

INFORME EJECUTIVO

Lugar y fecha de emisión	Buenos Aires, Julio de 2007																																																												
Código del Proyecto	1.06.16																																																												
Denominación del Proyecto	Higiene Urbana por Terceros Auditoría legal y financiera.																																																												
Período examinado	Año 2005																																																												
Programa auditado	6528 - Servicios de Higiene Urbana por Terceros 6529 - Inspección de Servicios de Higiene Urbana																																																												
Unidad Ejecutora	Dirección General de Higiene Urbana (DGHU)																																																												
Objetivo de la auditoría	Controlar los aspectos legales y técnicos del o los contratos y el cumplimiento de las certificaciones y su ajuste a los términos contractuales.																																																												
Presupuesto	<u>Programa 6528</u> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th><th>Crédito del Programa</th><th>N° de Inciso</th><th>Crédito del Inciso</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td rowspan="5">Crédito Sancionado</td><td rowspan="5">\$ 318.240.392</td><td>Inciso 1</td><td>\$ 27.682</td></tr> <tr> <td>Inciso 2</td><td>\$ 98.945</td></tr> <tr> <td>Inciso 3</td><td>\$ 254.201.593</td></tr> <tr> <td>Inciso 4</td><td>\$ 63.596.164</td></tr> <tr> <td>Inciso 5</td><td>\$ 316.008</td></tr> <tr> <td rowspan="5">Crédito Vigente</td><td rowspan="5">\$ 320.383.917</td><td>Inciso 1</td><td>\$ 86.113</td></tr> <tr> <td>Inciso 2</td><td>\$ 62.773</td></tr> <tr> <td>Inciso 3</td><td>\$ 262.653.059</td></tr> <tr> <td>Inciso 4</td><td>\$ 57.265.964</td></tr> <tr> <td>Inciso 5</td><td>\$ 316.008</td></tr> <tr> <td rowspan="5">Crédito Devengado</td><td rowspan="5">\$ 318.299.118,03</td><td>Inciso 1</td><td>\$ 86.110,41</td></tr> <tr> <td>Inciso 2</td><td>\$ 62.768,23</td></tr> <tr> <td>Inciso 3</td><td>\$ 262.315.475,25</td></tr> <tr> <td>Inciso 4</td><td>\$ 55.5518.939,14</td></tr> <tr> <td>Inciso 5</td><td>\$ 315.825,00</td></tr> </tbody> </table> <u>Programa 6529</u> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th><th>Crédito del Programa</th><th>N° de Inciso</th><th>Crédito del Inciso</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td rowspan="4">Crédito Sancionado</td><td rowspan="4">\$ 8.087.886</td><td>Inciso 1</td><td>\$ 13.841</td></tr> <tr> <td>Inciso 2</td><td>\$ 29.925</td></tr> <tr> <td>Inciso 3</td><td>\$ 8.040.600</td></tr> <tr> <td>Inciso 4</td><td>\$ 3.520</td></tr> <tr> <td>Crédito</td><td>\$ 7.408.267</td><td>Inciso 1</td><td>\$ 21.460</td></tr> </tbody> </table>				Crédito del Programa	N° de Inciso	Crédito del Inciso	Crédito Sancionado	\$ 318.240.392	Inciso 1	\$ 27.682	Inciso 2	\$ 98.945	Inciso 3	\$ 254.201.593	Inciso 4	\$ 63.596.164	Inciso 5	\$ 316.008	Crédito Vigente	\$ 320.383.917	Inciso 1	\$ 86.113	Inciso 2	\$ 62.773	Inciso 3	\$ 262.653.059	Inciso 4	\$ 57.265.964	Inciso 5	\$ 316.008	Crédito Devengado	\$ 318.299.118,03	Inciso 1	\$ 86.110,41	Inciso 2	\$ 62.768,23	Inciso 3	\$ 262.315.475,25	Inciso 4	\$ 55.5518.939,14	Inciso 5	\$ 315.825,00		Crédito del Programa	N° de Inciso	Crédito del Inciso	Crédito Sancionado	\$ 8.087.886	Inciso 1	\$ 13.841	Inciso 2	\$ 29.925	Inciso 3	\$ 8.040.600	Inciso 4	\$ 3.520	Crédito	\$ 7.408.267	Inciso 1	\$ 21.460
	Crédito del Programa	N° de Inciso	Crédito del Inciso																																																										
Crédito Sancionado	\$ 318.240.392	Inciso 1	\$ 27.682																																																										
		Inciso 2	\$ 98.945																																																										
		Inciso 3	\$ 254.201.593																																																										
		Inciso 4	\$ 63.596.164																																																										
		Inciso 5	\$ 316.008																																																										
Crédito Vigente	\$ 320.383.917	Inciso 1	\$ 86.113																																																										
		Inciso 2	\$ 62.773																																																										
		Inciso 3	\$ 262.653.059																																																										
		Inciso 4	\$ 57.265.964																																																										
		Inciso 5	\$ 316.008																																																										
Crédito Devengado	\$ 318.299.118,03	Inciso 1	\$ 86.110,41																																																										
		Inciso 2	\$ 62.768,23																																																										
		Inciso 3	\$ 262.315.475,25																																																										
		Inciso 4	\$ 55.5518.939,14																																																										
		Inciso 5	\$ 315.825,00																																																										
	Crédito del Programa	N° de Inciso	Crédito del Inciso																																																										
Crédito Sancionado	\$ 8.087.886	Inciso 1	\$ 13.841																																																										
		Inciso 2	\$ 29.925																																																										
		Inciso 3	\$ 8.040.600																																																										
		Inciso 4	\$ 3.520																																																										
Crédito	\$ 7.408.267	Inciso 1	\$ 21.460																																																										

	Vigente		Inciso 2 Inciso 3 Inciso 4	\$ 19.891 \$ 7.363.396 \$ 3.520
	Crédito Devengado	\$ 6.393.945,50	Inciso 1 Inciso 2 Inciso 3 Inciso 4	\$ 21.457,92 \$ 19.888,63 \$ 6.350.694,22 \$ 1.904,73
Alcance	Examinar la adecuación legal, financiera y técnica de los procesos de contratación y el ajuste de la realización de obras, prestación de servicios y/o adquisición de bienes a los requisitos contractuales en los aspectos referentes a su certificación, liquidación y pago, de acuerdo con la naturaleza del programa para las zonas 1 y 3			
Período de desarrollo tareas auditoría	de de de	La presente auditoría se realizó entre el mes de mayo y septiembre de 2006		
Aclaraciones previas	Con el fin de situar la lectura del presente Informe se considera conveniente efectuar las aclaraciones que seguidamente se exponen: o <u>El servicio público de Higiene Urbana y la licitación 6/03</u> El servicio público de higiene urbana incluye la <i>Recolección de Residuos Sólidos Urbanos y el Barrido y limpieza de calles</i> y también el suministro de infraestructura para los <i>centros verdes</i> . El contratista tendrá exclusividad para la prestación del servicio público en la zona adjudicada, por el período de vigencia del contrato, en los términos previstos en el pliego de la licitación. Los servicios serán prestados en la CABA que a estos fines se ha subdividido en seis zonas, cinco de ellas objeto de la licitación 6/03 y la zona designada como 5 será servida por el Ente de Higiene Urbana del GCBA. La zona portuaria queda excluida de los alcances de esta licitación. El GCBA tiene la atribución de implementar programas, planes y servicios en forma excepcional, periódica o permanente cuando a su juicio las circunstancias así lo requieran y dentro de los límites previstos en el art. 53 del pliego. Asimismo está facultado a ejecutar por sí o contratar con terceros los servicios para eventos extraordinarios dentro de cualquiera de las zonas. El uso de esta facultad por parte			

	del GCBA no supondrá derecho a indemnización por parte de cualquiera de las contratistas. - o <u>Principios rectores de Higiene Urbana previstos en la licitación 6/03</u> - Principio de Ciudad Limpia - Principio de Prevención - Principio de revalorización de los RSU - o <u>Servicios Previstos en la Licitación 6/03</u> - Servicio de Recolección Domiciliaria - Servicio de recolección Diferenciada - Servicio de recolección de residuos voluminosos - Servicio de recolección de restos verdes - Servicio de Barrido y limpieza de calles - o <u>Servicios de Inspección</u> La inspección de los servicios previstos en la lic. 6/03 comenzaron a ejecutarse a partir del 20 de febrero de 2005, a esa fecha la licitación de los servicios de inspección no estaba finalizada por lo cual debió efectuarse la inspección directamente por personal de la DGHU. Recién a final del año, en el mes de noviembre de 2005 comenzó la ejecución del contrato de inspección (expediente N° 50.612-2004 Licitación 1-2005) Asimismo, debe destacarse que desde el comienzo de la ejecución de la lic. 6/03 se concedió a las empresas el plazo de 90 días de gracia para la aplicación de sanciones y/o penalidades. Se deja constancia que cada una de las zonas se encuentra dividida en 100 UTIS y que la inspección se efectúa por un sorteo aleatorio que se realiza en las sedes de latasa y Latino Consul en el cual se establece que UTIS serán recorridas por los inspectores en cada uno de los turnos. - o <u>Índice de prestación</u> Se establece como índice de prestación del servicio un número de corte diario y un número de corte mensual. Se considerará que el servicio fue eficientemente prestado
--	--

	cuando los guarismos que arrojen las fórmulas detalladas a continuación no superen los números de corte consignados precedentemente. El contratista deberá definir su Plan de Trabajo planificando las prestaciones a los efectos de cumplir con dicho objetivo, en caso contrario, el contratista deberá formular su plan de trabajo de modo de cumplir con el índice de prestación requerido. o <u>Reclamos</u> El pliego prevé que el contratista será responsable de la solución rápida, cortés y razonable de todos los reclamos y solicitudes de servicio por parte de los usuarios. Todos los reclamos, quejas, solicitudes de servicio y sugerencias deberán ser registradas en una base de datos. La gestión de resolución del reclamo o servicio solicitado deberá estar cumplimentada dentro de las 24 horas siguientes al horario de inicio del primer servicio posterior al llamado, la resolución también deberá registrarse en la base de datos. El contratista deberá suministrarle al CUR acceso directo y en tiempo real, a la base de datos. Asimismo, deberá quincenalmente elevar un informe escrito con el listado de la Base de datos de reclamos, quejas, solicitudes de servicio y/o sugerencias al CGP u organismo que lo reemplace y correspondiere según la zona. o <u>Sistema de Penalidades</u> El incumplimiento por parte del contratista de las obligaciones emergentes de la relación contractual y de las normas que fijan los requisitos y modalidades de la prestación de los servicios en general, facultará a la aplicación de multas según corresponda a Faltas Graves o Faltas Leves. Las faltas graves se graduarán en porcentajes sobre la facturación total del último mes anterior al período en que se detecta la situación que corresponda a la falta y se aplicarán cuando se verifiquen las situaciones previstas en el pliego en el art. 59. Las multas se graduarán conforme los porcentajes máximos que para cada tipo de falta se establece, que se calcularán sobre la facturación total del mes anterior al que se detecte la falta, y de la aplicación de la multa. El importe de las multas será descontado de los montos que a dicha fecha tengan que percibir los contratistas por los servicios ya devengados.
--	---

	Las faltas lévese graduarán en puntos. Un punto valdrá 0,01 x F, siendo F el monto de la factura del servicio específico en el que se cometió la infracción, correspondiente al mes en que se cometió. Las multas se incrementarán al doble cuando la infracción se reitere dentro del mismo mes calendario y se cuadruplicará cuando se trate del tercer o sucesivos hechos reiterados dentro del mismo período. A los fines de la reincidencia se considerará infracciones objetivamente, con prescindencia del agente o unidad que produjo el hecho u omisión. El importe de las multas será deducido del pago correspondiente a la facturación del mes siguiente al que se cometió la falta. o <u>Mayores costos</u> El precio de la contratación es fijo e invariable y no admite el reconocimiento de mayores costos, salvo que alguna de las partes acredite que su prestación se ha tornado excesivamente onerosa. Se considerará que la prestación se ha tornado excesivamente onerosa cuando se encuentre debidamente acreditado el desequilibrio en las prestaciones contractuales. En tal sentido y para que sea viable la adopción de la metodología prevista en el pliego, resulta imprescindible que las distorsiones que se produzcan resulten significativas, es decir que posean una especial importancia. Dicha circunstancia sólo se tendrá por concretada cuando las distorsiones operadas determinen que los precios de los ítems que conforman la estructura de costos estimada, cuya incidencia y parámetros de variación superen, en conjunto, el DIEZ POR CIENTO (10%): Asimismo, de ser procedente, en sucesivas redeterminaciones se tomarán como base los parámetros de variación utilizados en la última readecuación de precios. o <u>Programa de relaciones con la comunidad</u> Los contratistas deberán incluir en sus respectivos Planes de Trabajo un Plan de relaciones con la comunidad dirigido a vecinos y usuarios quienes desempeñan un rol significativo en la gestión de residuos sólidos urbanos y deben estar debidamente informados para adaptar sus comportamientos y actitudes a prácticas sustentables con el objeto de estimular a los vecinos a colaborar en el mantenimiento de la limpieza de la ciudad y lograr el cumplimiento de los
--	---

	principios rectores de la higiene urbana. El plan deberá contar con la aprobación del GCBA. - o <u>Auditoría Social</u> a) El GCBA establecerá un mecanismo de auditoría social del Servicio Público de Higiene Urbana. Se generará una Comisión Vecinal para el Mejoramiento de la Higiene Urbana que surgirá del Consejo Consultivo de cada CGP u organismo que lo reemplace en el futuro, estará integrada por asociaciones intermedias y vecinos con domicilio real dentro de la competencia territorial del CGP. - o <u>Auditorías Previas</u> La Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires realizó en el ámbito de la Dirección General de Higiene Urbana varios proyectos de auditoría, del contrato resultante de la Licitación 14/97 (Proyecto N° 1.04.0.00 y Proyecto N° 1.01.01.00, Proyecto N° 1.01.00.01.02, Proyecto N° 1.03.14) y el análisis de la licitación correspondiente a la licitación N° 6/03 se realizó bajo el proyecto N° 1.05.10.
Observaciones principales	1. Teniendo en cuenta las deficiencias detectadas por zona, el estado general de la ciudad y los constantes reclamos a la falta de higiene, hacen presumir que el cumplimiento dado a los principios que inspiraron las bases previstas en el pliego que regula la licitación 6/03, no satisfacen la necesidad social ni la demanda de limpieza en la ciudad. A este respecto, cabe señalar que, mientras que con el sistema de la licitación 14/97 los contratistas cobraban por cantidad de residuos recolectados, en el actual sistema, donde perciben un “abono” de monto fijo, el único incentivo con que cuentan las empresas para prestar adecuadamente los servicios reposa en la efectividad de la actividad de inspección 2. En la zonas 1 y 3 el principio de revalorización de los RSU no es llevado a la práctica por el estado sino por la

	recolección informal. Eso trae como consecuencia, de conformidad con la vista efectuada y las denuncias relevadas, que empeora el estado de higiene de las mencionadas zonas, debiendo establecerse más frecuencias de servicios. 3. La falta de regulación y control de la recolección informal urbana torna inviable e ineficiente el principio de ciudad limpia que sustenta la licitación 6/03, ello por cuanto esta carencia contribuye a entorpecer el cumplimiento eficiente del servicio 4. El estado general de suciedad detectado en varias UTIs correspondientes a la zona I, provoca que el vecino no se comprometa con el horario fijado para sacar los residuos domiciliarios. Esto se evidenció en las inspecciones oculares realizadas el no cumplimiento del horario fijado para sacar los residuos domiciliarios. 5. Atento la situación señalada en las observaciones 1 a 4 se observa que el pliego sólo prevé la recolección diferenciada en origen en los grandes generadores, estableciendo para ello un criterio restringido que si se ampliara contribuiría a la higiene general de la ciudad. 6. En cuanto a la recolección domiciliaria se observa que hay UTIs en las que los RSU permanecen en la calle varias horas entre el horarios aconsejado para sacarla (20 a 21 hs.) y la hora en que efectivamente es retirada por la empresa contratista. "El Acta Acuerdo para la Readecuación del Servicio Público de Higiene Urbana con vigencia a partir del mes de febrero de este año recoge esas observaciones y en ese sentido, incorpora como medida de fondo la recolección contenerizada de residuos domiciliarios y diferenciada y la figura del sector crítico como una manera de focalizar acciones diversas ajustadas a la problemática de cada área" 7. Del análisis de los Informes de Prestación Mensual de la DGHU del año 2005, surge que: ✓ El piso del Índice de Prestación, en todas sus variantes, establecido en el pliego, por el Servicio de Recolección de Residuos Sólidos Urbanos nunca igualó o supero el valor predeterminado, vg. Número de Corte Mensual o sea $Rm = 600$, tanto para la zona 1 y 3. En consecuencia, se puede afirmar que el índice de prestación establecido en el Pliego de Bases
--	--

	y Condiciones no es idóneo para medir la calidad del servicio, ya que no refleja adecuadamente las deficiencias efectivamente detectadas. ✓ Para el caso del Barrido y Limpieza de Calles, considerando todos los índices de prestación, el número de corte mensual o sea $Bm = 150$ se supero para la zona 1 en un 40% de los meses de ejecución de la licitación en el período auditado. En cuanto a la zona 3 el índice fue superado en un 70% en el mismo período. 8. Los reclamos que realizan los vecinos a los CGP, no siempre son registrados en el CUR atento la inacción de los CGPs al respecto. 9. El circuito de los reclamos efectuados en los CGP genera retrasos y demoras en la llegada de información para la intervención de las empresas contratistas. Ello, debido a que como paso previo se envía el reclamo a la DGHU y recién allí se retransmite a la empresa responsable mediante Orden de Servicio. 10. La Contaduría no descuenta las multas efectivamente aplicadas a los contratistas por Resolución de la DGHU. De un total de \$ 310.289,88 de multas a la empresa CLIBA durante el año 2005, sólo se descontó de los pagos efectuados la suma de \$ 53.355,70. En cuanto a la empresa URBASUR, el total de \$ 49.858,15 de multas efectivamente aplicadas nunca fue descontado de los pagos efectuados. 11. Se observa que durante el primer año de ejecución de la contratación fue necesario efectuar una redeterminación de precios y se habilitó para efectuar un segundo reclamo, sobre la base del mes de abril de 2005, aplicando el criterio de que la contraprestación se ha tornado excesivamente onerosa para las empresas. 12. En virtud de lo establecido en el pliego el cual admite un 10 % como disparador para efectuar el reclamo por parte de la empresa prestatarias del servicio de Higiene Urbana observamos que, en la medida que se haya producido una redeterminación de precios, la misma queda establecida como base para la posterior redeterminación, es decir que no es el 10% sobre la oferta el que se va incrementando sino un 10% sobre la base de la redeterminación anterior, no existiendo un techo que
--	---

	funcione de tope para los reclamos. 13. A la fecha del cierre de las tareas de campo del presente informe, se deja constancia que se ha formalizado un acta acuerdo por mayores costos devengados al mes de diciembre de 2005 que afectan los recursos presupuestarios de ejercicios posteriores. Asimismo, se deja constancia que se encuentra pendiente la publicación del decreto que los reconoce, por lo cual no podemos cuantificar la erogación ni conocer el costo total final de los servicios prestados durante el año 2005. 14. Inexistencia de estructura formal aprobada, procedimientos específicos para la actividad de inspección, así como sus respectivos manuales. Esto produce ausencia de similitud de criterios en el accionar de los encargados de las distintas zonas. 15. En la zona 1 la UTI con más reclamos es la Nº 51 para el servicio de Barrido y Limpieza de Calles, con 121 reclamos del EURSPCABA y 23 deficiencias detectadas y sólo fue visitada 19 veces en el año, lo que arroja un promedio mensual de una y media vez. Sin perjuicio de ello y del promedio mensual resultante de lo expuesto en el párrafo anterior, lo más grave es que se detecta que hay meses que cuentan con 5 visitas y meses que no registran inspeccionada la UTI como ser febrero, marzo abril, noviembre y diciembre de 2005. 16. Se observó en el procedimiento efectuado los días 20 y 21 de septiembre de 2006 por esta auditoría conjuntamente con la inspección de la DGHU, que se había asignado sólo un agente por parte de la empresa IATASA a la inspección de la zona 1, resultando insuficiente la cantidad de personal fijada por la empresa para realizar una adecuada inspección, ya que no puede al mismo tiempo una única persona manejar el vehículo y verificar correctamente la zona que requiere además que se registre en actas la deficiencia o solicitud detectada, ello atenta contra la calidad del servicio brindado. 17. Se observó en el procedimiento realizado los día 20 y 21 de septiembre de 2006 por esta auditoría, que la contraverificación de inspección implementada por la DGHU informó mayor cantidad de "Deficiencias" detectadas en las UTIs testigo sorteada para las zonas 1
--	---

	y 3, que las informadas por las contratistas de inspección (Iatasa y Latino Consult). 18. La tarea que desarrolla la contraverificación de inspección con personal de la DGHU, se realiza de una manera más eficiente y responsable que la que efectúan las empresas contratadas para efectuar la inspección IATASA y LATINO CONSULT S.A.
Conclusiones	La situación socioeconómica general de los últimos 5 años, de la cual la Ciudad de Buenos Aires no ha sido ajena, ha generado la proliferación de variantes alternativas de mantenimiento en las clases sociales más castigadas por la crisis. Ello ha hecho que avance en la ciudad la recolección informal a través de personas que han encontrado en la basura una fuente de ingreso, que permita su subsistencia y lo inserte nuevamente en el sistema. Pero esta situación empezó a ser explotada por grupos organizados de recolección y acopio, que actualmente funcionan con bases establecidas en las cuales inclusive pesan y le compran el material reciclable al recuperador urbano. Esta modalidad de recolección paralela obstaculiza el eficiente cumplimiento del servicio público de higiene de la ciudad que se realiza a través de las empresas adjudicatarias; y se contrapone con los principios rectores del pliego que regula la licitación 6/03. Dándose origen a una problemática que a la fecha no permite a la ciudad brindar un efectivo servicio de higiene urbana a los habitantes incumpliendo con el espíritu de ciudad limpia. Sin perjuicio de lo expuesto en lo que hace al pliego y licitación 6/03 se ha visualizado que en el término del período analizado ha habido dos redeterminaciones de precios que involucran a todos los meses del año calendario en que el servicio fue prestado, y que a su vez han repercutido financieramente en el ejercicio 2006. Asimismo, el procedimiento establecido para la segunda redeterminación es el de tomar como base la redeterminación anterior elevando de esta forma el piso para cada una de las redeterminaciones futuras a lo largo del contrato. Por ende, el efecto del 10% fijado en el pliego no se refleja en la realidad. ➤ En cuanto a la inspección es importante señalar que la forma en que está previsto el servicio de higiene de la ciudad hace casi imposible abarcar la totalidad de las

	UTIs que integran una zona. El sistema implementado para control se realiza por muestreo aleatorio que no garantiza la frecuencia de inspección ni la revisión de las UTIs en los diferentes turnos, ya que en varias ocasiones el sorteo hace que una misma UTI sea inspeccionada varias veces en el mismo mes en el mismo turno y otras no registren inspección. Por otra parte, la contraverificación de inspección ha demostrado ser más eficiente que la inspección formal del servicio.
--	--