

INFORME EJECUTIVO

Lugar y fecha de emisión	Buenos Aires, Setiembre de 2007
Código del Proyecto	1.07.12
Denominación del Proyecto	Higiene Urbana por Terceros Auditoría legal, financiera y técnica
Período examinado	Año 2006
Programa auditado	28 - Servicios de Higiene Urbana por Terceros 65028 - Servicios de Higiene Urbana por Terceros
Unidad Ejecutora	337 - Dirección General de Higiene Urbana (DGHU) 737 - Dirección General de Limpieza (DGLIM)
Objetivo de la auditoría	Controlar los aspectos legales y técnicos del o los contratos, el cumplimiento de las certificaciones, y su ajuste a los términos contractuales.
Presupuesto	

Cuenta de Inversión 2006

JURISDICCION: N° 65 - Secretaría de Producción Tur. y Des. Sust.

JURISDICCION: N° 33 - Ministerio de Medio Ambiente

PROGRAMA: N° 28 y 65028 - Servicios de Higiene Urbana por Terceros

INCISOS APROBADOS	N° 1 - Personal N° 2 - Bienes de Consumo N° 3 - Servicios no Personales N° 4 - Bienes de Uso N° 5 - Transferencias		
		N° de inc.	Crédito del Inciso
Sancionado	\$ 349.480.809,00	1	\$ 11.929,00
		2	\$ 92.000,00
		3	\$ 286.548.480,00
		4	\$ 62.453.500,00
		5	\$ 374.900,00
Vigente	\$ 455.400.197,00	1	\$ 0,00
		2	\$ 33.425,00
		3	\$ 372.101.211,00
		4	\$ 82.890.661,00
		5	\$ 374.900,00
Devengado	\$ 455.190.229,29	1	\$ 0,00
		2	\$ 33.420,26
		3	\$ 372.052.645,60
		4	\$ 82.760.325,43
		5	\$ 343.838,00

JURISDICCION: N° 33 - Ministerio de Medio Ambiente

PROGRAMA: N° 65028 - Servicios de Higiene Urbana por Terceros

INCISOS APROBADOS	N° 1 - Personal N° 2 - Bienes de Consumo N° 3 - Servicios no Personales N° 4 - Bienes de Uso N° 5 - Transferencias		
		N° de inc.	Crédito del Inciso
Sancionado	\$ 0,00	1	
		2	
		3	
		4	
		5	
Vigente	\$ 455.283.753,00	1	\$ 0,00
		2	\$ 32.513,00
		3	\$ 372.099.619,00
		4	\$ 82.776.721,00
		5	\$ 374.900,00
Devengado	\$ 455.073.793,61	1	\$ 0,00
		2	\$ 32.509,44
		3	\$ 372.051.059,82
		4	\$ 82.646.386,35
		5	\$ 343.838,00

JURISDICCION: N° 65 - Secretaría de Producción Tur. y Des. Sust.

PROGRAMA: N° 28 - Servicios de Higiene Urbana por Terceros

INCISOS APROBADOS	N° 1 - Personal N° 2 - Bienes de Consumo N° 3 - Servicios no Personales N° 4 - Bienes de Uso N° 5 - Transferencias		
		N° de inc.	Crédito del Inciso
Sancionado	\$ 349.480.809,00	1	\$ 11.929,00
		2	\$ 92.000,00
		3	\$ 286.548.480,00
		4	\$ 62.453.500,00
		5	\$ 374.900,00
Vigente	\$ 116.444,00	1	\$ 0,00
		2	\$ 912,00
		3	\$ 1.592,00
		4	\$ 113.940,00
		5	\$ 0,00
Devengado	\$ 116.435,68	1	\$ 0,00
		2	\$ 910,82
		3	\$ 1.585,78
		4	\$ 113.939,08
		5	\$ 0,00

	AÑO 2006						
	JURISDICCION: N° 65 - Secretaría de Producción Tur. y Des. Sust.						
	JURISDICCION: N° 33 - Ministerio de Medio Ambiente						
	UNIDAD EJECUTORA: 337 Dirección Gral. de Higiene Urbana y 737 Dirección Gral. De Limpieza						
	PROGRAMA: N° 28 y 65028 - Servicios de Higiene Urbana por Terceros						
	INCISOS APROBADOS	N° 1 - Personal					Devengado Informe DGCG INC. 3 Emp. De Higiene Urbana
		N° 2 - Bienes de Consumo					
		N° 3 - Servicios no Personales					
		N° 4 - Bienes de Uso					
		N° 5 - Transferencias					
	Devengado del Programa 28	N° de inc.	Concepto	Devengado del Inciso s/ Cta. De Inversión	Devengado sobre Informe DGCG	AESA 2	
Devengado	\$ 455.190.229,29	1	Gs. En Personal	\$ 0,00		\$ 61.193.298,24	
		2	Bs. De Consumo	\$ 33.420,26			
		3	Emp. H. U	\$ 372.052.645,60	\$ 371.310.296,49		
			Otros		\$ 742.349,11		
		4	Bs. De Uso	\$ 82.760.325,43			
		5	Transferencias	\$ 343.838,00			

Alcance	Examen de la adecuación legal, financiera y técnica de los procesos de contratación y el ajuste de la realización de las obras, prestación de servicios y/o adquisición de bienes, su liquidación y pago, de acuerdo con la naturaleza del programa. El alcance se acotará, en función del grado de incidencia geográfica y/o económica que surja del relevamiento previo, a las zona 2, adjudicada a la empresa Aesa (Aseo y Ecología – Fomento de Const. y Contratas UTE) yo Centros de Gestión y Participación (CGP) N° 13 y 14 (este y oeste). Esta auditoría se efectuó durante el mes Mayo a Julio de 2007.
Período de desarrollo de tareas auditoría	La presente auditoría, se efectuó durante el mes Mayo a Julio de 2007.
Limitaciones al Alcance	A la fecha del presente de informe la Dirección General de Contaduría General, no ha implementado una base de datos integrada que proporcione información de gestión para efectuar análisis presupuestarios integrales por programa, solo se han conciliado con los montos devengados por la Unidad Ejecutora del programa presupuestario objeto de esta auditoría, con registros de gastos devengados por beneficiario y/o proveedor registrados por la Dirección General de Contaduría. La Dirección General de Limpieza contestó en forma insuficiente e incompleta el requerimiento de la AGCBA en relación a la conformación de su estructura orgánico funcional y la asignación de responsabilidades primarias de todas las áreas que de ella dependen, acompañando copia únicamente del Decreto 4-95 y del organigrama conforme Decreto 350-

	GCBA-2006, publicado en fecha 10 de abril de 2006, sin especificar la organización y funcionamiento del organismo por el período comprendido entre del 1° de enero de 2006 hasta el 9 de abril de 2006 ni de las áreas dependientes de la Dirección General.
Observaciones principales	♦ La administración en forma extemporánea y con efecto retroactivo ha reconocido costos a la empresa Aesa (Aseo y Ecología – Fomento de Const. y Contratas UTE) y por ende ha dejado en evidencia, durante la ejecución del contrato en el año 2006, errores en la confección del PBC. Se observa que para el caso puntual del art. 62 del mismo, el mecanismo de redeterminación de precios establecido en el pliego, se refiere a un momento estático y estadístico a la fecha de la oferta, que no refleja el dinamismo de la estructura económica de las empresas y tampoco establece un techo que determine el costo máximo a pagar por el servicio de higiene urbana adjudicado. Esto se plasma en las sucesivas actas acuerdos y adquiere su momento cumbre en el acta del 7 de diciembre de 2006, que modifica sustancialmente el contrato, con el argumento de actualizar la realidad del mismo. Hay que resaltar que la mora en los ajustes al PBC, ejecutados por la administración provoca, además de una merma en la calidad del servicio brindado por las empresas, incertidumbre sobre los costos devengados por el servicio de higiene urbana a una fecha determinada. ♦ Se ha verificado que la empresa Aesa (Aseo y Ecología – Fomento de Const. y Contratas UTE), en el mes de Mayo 2006 se le ha detectado un incumplimiento del Art. N° 59 apartado 2 tipificada como GRAVE, (exceso índice de barrido BM5). Dicha falta fue penalizada mediante Resolución n° 61/06 DGLIM con una multa de \$19.015,86, transcurridos cinco (5) meses o sea con fecha de resolución 2 de Octubre de 2006, la que establece el descuento sobre los montos devengados por los servicios prestado en Setiembre de 2006. Vale aclarar que el Art. N° 61 del PBC, en el 3° párrafo dice que la DGLIM, debe proceder luego del 2° día de notificada (la notificación es apenas se verifique la infracción la cual se hace mediante acta de constatación), la empresa ha emitir la resolución respectiva. Asimismo es importante citar que los recursos interpuestos por la empresa no suspenden la aplicación de la sanción. Esta multa fue descontada por la Dirección General de Contaduría General el 26/10/06 según consta en el formulario C.41 n° 143942/06. (ver cuadro Análisis de Multas detallado a continuación de la observación n° 3).

- ♦ La Dirección General de Contaduría General, ha descontado multas aplicadas con desfases temporales que no tienen una explicación fundada y en algunos casos termina generando recursos en un ejercicio presupuestario distinto al que la norma sancionatoria indica. Es caso de las RES.52/06 DGLIM 30/08/06, RES.54/06 DGLIM 31/08/06, RES.78/06 DGLIM 27/10/06 y RES.91/06 DGLIM 30/11/06 (esta última no ha descontado en el año 2006).
- ♦ Se observa que en ningún caso el número de corte mensual establecido para el SERVICIO DE RECOLECCION DE RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS, ha funcionado como disparador de multa alguna para el año 2006, en virtud de lo establecido en el PBC, y considerando las deficiencias y reclamos del servicio para la zona objeto de la auditoría.
- ♦ En el mismo sentido que el punto anterior se comprobó que solamente en los meses de Marzo, Abril y Mayo de 2006, se ha superado el número de corte mensual establecido para el SERVICIO DE BARRIDO y LIMPIEZA DE CALLES, y ha funcionado como disparador de multa, en los casos siguientes las mismas se instrumentaron por medio de RES.61/06 DGLIM \$ 19.015,86, RES.14/06 DGLIM \$ 5.322,54 y RES.6/06 DGLIM \$ 2.048,69, atento a lo establecido en el PBC, y considerando las deficiencias y reclamos del servicio para la zona objeto de la auditoría.
- ♦ La información utilizada por la DGLIM (para elaborar los índices de Prestación Diarios y Mensuales Año 2006 Zona 2) no coincide con la información proveniente del CUR (Centro Único de Reclamos), del año 2006, proporcionado por la DGLIM, por Nota N° 2212 DGLIMP-07 de fecha 17/05/07, en contestación de la Nota N° 1231-AGCBA – 07. En consecuencia se advierten diferencias mensuales significativas que benefician la performance del servicio de barrido ejecutado por AESA para la Zona 2 en el año 2006. Es decir que se está castigando al Servicio de Recolección por que tiene un piso más alto (Rm=600 vs Bm=150), para que se produzca el efecto disparador de una multa, lo que también implica un efecto diluyente de los reclamos.
- ♦ El Pliego de la Licitación Pública Nacional e Internacional N° 06/2003, establece dentro de los requisitos del Estudio de Calidad de Agua Subterránea, para la Caracterización Ambiental de cada Base de operación y para los Estudios de Invariabilidad del Estado Cero la realización de tres pozos de monitoreo, éste no especifica las napas

	que deben ser analizadas. Al no estar establecido que napas deben ser analizadas la empresa selecciona pozos de monitoreo freático, a sabiendas que esa napa freática esta contaminada y que por su potencial variabilidad ofrece un dudoso Marco Referencial, desechando la implementación de pozos de monitoreo de mayor profundidad que pudieran permitir el seguimiento y control de recursos subterráneos semiconfinados, de una reconocida importancia económica y social para la región. ♦ La inexistencia de un flujo e intercambio comunicacional entre el GCBA y la CONTRATISTA, durante el período analizado, en relación al suministro de infraestructura para la habilitación de un Centro Verde, conduce a observar que tanto la DGHU/DGLIM como la Contratista no han contemplado el espíritu ni los principios que se desprenden del conjunto de normas específicas vigentes para la gestión integral de los residuos sólidos urbanos que se generan en el ámbito territorial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con el propósito de poder planificar y programar con metas concretas la reducción progresiva en la generación de residuos, la separación selectiva, la recuperación y el reciclado y de ese modo lograr la disminución de la cantidad de desechos a ser depositados en rellenos sanitarios. ♦ En materia de Exámenes de Ruidos y Humos de las Unidades de la Flota, la DGHU/DGLIM es notificada en tiempo y forma por la Empresa AESA Buenos Aires sobre las fechas de realización, los Protocolos y Calibración de Equipos a utilizar para la confección del Informe de Control de Medición, de las Auditorías Externas Semestrales, exigidas por el Pliego, y así poder participar con sus Cuadros Técnicos en la verificación de los Exámenes. ♦ Se observa que el principio de ciudad limpia, no refleja la calidad requerida por el Pliego y por ende los mecanismos articulados para garantizar dicho principio no alcanzan para que la empresa se vea obligada a incrementar la dotación manteniendo a su vez fijo e invariable el precio del servicio que presta. A esto hay que sumarle los constantes incrementos que han modificado al servicio en segundo año de ejecución de contrato y la modalidad del mismo. La acumulación de basura en la vía pública, y la falta de controles y acciones sobre la actividad de los recolectores informales urbanos se ven traducidas en un 45% de la población insatisfecha con el servicio regulado por este pliego, liderando el ranking de los reclamos de la ciudad. ♦ La Dirección General de Limpieza (DGLIM) y tampoco cuando
--	--

	funcionó bajo la denominación Dirección General de Higiene Urbana (DGHU) (por el periodo 01/01/06 al 09/04/06), ha establecido formalmente un sistema de medición de calidad de los servicios que brindan las empresas. Asimismo esta repartición no cuenta con dependencias, que operen en forma interrelacionada y que coordinados por su Dirección General, promuevan la fijación de objetivos, organización, recursos humanos, satisfacción del ciudadano y economía de recursos. ♦ No existe en la DGLIMP y en su caso en la DGHU, estructura organizativa formal desde nivel de Dirección hacia abajo, que refleje el organigrama total de la Dirección, como así tampoco normas de procedimientos standarizadas para las distintas zonas, excepto por el proceso de certificación de servicios.
Conclusiones	En sintonía con los objetivos de esta auditoría corresponde señalar que el Servicio de Higiene Urbana ejecutado en el año 2006, por la Empresa AESA (Aseo y Ecología – Fomento de Const. y Contratas UTE), si bien ha sido ejecutado en términos generales conforme al PBC-LIC. N° 6/03, han surgido en algunos casos apartamientos, atento a las observaciones citadas en este informe, como consecuencia de imprecisiones en la formulación del pliego que sólo pueden ser detectadas en el momento de ejecución del contrato. Por ello correspondería que la administración ejecute las acciones correctivas necesarias a fin de elevar la calidad de los servicios que han sido adjudicados y que los vecinos de la ciudad reciban la contraprestación acorde a sus demandas. En otro orden la DGLIM como garante de la higiene urbana de la ciudad deberá tener presente que la vigencia del PBC-LIC. 6/03, no exime a la misma de la misión de ejercer las acciones que correspondan en lo referido al diseño e implementación de políticas, evaluación y control de los servicios, como así también sugerir las modificaciones a los mismos a la empresa contratista, cumpliendo de este modo con el objetivo primario de su creación. Por otra parte, no resulta feliz el hecho de introducir modificaciones al Pliego que alteran sustancialmente la contraprestación a cargo del GCBA por el servicio, que, a mayor abundamiento, se realiza una vez vencido el ejercicio 2006, abarcando los meses de septiembre a diciembre de dicho año. Esto impide, entre otras cuestiones, el conocimiento preciso de la relación precio-tipo-calidad del producto que abona mensualmente el GCBA por la higiene urbana, sobre todo, si se tiene en cuenta la capacidad de reacción tardía de la Administración ante las demandas de las contratistas referidas a la retribución por los servicios prestados por ellas, y de los habitantes de la Ciudad en relación a la calidad de los mismos. La situación descripta adquiere relevancia porque, actas acuerdo mediante,

	el GCBA y la contratista importan alteraciones sustanciales al Pliego que exceden los términos de una simple redeterminación de precios para introducir modificaciones sustanciales en la estructura de costos, que van más allá de las variaciones a nivel macroeconómico, y marca un precedente que genera incertidumbre en los precios que a futuro deberá abonar el GCBA por el servicio de higiene urbana.
--	--