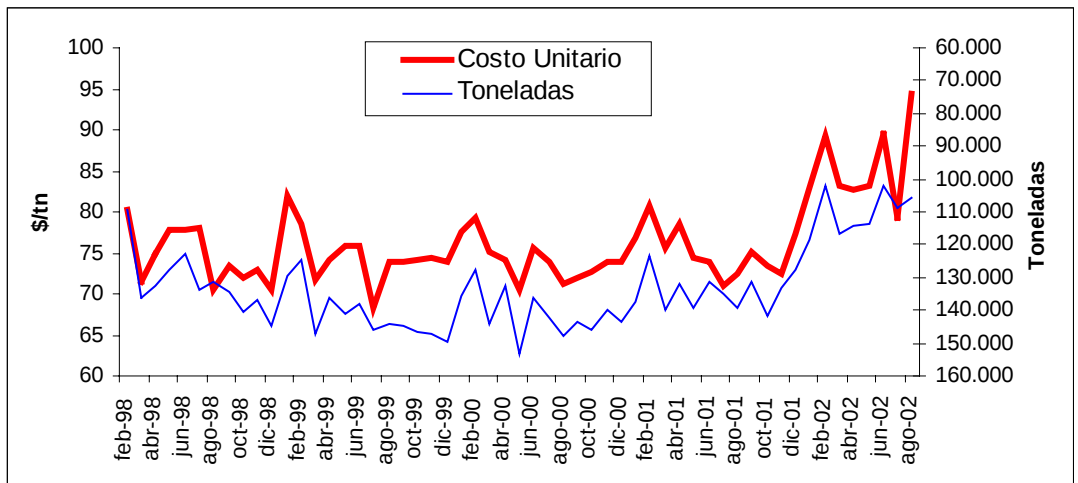
Incrementos del total certificado (sobre los servicios básicos de contrato)

			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		

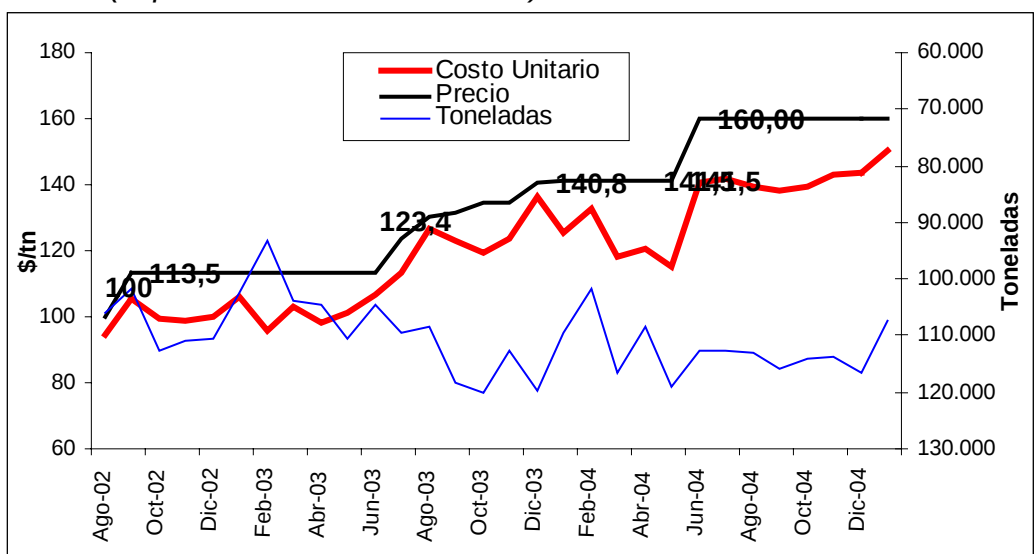
Toneladas mensuales recolectadas por las 4 empresas (feb-98/dic-04)



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 *penalidades* 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.
--	--