

INFORME EJECUTIVO

Lugar y fecha de emisión	Buenos Aires, Marzo de 2018																																				
Código del Proyecto	1.16.05																																				
Denominación del Proyecto	Servicios de Higiene Urbana - Recolección y Limpieza por Terceros.																																				
Período examinado	Año 2015.																																				
Unidad Ejecutora	Dirección General de Limpieza (DGLIM).																																				
Objetivo de la auditoría	Controlar los aspectos legales y financieros del o los contratos, y su ajuste a los términos contractuales.																																				
Presupuesto	<table><tr><td colspan="4">Jurisdicción 35 Ministerio de Ambiente y Espacio Público</td></tr><tr><td colspan="4">Programa 52 Servicios de Higiene Urbana –Unidad Ejecutora 8737 Dirección General de Limpieza – Actividad 10 Recolección y Limpieza por Terceros.</td></tr><tr><td colspan="4">PERÍODO AUDITADO: 2015</td></tr><tr><td colspan="2">Crédito del programa</td><td>Nº de Inciso</td><td>Crédito del Inciso</td></tr><tr><td rowspan="2">Sancionado</td><td rowspan="2">4.899.884.067,00</td><td>1-Gastos en Personal</td><td>9.234.067,00</td></tr><tr><td>3-Servicios No Personales</td><td>4.890.650.000,00</td></tr><tr><td rowspan="2">Vigente</td><td rowspan="2">6.324.976.936,00</td><td>1-Gastos en Personal</td><td>13.624.322,00</td></tr><tr><td>3-Servicios No Personales</td><td>6.311.352.614,00</td></tr><tr><td rowspan="2">Devengado</td><td rowspan="2">6.210.928.113,56</td><td>1-Gastos en Personal</td><td>13.611.800,12</td></tr><tr><td>3-Servicios No Personales</td><td>6.197.316.313,44</td></tr></table>			Jurisdicción 35 Ministerio de Ambiente y Espacio Público				Programa 52 Servicios de Higiene Urbana –Unidad Ejecutora 8737 Dirección General de Limpieza – Actividad 10 Recolección y Limpieza por Terceros.				PERÍODO AUDITADO: 2015				Crédito del programa		Nº de Inciso	Crédito del Inciso	Sancionado	4.899.884.067,00	1-Gastos en Personal	9.234.067,00	3-Servicios No Personales	4.890.650.000,00	Vigente	6.324.976.936,00	1-Gastos en Personal	13.624.322,00	3-Servicios No Personales	6.311.352.614,00	Devengado	6.210.928.113,56	1-Gastos en Personal	13.611.800,12	3-Servicios No Personales	6.197.316.313,44
Jurisdicción 35 Ministerio de Ambiente y Espacio Público																																					
Programa 52 Servicios de Higiene Urbana –Unidad Ejecutora 8737 Dirección General de Limpieza – Actividad 10 Recolección y Limpieza por Terceros.																																					
PERÍODO AUDITADO: 2015																																					
Crédito del programa		Nº de Inciso	Crédito del Inciso																																		
Sancionado	4.899.884.067,00	1-Gastos en Personal	9.234.067,00																																		
		3-Servicios No Personales	4.890.650.000,00																																		
Vigente	6.324.976.936,00	1-Gastos en Personal	13.624.322,00																																		
		3-Servicios No Personales	6.311.352.614,00																																		
Devengado	6.210.928.113,56	1-Gastos en Personal	13.611.800,12																																		
		3-Servicios No Personales	6.197.316.313,44																																		
Alcance	Examinar la adecuación legal y financiera de los procesos de contratación y el ajuste de la prestación de servicios y/o adquisición de bienes, su liquidación y pago, de acuerdo con la naturaleza del programa. El examen será realizado de conformidad con las normas de AUDITORIA GENERAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, aprobadas por Ley Nº 325 y las normas básicas de Auditoría Externa, aprobadas por el Colegio de Auditores de la Ciudad de Buenos Aires según Resolución Nº 161/00 AGCBA.																																				
Período de desarrollo de tareas de auditoria	La presente auditoría se desarrolló entre los meses de marzo y setiembre de 2016.																																				
Aclaraciones previas	<u>Descripción del programa Nº 52 Año 2015:</u> Atento a las definiciones contenidas en el presupuesto 2015 del GCBA, para la unidad ejecutora Unidad Ejecutora 8737 Dirección General de																																				

	Limpieza se detalla a continuación las prestaciones del Programa de Servicio de Higiene Urbana: Las mismas se organizan en Servicios Básicos y Programas Especiales. Los Servicios Básicos comprenden las prestaciones que deben realizarse obligatoriamente y en forma repetitiva como ser el servicio de limpieza que consiste en la limpieza detallada y recolección de los residuos dispersos en las aceras y calzadas, calles peatonales, bulevares y estaciones de transporte público, o bien depositados en los cestos papeleros en las áreas indicadas, utilizando equipos y medios diseñados a tal efecto, manteniendo los residuos agrupados en la vía pública sólo si es necesario y por el tiempo mínimo indispensable, y colocándolos finalmente en los contenedores del sistema de recolección y transporte de los RSU. Con respecto a los eventos extraordinarios, estos servicios deben especificarse en el Plan de Operaciones y realizarse siempre que sean necesarios, para mantener el Índice de Calidad exigido en el pliego. Los servicios comprenden: - La limpieza de emergencia por eventos meteorológicos excepcionales. - La limpieza de espacios donde se celebren actos de repercusión social. - Servicio de limpieza de acción inmediata. Consiste en servicios de limpieza de acción inmediata requeridos por la Autoridad de Aplicación a fin de atender en cualquier momento del día las situaciones de limpieza y recolección de residuos derivadas de los siguientes sucesos imprevistos como: accidentes de tráfico atentados, derrumbes, inundaciones, incendios, derrames de aceites, carburantes u otros elementos líquidos o sólidos contaminantes; otras incidencias. - Limpieza y recolección intensiva de otoño. - Retiro de animales domésticos muertos en la vía pública. El servicio de recolección y transporte de Residuos Sólidos Urbanos consiste en el retiro de Residuos Sólidos, mediante contenedores, y su traslado a los lugares establecidos para su disposición final. Atendiendo a las características y volúmenes de los residuos generados se distinguen dos tipos de servicios, los correspondientes a Generadores Residenciales y los originados en Generadores Especiales. El Servicio de Recolección y Transporte de otros Residuos incluye el retiro y traslado a los lugares que el GCBA indique para su revalorización, de las siguientes corrientes de residuos: - Residuos de Obras y Escombros. - Residuos Voluminosos. - Residuos Verdes. El objetivo central es mantener la Ciudad limpia, misión fundamental de esta Dirección General de Limpieza, contratando a terceros para la realización del servicio de recolección y transporte de Residuos Sólidos Urbanos y la limpieza y barrido de residuos dispersos en la vía pública. La ciudad debe amanecer limpia, y el nivel de limpieza requerido deberá mantenerse durante las 24 horas. En conclusión las prestaciones de las prestaciones del servicio público de higiene urbana son las detalladas a continuación: A. PRESTACIONES BASICAS: son todas las vinculadas a los servicios esenciales de higiene urbana.
--	--

- Servicio de Recolección
 - Recolección Domiciliaria - Fracción Húmeda.
 - Recolección de Voluminosos.
 - Recolección de Restos Verdes.
 - Recolección de Restos de Obra y Demoliciones.
- Servicio de Barrido y Limpieza de Calles
 - Barrido Manual y/o Mecánico sobre Calzada.
 - Barrido Manual y/o Mecánico sobre Vereda.
 - Lavado de Calzada y/o Vereda.

B. PRESTACIONES COMPLEMENTARIAS: son aquellas que se corresponden a los servicios que constituyen herramientas de prestación que realzan la imagen urbanística y de limpieza general de la Ciudad.

- Provisión, Reposición, Reemplazo y Mantenimiento de Cestos Papeleros.
- Provisión, Reposición, Reemplazo y Mantenimiento de Contenedores.
- Despegue de Pegatinas, Retiro de Graffitis, Pancartas y Pasacalles.
- Servicios Especiales.

Descripción del Servicio de Higiene Urbana por Terceros en el marco de la Licitación Pública N° 997/13:

Conforme el artículo 1° del Pliego de Condiciones Particulares (PCP), el objeto de la Licitación Pública Nacional e Internacional N° 997-MAYEP-2013 “Contratación del Servicio Público de Higiene Urbana – Fracción Húmedos”, comprende el Servicio de Recolección y el Servicio de Barrido y Limpieza de Calles, incluido el transporte del material resultante con sus prestaciones básicas y complementarias, según las definiciones y obligaciones incluidas en el Pliego de Especificaciones Técnicas (PET) (ver apartado 6.3.2 Prestaciones objeto de la Licitación Pública Nacional e Internacional N° 997-MAYEP-2013 del presente Informe de Auditoría).

El servicio de recolección de residuos sólidos urbanos (RSU) en la ciudad de Buenos Aires se encuentra dividido en siete zonas; seis fueron asignadas a empresas privadas y una quedó a cargo de la administración del Gobierno de la Ciudad como zona testigo. (Zona 5), todo ello conforme lo establecido en el artículo 7 del PBCG y siendo ellas las siguientes:

- Zonas de Prestación:

Las Zonas están conformadas de la siguiente forma:

- Zona 1: incluye la Comuna 1
- Zona 2: incluye las Comunas 2, 13 y 14
- Zona 3: incluye las Comunas 11, 12 y 15
- Zona 4: incluye las Comunas 9 y 10
- Zona 5: incluye la Comuna 8
- Zona 6: incluye las Comunas 5, 6 y 7
- Zona 7: incluye las Comunas 3 y 4

	La zona portuaria queda excluida de los alcances de este pliego de recolección de residuos. Las empresas adjudicatarias, comenzaron a trabajar en las nuevas zonas adjudicadas que coinciden geográficamente con las comunas enunciadas en el gráfico precedente.. El Ente de Higiene Urbana sigue prestando el servicio en la zona 5 que abarca los barrios de Villa Lugano, Villa del Riachuelo y Villa Soldati. A su vez, cada una de las zonas se divide en sectores : • Área de Alto Impacto (AAI) • Áreas Residenciales (que admiten dos subcategorías A1 y A2) • Villas de Emergencia. Las Villas de emergencia están definidas como “Sectores no urbanizados y carenciados.” <u>Prestaciones objeto de la Licitación Pública Nacional e Internacional N° 997-MAYEP-2013:</u> a) PRESTACIONES BASICAS: son todas las vinculadas a los servicios esenciales de higiene urbana. • Servicio de Recolección • Recolección Domiciliaria - Fracción Húmeda. Todas las zonas tendrán un servicio de Residuos Sólidos Urbanos – Fracción Húmeda (RSU-FH) contenerizado. Este servicio se prestará mediante las siguientes modalidades: • MCAN - Modalidad Contenerizada Automatizada a Nivel • MM - Modalidad Mixta La MCAM consiste en la prestación con camiones de carga automatizada lateral con contenedores sobre calzada o vereda sobre el 100% de la trama de la zona. La MM consiste en una complementación entre el servicio de acera con bolsas y contenedores; se plasmará en las villas de emergencia. Los residuos serán cargados mecánicamente dentro del camión compactador. El servicio deberá incluir la provisión de todos los equipos y accesorios para la recolección y el transporte, así como también todo el personal necesario para la prestación satisfactoria del mismo. Las frecuencias mínimas a cumplir son: • AAI: una vez por día y siete veces por semana. • A1: una vez por día y siete veces por semana. • A2: una vez por día y seis veces por semana. • Villas de Emergencia: dos veces por día y siete veces por semana.
--	--

	El oferente podrá proponer frecuencia de seis veces por semana siempre que demuestre fehacientemente una adecuada prestación. Los horarios de la prestación son propuestos por las contratistas conforme los Planes de Trabajo Ajustados (PTA) vigentes y aprobados por el GCBA. Todas las dotaciones y los equipos designados y afectados a este servicio comenzarán su recorrido en el punto de partida asignado, y efectuarán el mismo conforme los recorridos y frecuencias establecidas en el PTA. Los recorridos serán modificados cuando se alteren las manos de circulación o cuando mediaren otras circunstancias que a juicio exclusivo de la autoridad de aplicación lo requiera y sin que varíe el precio contractual b) PRESTACIONES COMPLEMENTARIAS: son aquellas que se corresponden a los servicios que constituyen herramientas de prestación que realzan la imagen urbanística y de limpieza general de la Ciudad. • Provisión, Reposición, Reemplazo y Mantenimiento de Cestos Papeleros. El contratista deberá proveer, reponer, reemplazar y mantener la dotación de cestos papeleros por cuadra que resulten necesarios, respetando como mínimo dos (2) cestos papeleros por cuadra en toda la zona, excepto en las AAI donde la cantidad asciende a cuatro (4) unidades por cuadra. En áreas peatonales se debe verificar los 365 días del año la existencia de, como mínimo, seis (6) cestos papeleros por cuadra, mientras que en los espacios verdes, se debe verificar la existencia de un (1) cesto paplero cada cincuenta metros (50 m) sobre las veredas perimetrales. Quedará bajo exclusiva obligación y responsabilidad del contratista la conservación permanente y mantenimiento continuo de cada uno de los cestos papeleros afectados al SPHU, garantizando la permanente calidad y cantidad de la totalidad del parque instalado. El contratista contará con un servicio de evaluación permanente del estado del mobiliario, cargando los datos pertinentes en el SIM, que incluye la limpieza y desinfección. Atento la codificación identificatoria de cada unidad, los datos a cargar en el SIM permitirá el seguimiento del estado de conservación y mantenimiento de cada cesto paplero asociado a su localización. Las tareas de mantenimiento preventivo y correctivo deberán realizarse en forma regular. Se debe garantizar el estado óptimo de higiene de los cestos papeleros durante las veinticuatro (24) horas del día. El área circundante a cada elemento se deberá limpiar con idéntico rigor. La reparación de todos los daños, roturas o fallas, sean éstas por cualquier causa, que puedan producirse en los elementos de mobiliarios objeto del presente, será competencia exclusiva del contratista. El contratista deberá tener un acopio de repuestos y/o accesorios, como así también el stock de cestos papeleros, que permitan que las sustituciones y/o reparaciones se efectúen dentro de las veinticuatro (24)
--	--

	horas de notificado el hecho, garantizando que la cantidad de unidades contempladas en el PTA se mantenga constante en todo momento y durante toda la contratación. Todo aquel cesto papelerero que por el uso normal o indebido, o que por el paso del tiempo no presente características estéticas aceptables deberá ser sustituido en el plazo máximo de veinticuatro (24) horas. 9.2- El contratista deberá prever la verificación del estado para la ejecución del Plan de Mantenimiento con la frecuencia necesaria que permita cumplir la calidad exigida en el pliego, respetando una frecuencia mínima de una (1) vez por semana para la verificación, mientras que para el servicio de lavado y desinfección in situ de los cestos papeleros se deberá prever la frecuencia necesaria para cumplir con la calidad exigida en el pliego, respetando una mínima de limpieza y desinfección según el siguiente detalle: • AAI: una (1) vez cada quince (15) días • A1: una (1) vez por mes • A2: una(1) vez por mes Los horarios de la prestación serán propuestos por las contratistas y todas las dotaciones y los equipos designados y afectados a este servicio comenzarán su recorrido en el punto de partida asignado, y efectuarán el mismo conforme los recorridos y frecuencias establecidas en el PTA. Los recorridos serán modificados cuando se alteren las manos de circulación o cuando mediaren otras circunstancias que a juicio exclusivo de la autoridad de aplicación lo requiera y sin que varíe el precio contractual. • Provisión, Reposición, Reemplazo y Mantenimiento de Contenedores. El contratista deberá proveer los contenedores que resulten necesarios para la prestación del servicio, considerando los provistos por única vez por el GCBA. Asimismo, deberá reponer, reemplazar y mantener la dotación de contenedores que resulten necesarios para alcanzar una adecuada prestación.
Principales Observaciones	1. Si bien la norma de otorgamiento de los fondos del anticipo financiero no prevé plazos de rendición, las contratistas AESA, ASEO Y ECOLOGÍA S.A. (Zona 1) y CLIBA INGENIERÍA AMBIENTAL S.A. (Zona 2) no acreditaron la totalidad de los fondos, siendo los porcentajes pendientes del 21 y 20 %, respectivamente. 2. El 0,22 % de las facturas presentas por las empresas contratadas para la acreditación de la aplicación del anticipo financiero, fueron de fecha anterior a la firma de las actas acuerdo. 3. Incumplimiento al Anexo IV “Prestaciones complementarias” punto 9 “Provisión, reposición, reemplazo y mantenimiento de cestos papeleros” del PET. En razón de que el contratista

debe hacerse cargo de los cestos papeleros sin ninguna erogación por parte de la DGLIM.

4. **Incumplimiento al Anexo IV “Prestaciones complementarias” punto 10.4 “Provisión, reposición, reemplazo y mantenimiento de contenedores” del PET.** Debido a que las contratistas deben contar con un stock de contenedores, no implicando esto que la DGLIM deba hacerse cargo de esta erogación tal como surge de las actas acuerdo de inicio .Siendo la apertura de dicho costo el siguiente:

Zona	Contenedores	Importe \$
1	155	3.609.768,46
2	290	6.753.760,35
3	353	8.220.956,56
4	140	3.260.436,03
6	238	5.542.741,25
7	223	5.193.408,82
Total		22.217.542,66

Fuente: Equipo Agcba conforme información provista por la DGLIM.

5. **La DGLIM no exigió la acreditación documental por parte de las empresas CLIBA INGENIERÍA AMBIENTAL S.A. (CLIBA) y ECOHABITAT S.A. Y OTRA UTE (ECOHABITAT)- (NITTIDA) , referidas a la cesiones a una empresa de marketing del cobro del 3% del valor certificado mensual y de las respectivas redeterminaciones de precios.** Todo lo cual se verifica en el incumplimiento de las Órdenes de Servicio 826 y 652 del año 2016 emitidas al efecto por parte de dicha repartición.
6. **La DGLIM no supervisa, ni determina los lineamientos para el Plan de Comunicaciones, Publicidad y Educación tal como se establece en las actas acuerdo de inicio.**
7. **Incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 13.1.1 “Características generales” del Pliego de especificaciones Técnicas y las respectivas contrataciones .** Pues no se entregó equipamiento en comodato a las contratistas sino el importe del costo de los mismos tal como surge de las actas acuerdo.
8. **No corresponde el pago por mayores costos por el Programa de Acción Social previsto en el punto 22 Anexo VIII del Pliego de Especificaciones Técnicas en las zonas 1, 3 y 7.** Se abonan mayores costos en razón de haber adoptado el programa realizado por el OHUCABA en lugar del propuesto por la contratista. Dicho pago no corresponde toda vez que no existe constancia alguna en la documentación remitida por la DGLIM que obligara a la contratista a realizar el programa presentado por el observatorio. Asimismo corresponde considerar que la contratista al momento de realizar su oferta conocía plenamente las dificultades que podían existir en la recolección de residuos en las villas de emergencia y en base a eso presentó la misma.

	9. Las actas acuerdos celebradas durante el año 2015, entre el GCABA y las empresas adjudicatarias de los servicios de higiene urbana reflejan falta de previsión en el Pliego. Las continuas confecciones de actas acuerdo modifican los pliegos y las respectivas contrataciones evidenciando que al momento de la confección de dichos pliegos no se tomaron en cuenta las diferentes características de los barrios y las exigencias que deberían afrontar las contratistas en los lugares críticos de cada zona. 10. Superposición de funciones de fiscalización sobre la prestación del Servicio Público de Higiene Urbana correspondiente a la Licitación N° 997/13. La misma radica en la tarea desarrollada por la DGLIM en el marco de sus responsabilidades primarias, el CEAMSE en el marco del convenio celebrado con el GCBA, y las empresas adjudicatarias de la Licitación N°1324-SIGAF-2014 conforme las cláusulas de la contrata respectiva. En tal sentido se resulta importante destacar que el artículo n°46 del PCP indica, "El GCABA inspeccionará la prestación del SPHU y el cumplimiento de las obligaciones y deberes asumidos por el adjudicatario por medio de la DLIM, pudiendo hacerlo por administración o por terceros. 11. El servicio contratado mediante la Licitación Pública N° 8503-0534 se encuentra incluido en el punto 10 "Provisión, reposición, reemplazo y mantenimiento de contenedores" del PET de la Licitación Pública N° 997/13, siendo obligación de las adjudicatarias de dicha licitación entre otras cosas el mantenimiento de los contenedores.
Conclusión	Como corolario del proceso de auditoría, se concluye que el servicio de higiene urbana prestado por las empresas adjudicatarias de la Licitación Pública N° 997/13, si bien representa ya desde su génesis representa la mayor contratación de la CABA, el mismo resulta imposible de cuantificarse en su totalidad, por cuanto se han detectado en el marco de programas relacionados con la unidad ejecutora DGLIM, distintas licitaciones y convenios que incrementan el costo del servicio de higiene urbana de la ciudad. La razón de ello es que el objeto de las mismas, resultan ser servicios contemplados en la Licitación Pública N° 997/13. Por otro lado nos encontramos con otro escollo que son las sucesivas redeterminaciones y reconocimientos de mayores costos en virtud de las actas acuerdo todo lo cual agrava la determinación del costo final del servicio licitado. Sin perjuicio de lo expuesto y atento la tarea efectuada por esta AGCBA, el servicio se desarrolla en términos generales dentro de un margen de razonabilidad en los aspectos técnicos establecidos en los pliegos; siempre teniendo en cuenta las salvedades observadas en el presente informe. En tanto que para los aspectos legales y financieros, las contrataciones conexas de higiene urbana y los mayores costos sobre la licitación respectiva generan una difusión del objeto de la Licitación Pública 997/13. Es por ello que las mismas deberían subsanarse a los efectos de mantener las condiciones y parámetros originales -al momento de la presentación de las ofertas-, todo lo cual resguardará en consecuencia los intereses del GCBA.