

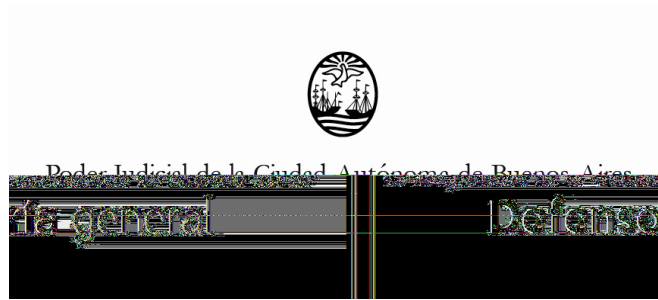
La recolección de la basura en las villas de la Ciudad de Buenos Aires

Documento N° 2

Secretaría General de Derechos Humanos

Defensoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Mayo de 2013



Índice:

1. Introducción

2. El proceso de licitación de la recolección de residuos en las villas de la Ciudad

2.1. La licitación del año 2010

2.2. El proceso de licitación en curso. Las mejoras y las zonas grises

3. La recolección de residuos en zona del Ente de Higiene Urbana

3.1. El pliego de licitación de la zona del EHU

3.1.a) Características principales del pliego

3.1.b) Pliego de especificaciones técnicas

3.1.c) Empresas adjudicatarias para el año 2012 al 2015

3.2. Análisis de las ofertas presentadas

3.2.a) La oferta de la empresa TRANSPORTE PANIZZA SRL.

3.2.b) La oferta de la empresa SERBECO SA.

4. La situación del barrio Piletones. Análisis de un caso

4.1. Situación normativa específica del barrio. Las sentencias judiciales incumplidas

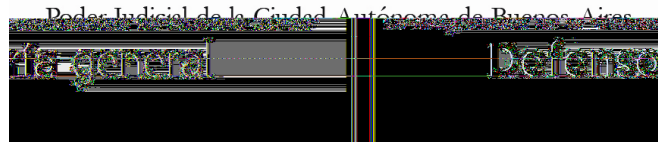
4.2. El Lago Aliviador Soldati: Un caso de falta de articulación en la gestión

4.3. El incumplimiento del servicio por parte de SERBECO SA

5. Conclusiones

Anexos:

- Acta de la recorrida por el barrio Los Piletos del día 28/03/13
- Fotografías (adjuntas al acta)
- Copias certificadas de las diversas notas solicitando desratización



1. Introducción

La Secretaría de Derechos Humanos de la Defensoría General de la Ciudad de Buenos Aires se encuentra abocada a contribuir en la articulación de acciones tendientes a mejorar el deficiente servicio de recolección de residuos en las villas de la CABA. Ha participado activamente en las modificaciones del proceso de licitación que comenzó en el año 2010, pero que por ley 4120¹ fue suspendido, y recientemente reactivado. El nuevo pliego² dado a conocer en noviembre de 2012 y aprobado mediante el decreto N° 162/13 del 3 de mayo del corriente año, ha incluido importantes modificaciones en relación a las villas de la Ciudad.

En relación al pliego del 2010, la Defensoría General realizó en junio de 2011 un informe³ *“Diagnóstico y propuestas sobre la recolección de residuos en las villas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Especial afectación de los derechos de niñas, niños y adolescentes”* donde se daba cuenta de la gravedad de la vulneración de derechos que el deficiente servicio de recolección genera para los habitantes de las villas de la ciudad. El envío de este informe a las autoridades del Poder Ejecutivo local fue el punto de partida para la conformación de una mesa de trabajo que abordara la cuestión del servicio de recolección de basura en villas. La mesa estuvo conformada por el entonces Director General de Limpieza del Ministerio de Ambiente y Espacio Público, la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia⁴, y la Fundación Ciudad⁵. Esta mesa fue coordinada por la

¹ Ley de “Servicio Público de Higiene Urbana (SPHU) de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”.

² Disponible en http://www.residuosurbanos.org.ar/wp-content/uploads/2013/02/LICITACION_HUrbana_28-01-13.pdf

³ Disponible en

http://defensoria.jusbaires.gov.ar/index.php?option=com_phocagallery&view=category&id=23&Itemid=377

⁴ Quienes nos acompañaron y colaboraron activamente en la recorrida por las villas de ciudad, junto a referentes y vecinos.

Fundación Cambio Democrático, responsable de facilitar el diálogo y la participación en el proceso de modificación de pliegos, tanto de residuos secos como húmedos. La mesa de trabajo desarrolló una prueba piloto en la Villa 31, que incluyó la presencia de la empresa CLIBA. Tanto aquí como en la Villa 21 – 24, en este caso a cargo de URBASUR, las empresas se comprometieron a efectuar una doble recorrida diaria y a incrementar la recolección domiciliaria.

Fruto de esta experiencia, el nuevo pliego incluye, entre las principales modificaciones, la doble recolección de residuos de manera diaria y de manera explícita los días domingos. Luego de la sugerencia realizada en la audiencia pública llevada a cabo el día 17 de enero del corriente⁶, se incluyó una diferencia mínima de 8 horas entre la primer y segunda recorrida. Asimismo el nuevo pliego incorporó la obligatoriedad de la recolección de los residuos aún en sectores inaccesibles.

No obstante los avances recién señalados, subsisten algunas dudas sobre cuestiones que también fueron señaladas por la Defensoría en la audiencia pública, entre ellas la modalidad de recolección en los interiores de las villas que incluye la participación de los vecinos⁷.

Por otro lado y a partir de la presencia en las reuniones de salud ambiental del Centro de Salud y Acción Social N° 24 nos hemos involucrado con la situación de la zona testigo, que equivale a la jurisdicción de la comuna 8, cuya limpieza está a cargo del Ente de Higiene Urbana, perteneciente a la Subsecretaría de Higiene Urbana, del Ministerio de Ambiente y Espacio Público del GCBA (MAyEP).

En esta zona es el Estado quien se encarga de la limpieza y recolección de todo tipo de residuos a efectos de poder controlar mejor el desarrollo de las tareas de limpieza en el resto de la ciudad, actividad que se encuentra en manos privadas. De allí la referencia a “zona testigo”. Paradójicamente, el MAyEP

⁵ La Fundación Ciudad implementó hasta el año 2009 una experiencia denominada “Los Guardianes del Riachuelo” en la villa 21 -24 por la cual jóvenes de la misma villa, retiraban con una carretilla la basura de las viviendas del interior de la villa y la depositaban en los volquetes, en coordinación con la empresa Urbasur.

⁶ Disponible en http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/med_ambiente/Informe-AU-PU.pdf. Las preguntas 1 a 6 fueron formuladas por la Defensoría. Como se observa recibieron respuestas ambiguas.

⁷ El punto 8.1 “Modalidad de Prestación” del Pliego de Especificaciones Técnicas, aprobado mediante el decreto 162/13 del 3 de mayo del corriente señala “.. el CONTRATISTA deberá planificar un servicio de higiene integral de la villa de emergencia, dentro del PRC. A tales efectos, deberá desarrollar un programa específico con pobladores de las villas para que ejecuten la tarea de limpieza y mantenimiento del secto..”



privatizó la limpieza de las villas ubicadas en esta zona. Es importante destacar que tarde o temprano el Gobierno deberá armonizar el servicio de recolección en toda la ciudad, ya que coexistirán 2 pliegos, con servicios un tanto diferentes, al menos, durante los años 2014 y 2015.⁸

Dentro de esta zona, se encuentra el Lago Aliviador Soldati, y el barrio los Piletones, que como se verá, se encuentran en peor situación que otros barrios, y el Gobierno ha demostrado una importante ineptitud para coordinar distintas áreas, la mayoría incluso dentro del MAnyEP, destinadas a mejorar el servicio de recolección de residuos, y así evitar el arrojado de basura al Lago.

A su vez y pese a las advertencias recibidas, de las que se dará cuenta más adelante, el Gobierno no ha podido limpiar el Lago y llevar adelante políticas efectivas de desratización, uno de los principales problemas del barrio. Las tareas recién señaladas, atañen a las acciones más urgentes, pero es importante señalar que para contrarrestar la grave situación en la que se encuentra el barrio es necesaria la puesta en marcha de obras de infraestructura que, entre otras cosas, eliminen el vertido de cloacas al Lago, como lo exigen al menos dos sentencias judiciales.

En primer lugar se abordará el proceso de licitación en la Ciudad, excluida la zona del EHU, los avances y las deudas pendientes. A continuación las exigencias contenidas en el pliego de licitación vigente de la zona del EHU y luego especificaremos las propuestas de las dos empresas adjudicatarias. Le damos especial relevancia a la oferta realizada por la Empresa SERBECO SA adjudicataria de la zona 1 de la licitación (que incluye a Piletones) y por último nos abocaremos al caso de los Piletones. Analizar, conocer y difundir la información

⁸ En este aspecto el artículo 11 de la Ley 4120 dispone “..La prestación del servicio en la zona testigo contará con los recursos presupuestarios necesarios para realizarse en las mismas condiciones y con la misma calidad del servicio y tipos de control exigidos en el resto de las zonas”.

relativa a la licitación y las ofertas de este servicio, cobra especial relevancia para que el servicio se preste correctamente y que el Estado ejerza sus facultades de control.

2. El proceso de licitación de la recolección de residuos en las villas de la Ciudad

2.1 La Licitación del año 2010

El 17 de agosto del 2010, mediante el Decreto N° 636/GCBA/2010, el Ministerio de Ambiente y Espacio Público del Gobierno de la CABA, a través de la Dirección General de Limpieza dependiente de la Subsecretaría de Higiene Urbana, elaboró y propuso, a través del procedimiento descrito en los considerandos de dicho decreto, el Pliego de Bases y Condiciones Generales, Particulares y el Pliego de Especificaciones Técnicas para el llamado a Licitación Pública del "Servicio Público de Higiene Urbana-Fracción Húmedos" y el Concurso Público para la Contratación del "Servicio de Recolección de Residuos Sólidos Urbanos-Fracción Secos". El 3 de septiembre de 2010, mediante la Resolución N° 1207/MAYEPGC, se llamó a la correspondiente licitación pública nacional e internacional para la contratación mencionada.

Posteriormente, y luego de sucesivas dilaciones, por Resolución N° 227-MAYEPGC/11, se dispuso que el 29 de marzo de 2011 se llevara a cabo la apertura de sobres de las ofertas presentadas por las empresas y por las cooperativas que intervienen en la licitación de residuos secos.

La licitación correspondiente a los residuos sólidos urbanos se suspendió por la sanción de la ley 4120, que establece un marco normativo para la contratación del SPHU prorrogando los contratos vigentes de los RSU húmedos, e ignorando absolutamente el pliego de RSU secos. La ley modificó algunos aspectos de los requisitos del pliego vigente en ese entonces, entre ellos, el plazo de duración de los contratos, de 4 años, a 8 años prorrogables otros 2 años.



Cabe considerar en este punto, que al momento de la suspensión de la licitación, las ofertas presentadas se encontraban en proceso de evaluación conforme la Ley N° 2.095 -Ley de Compras y Contrataciones de la CABA.

La versión final del pliego de recolección de residuos húmedos, destinado a la recolección de residuos en las villas de la Ciudad, en la parte pertinente, disponía lo siguiente:

“4.4.- Frecuencias

El SERVICIO en las VILLAS DE EMERGENCIA deberá prestarse con la frecuencia del sector al que pertenecen según los planos respectivos y el INDICE DE PRESTACION exigido; la modalidad será MIXTA, cubrirá la totalidad de la Villa, y se instalarán contenedores como complemento de la modalidad manual de recolección. En el caso de resultar algunos sectores internos de las villas inaccesibles para el ingreso de la unidad de recolección se deberá prever soluciones metodológicas que garanticen el retiro de los residuos del sector afectado con la frecuencia que corresponda según lo establecido por el PTA (Plan de Trabajo Ajustado). Dentro de las soluciones metodológicas propuestas se podrá contemplar los programas de inclusión social contemplados en el PRC (Plan de Relaciones con la Comunidad) de este PLIEGO. (El subrayado es nuestro).

En efecto, el pliego de aquel entonces se refería a los lugares inaccesibles de las villas y estipulaba que allí las empresas debían proveer soluciones metodológicas para recolectar los residuos domiciliarios. Como ejemplo, remitía a un supuesto programa de inclusión social que no se encontraba en el Pliego.

Podemos concluir que, tal y como estaba aprobado el pliego de especificaciones técnicas, las “soluciones metodológicas” iban a ser diseñadas por

las empresas oferentes, que fueron, vale recordar, exactamente las mismas que prestaban y prestan hoy el servicio en la Ciudad.

En virtud de las competencias conferidas por la ley N° 1903 del Ministerio Público y con el fin de conocer las propuestas presentadas por los oferentes el Sr. Defensor General, Dr. Mario Jaime Kestelboim, solicitó al Sr. Ministro de Ambiente y Espacio Público, Cdr. Diego Santilli, la remisión de las copias de las propuestas presentadas por las distintas empresas.

Del estudio de las ofertas surgía con claridad que no se había previsto modalidad alguna de recolección manual, ni “solución metodológica” de ningún tipo para los sectores inaccesibles de las villas.

Como mencionamos, mediante la ley N° 4120⁹, se aprobó el marco regulatorio del Servicio Público de Higiene Urbana de la Ciudad, fijándose las prescripciones, modalidades y condiciones que debe cumplir el servicio. Esta ley implicó el llamado por parte del Gobierno del GCBA de una nueva licitación que suspendió el proceso anterior.

2.3 El actual proceso de licitación

El Ministro de Ambiente y Espacio Público dio a conocer el 19 de noviembre de 2012 el nuevo pliego para la Licitación Pública Nacional e Internacional para la Contratación del Servicio de Higiene Urbana, de acuerdo a la ley N° 4120. Está compuesto de las prestaciones de recolección de Residuos Húmedos Urbanos, Barrido y Limpieza de la Ciudad. Esta acción, señala el Gobierno, forma parte de un Master Plan de Higiene Urbana, que como ejes tiene la contenerización, la creación de centros verdes, el plan de grandes generadores, la creación de nuevas plantas de tratamiento y la concientización a vecinos.

El articulado del nuevo pliego constituye un importante avance en relación al pliego anterior, en tanto antes no se preveía ningún tratamiento específico para la recolección de residuos en villas, lo que evitará que las empresas oferentes se

⁹ Sanción: 07/12/2011. Promulgación: De Hecho del 18/01/2012. Publicación: BOCBA N° 3856 del 16/02/2012



amparen en aquel aspecto faltante para eludir el cumplimiento de sus obligaciones.

Entendemos como un logro de la Defensoría General que se hayan incorporado varias modificaciones, que surgieron del proceso de trabajo realizado junto a otros actores con la Dirección General de Limpieza del GCBA. Hemos mantenido diversas reuniones de trabajo de las que participaron también la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, la Fundación Ciudad (promotora de la experiencia “Guardianes del Riachuelo) y Cambio Democrático. Esta mesa de trabajo incluyó una prueba piloto en la Villa 31 y un acercamiento a la villa 21-24. En la actualidad estamos apoyando a la junta vecinal de esta villa en una propuesta específica de limpieza y recolección.

Entre los avances del nuevo pliego (excepto la zona del EHU) podemos resaltar:

-Modalidad Mixta: Mientras que para el resto de la ciudad se establece una modalidad “contenerizada”, para las villas se fija una Modalidad Mixta, consistente en una “complementación entre el servicio de acera con bolsas y contenedores”.

-Más frecuencias que en otros barrios: Se establece que la frecuencia de la recorrida de vaciado de contenedores y recolección de residuos será de dos veces por día y siete veces por semana. Cabe mencionar que en la redacción original no se preveía una distancia mínima horaria entre la primera y segunda recolección. Luego de la audiencia pública, donde lo hemos solicitado, se incluyó en la redacción una diferencia no menor a 8 horas entre la primer y segunda recolección.

-Se cubre la totalidad de la villa: El pliego establece que el servicio en las “VILLAS DE EMERGENCIA” cubrirá la totalidad de la villa, y se prevé una modalidad mixta, es decir recolección de acera y contenerizada. Para ello, la empresa deberá

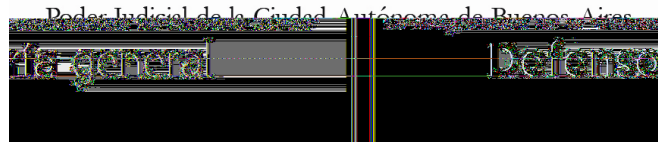
instalar contenedores materializando las denominadas ISLAS (el pliego no define qué son estas islas). Aclara que los contenedores (o volquetes) podrán estar colocados a nivel o bien serán soterrados. También que el servicio de barrido y limpieza “incluira las calles perimetrales e interiores pavimentadas”. Seguidamente dice que “deberá desarrollar un programa específico con vecinos de las villas para que ejecuten la tarea de limpieza y mantenimiento del sector. Será responsabilidad del CONTRATISTA capacitar a los vecinos de la villa que cumplirán tareas de sensibilización al resto de los vecinos del sector respecto al manejo adecuado de los residuos, y por otro lado, de los vecinos que se responsabilizarán de las tareas de limpieza de los espacios comunes de la villa”.

-Crea un Observatorio Ambiental. Se establece la creación del Observatorio Ambiental de la CABA (OACABA), que será un organismo de asesoramiento y consulta para el Ministerio de Ambiente y Espacio Público. El OACABA será una institución autónoma e independiente, que estará conformada de manera interdisciplinaria, con la misión de generar espacios de construcción y relevamiento de información, y de incidencia, diseño, análisis y evaluación de políticas ambientales vinculadas a la gestión de residuos, de manera continua y oportuna que permitan la definición de indicadores, políticas, intervenciones y procesos dirigidos a mejorar las condiciones ambientales de la CABA.

Entre las responsabilidades principales del OACABA se encontrará: “Proponer, diseñar y participar en la implementación de acciones tendientes a mejorar la calidad de vida de las VILLAS DE EMERGENCIAS, organizando y capacitando organizar –sic- a los lugareños, principalmente a través de las ONG’s que participan en el OACABA”.

No obstante los avances señalados, corresponde señalar falencias o zonas grises que aún persisten. En tal sentido creemos que en el pliego el Gobierno debería:

- Aclarar cómo serán las denominadas ISLAS, que deberían así definirse en el glosario.
- Incluir incentivos a las empresas para utilizar contenedores soterrados, ideales para territorios con poco espacio como las villas.



- Definir que quiere decir calles “transitables”: ¿son las pavimentadas solamente o incluyen las mejoradas?
- Definir algún criterio cuando la transitabilidad de la calle depende de obras de infraestructura de algún área de Gobierno.
- Habilitar el uso de camiones o camionetas más pequeños en la flota para aumentar la modalidad manual en calles más angostas (puerta a puerta).
- Asignar al Observatorio Ambiental o a quien corresponda, la detección de basurales críticos producto de la convergencia de varios factores que requieren acciones urgentes para su erradicación.
- Información a vecinos. Se debería incluir en este punto que la basura no se debería arrojar de noche, por el gran problema de plagas de roedores que hay en la mayoría de las villas.
- En relación a los sectores interiores de las villas. El pliego prevé "desarrollar programa específico con vecinos de las villas para que ejecuten la tarea de limpieza y mantenimiento..". Si bien aquí se dice que estos programas tienen que estar desarrollados en el Plan de Relaciones con la Comunidad, en esa parte del pliego no se mencionan. Por otro lado en relación a este punto, en algunas villas se oponen a que la modalidad de limpieza y recolección sea a través del modelo de cooperativas, que se ha demostrado sumamente ineficiente en algunos barrios.
- No se prevén cestos papeleros para las Villas.
- Contenedores: Evitar su instalación en espacios públicos donde haya acceso de niños.

Las críticas y aportes recién señalados fueron expuestos en la audiencia pública, que mediante Decreto PEN N° 552/12 convocó el Gobierno para el día 17 de enero del corriente. El objeto de la audiencia pública convocada fue el análisis de los proyectos de Pliegos de Condiciones Particulares y de Especificaciones

Técnicas para la contratación del Servicio Público de Higiene Urbana-Fracción Húmedos. Como señalamos, mientras la diferencia horaria de 8 horas entre la primer y segunda recolección fue tenida en cuenta, el resto de las propuestas recibió respuestas más bien evasivas¹⁰.

3. La recolección de residuos en la Comuna 8. El Ente de Higiene Urbana¹¹.

3.1 El Pliego de la Licitación de la Zona del EHU

La licitación Pública para la prestación del servicio público de Higiene Urbana en las Villas de Emergencia identificadas como 3 -6 -17 – 19 – y 20, las que se encuentran ubicadas en la Zona V de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, fue establecida mediante el Decreto 347/11.

3.1.a) Características principales del Pliego:

A continuación se reseñarán los aspectos principales del pliego, y se menciona si fueron efectivamente contemplados en las ofertas.

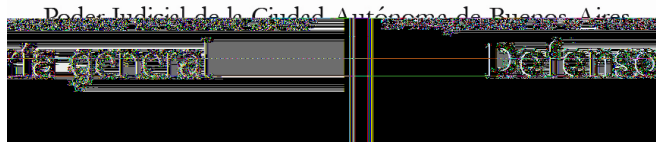
a) División en subgrupos de villas

A efectos de la adjudicación de los contratos, las villas de la Zona V se dividen en 3 subgrupos.

Grupo 1:

¹⁰ Las respuestas están disponibles en http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/med_ambiente/Informe-AU-PU.pdf. Las respuestas 1 a 6 fueron formuladas por la Defensoría.

¹¹ Actualmente la Ciudad está dividida en 6 Zonas. La Zona 5, está a cargo del EHU y equivale a la Comuna 8. Zona 1 CLIBA Barrios : Balvanera, La Boca, Constitución, Monserrat, Puerto Madero, Recoleta, Retiro, San Nicolás, San Telmo y parte de Almagro, Barracas y Palermo. Reclamos al •Zona 2 AESA Barrios : Palermo, Colegiales, Belgrano, Nuñez y parte de Villa Crespo y Chacarita. •Zona 3 URBASUR Barrios : Soldati, Pompeya, Parque Patricios, Parque Chacabuco, Caballito, Almagro, Boedo y San Cristóbal. •Zona 4 NITTIDA Barrios : Versalles, Villa Real, Villa Luro, Montecastro, Vélez Sarfield, Flores, Villa Santa Rita y Villa Devoto. •Zona 5 ENTE DE HIGIENE URBANA Barrios : Villa Riachuelo, Liniers, Villa Lugano y parte de Villa Soldati. •Zona 6 INTEGRA Barrios : Villa Pueyrredón, Villa Urquiza, Villa General Mitre, Agronomía, Coghlan, Villa Ortúzar, Villa Crespo, Paternal y Saavedra.



Villa 3 (Barrio Ramón Carrillo, Barrio Los Piletos, Calasa y Calasita)

Límites: Calle Mariano Acosta mano a norte sur, Barros Pasos, Av Castañares y Lacarra.

Villa 6: Límites: Mozart, Echeandía; Homero; Crisóstomo Álvarez; Escalada, Av Tte General Luis Dellepiane.

Presupuesto: \$ 23.536.972

Grupo 2:

Villa 15: Límites: Calles Piedra Buena, Luis Herrera, Santander, Lisandro de la Torre; Pilar, Hubac; Leguizamón y Av. Eva Perón (ex del Trabajo)

Villa 17: Límites: J. L. Suárez, Echeandía, Montiel, y Crisóstomo Álvarez

Presupuesto: 21.636.570

Grupo 3:

Villa 19: Límites: Colectora Av Gral Paz, Av Castañares, Piedra Buena, Av Dellepiane al Norte, y Vías FFCC Gral Belgrano.

Villa 20: Límites: F. F. de la Cruz, Escalada; José Batle Ordoñez, Av Argentina, Riestra, Pola, Ana María Janer, Larraya, Barros Pasos, Larrazabal.

Presupuesto: \$ 34.812.805

b) Duración del contrato: 48 meses contados a partir del 2012. Prorrogable por otros 12 meses.

En el caso específico de la Villa 6 el contrato expirará al comenzar a ejecutarse la contratación del servicio que se tramita en expediente N° 350165/2010.

-Los contratistas deberán realizar un **Estudio de Campo** previo a realizar sus ofertas

Nota: No se pudo encontrar un estudio de campo en la oferta presentada por la empresa SERBECO SA para el grupo 1 de villas.

c) Presupuesto total: \$ 95.677.657 (calculado a valores de junio de 2010)

d) Documentación contractual y orden de prelación en caso de existir contradicciones:

1. Pliego
2. La Oferta
3. La Orden de Compra
4. El Contrato
5. La Orden de Servicio

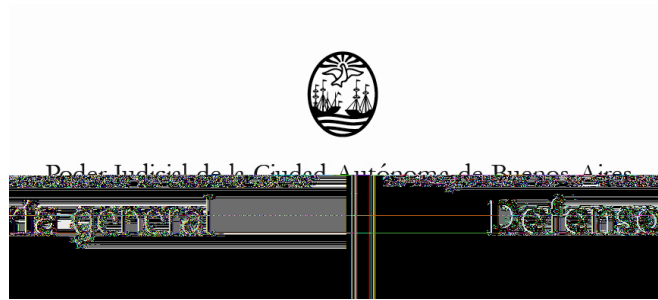
Nota: Este orden de prelación implica que el contrato, y por ende, las obligaciones que tiene la empresa (y por añadidura de controlar el gobierno) están dadas por las exigencias del pliego, y por las ofertas de las empresas. Por lo tanto el presente documento adquiere gran importancia para conocer las obligaciones jurídicas que regirán la prestación del servicio

e) Condiciones para ser oferente. Principales:

- Sociedad constituida
- Domicilio en el país
- Antigüedad no menor a 5 años

f) Plan de Trabajo. La presentación de la Oferta de las empresas debe incluir:

- Un plan de trabajo de cada una de las Villas (art 19 in r.) expresando las particularidades a desarrollar en cada una de ellas.
- Equipamiento, frecuencias y dotación de personal.



- Infraestructura puesta a disposición
- Plan de relaciones con la comunidad, que debe contener políticas de información, campañas y propuestas de tratamiento de los residuos sólidos urbanos.

Nota: No se pudo encontrar un plan de relaciones con la comunidad en la oferta presentada por la empresa SERBECO.

g) **El GCBA está facultado para ejecutar por sí o por terceros** servicios ante eventos extraordinarios dentro de cualquier grupo de Villas.

h) La Autoridad de Aplicación (El Ministerio de Ambiente y Espacio Público) podrá impartir **instrucciones verbales o escritas** en lo referente a las tareas llevadas a cabo por el contratista. Podrá solicitar **modificaciones en la prestación** del servicio para lograr mayor eficiencia. Art 44.

i) Se podrán realizar **subcontrataciones** con las cooperativas o asociaciones de trabajadores que coordine la Dirección General de Fortalecimiento Familiar y Socio Comunitario dependiente de la Subsecretaría de Gestión Social y Comunitaria del Ministerio de Derechos Humanos.

j) Faltas y Penalidades

El Ministerio de Ambiente y Espacio Público, quien podrá delegar esta facultad al Ente de Higiene Urbana, aplicará penalidades en caso de deficiencias en el servicio.

k) Tipos de penalidades. Principales

*“2013. Año del 30 aniversario de la vuelta a la democracia”. 17
– Ley N° 4453-*

- Incumplimiento del plan de trabajo
- Dotación insuficiente de equipamiento
- Equipos inadecuados
- Derrame de residuos en la vía pública durante el transporte.
- Modificación del plan de trabajo sin autorización del GCBA.

El Ministerio o el EHU comunicarán fehacientemente a la contratista los sectores en los que no se hubiere cumplido con el servicio. Otorgará un plazo perentorio para que los trabajos se realicen. Si el trabajo no se realiza, vencido el plazo. El Ministerio podrá:

- a) Considerar el trabajo no realizado y descontarlo del pago
- b) Contratar a un tercero para que haga el trabajo

I) Rescisión por causa del contratista:

-Interrupción del servicio por dos días consecutivos o cuatro días alternados en el mismo mes. También se considera interrupción cuando el servicio se reduce más de un 50 por ciento.

II) Comunicación y publicidad (art 68)

Es deber ineludible de la Administración mantener informados a los vecinos del desarrollo de los servicios contratados.

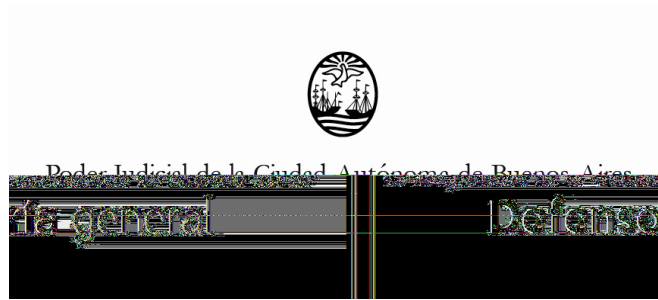
Para tal fin los oferentes deben presentar un Plan de Comunicación y Publicidad dirigido a la Ciudadanía por cada año que dure la contratación.

El Ministerio se reserva la facultad de corregir este Plan y es el responsable de supervisarlos y verificar su programación mensual en días y horarios.

En la cotización figura un ítem para este plan que deberá contar con el 1% del presupuesto para el primer año, y del 0.5 para los subsiguientes.

La responsable por el Ministerio es la Dirección General de Comunicación y Gestión Vecinal.

3.1.b) Pliego de especificaciones técnicas:



a) Alcance de los servicios:

- Residuos Sólidos Urbanos
- Provisión, Limpieza, Desinfección, y Mantenimiento de Contenedores
- Limpieza y Mantenimiento de Espacios a Cielo Abierto

b) Frecuencia:

Recolección y Acopio de Contenedores **Mínimo:** dos veces al día de lunes a sábados y una vez el día domingo.

-Transporte y disposición final. Mínima: Diaria

-Lavado mecanizado y desinfección de contenedores: Una vez cada 15 días.

-Limpieza y Mantenimiento de espacios a cielo abierto o dónde tengan lugar volcados clandestinos **áridos:** Frecuencia: De acuerdo al plan de trabajo

-Retiro de Residuos Sólidos Urbanos en espacios a cielo abierto: Frecuencia: Diaria

c) Medios mínimos afectados por Grupos. (Art 6)

Renglón 1: Villa 3 y 6

3 Camiones compactadores con levantadores de contenedores

1 Pala de 2 metros cúbicos

4 Camiones Volcadores

1 Camión portavolquetes

Contenedores metálicos de 1 metro cúbico necesarios según el relevamiento realizado

Villa 6: 30 contenedores

Villa 3: 60 contenedores

Piletones: 3 volquetes

Renglón 2. Villa 15 y 17

2 Camiones compactadores con levantadores de contenedores

1 Pala de 2 metros cúbicos

3 Camiones Volcadores

1 Camión portavolquetes

Contenedores metálicos de 1 metro cúbico necesarios según el relevamiento realizado

Villa 15: 20 contenedores

Villa 17: 12 contenedores

Colocación de 5 volquetes (no se especifica dónde)

Renglón 3: Villa 19 y 20

3 Camiones compactadores con levantadores de contenedores

2 Pala de 2 metros cúbicos

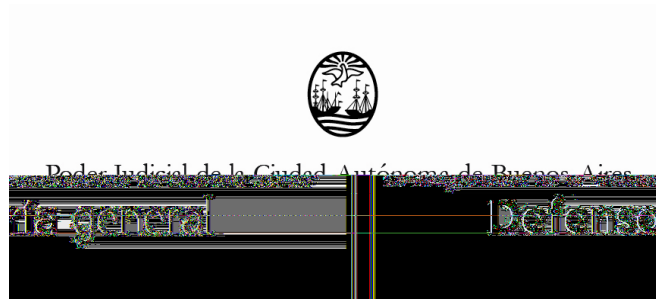
4 Camiones Volcadores

1 Camión portavolquetes

Contenedores metálicos de 1 metro cúbico necesarios según el relevamiento realizado

Villa 19: 20 contenedores

Villa 20: 30 contenedores



Colocación de 3 volquetes en el perímetro del asentamiento Bermejo.

-En todas las villas el oferente deberá indicar en el plan de trabajo la ubicación de los contenedores.

3.1.c) Empresas adjudicatarias para el año 2012 al 2015 inclusive.

Como resultante del proceso de licitación, en función de la resolución N° 1457/MAYEPGC/11, fueron adjudicadas las zonas (o renglón) de la siguiente manera:

Renglón 1: SERBECO S.A. por 48 meses: \$ 39.223.934,40

Renglón 2: Transporte Panizza S.R.L. por 48 meses: \$ 23.782.924,80

Renglón 3: Transporte Panizza S.R.L. por 48 meses: \$ 38.266.248,00

3.2 Análisis de las Ofertas presentadas

Como señalamos más arriba, para determinar claramente las obligaciones asumidas por las empresas, fue necesario compulsar las ofertas que hicieron en el marco de la licitación. Nos interesaba analizar especialmente las obligaciones de la empresa SERBECO SA, responsable de la limpieza de la zona del CESAC 24, donde asistimos durante todo el 2012 a las reuniones plenarias del programa de salud ambiental. Allí participan vecinos de los distintos barrios¹² de la zona de influencia y denuncian el déficit en la prestación de servicio.

¹² Barrios Ramón Carrillo I y II, Villa 3 (Fátima), Los Pinos, Piletones, La Esperanza y La Veredita

A tal fin, el Defensor General solicitó vía oficio DG N° 2679/12 el envío de las ofertas presentadas. Luego de un seguimiento diario, y de 2 meses de demora, el EHU, a través del MAyEP, envió mediante la Providencia Número PV-2012-02262123 – DGTALMAEP, una copia del Pliego de Licitación y a su vez nos informó que los expedientes con las ofertas podían ser consultados en las oficinas del EHU. Por este motivo el día 7 de diciembre del 2012 se realizó una compulsión de los expedientes de la licitación de referencia en la sede del EHU, sita en Varela 555 de la CABA.

Dentro de la sede del EHU nos facilitaron los 14 cuerpos del expediente N° 639.505/10 donde tramitó la contratación de los servicios. Allí se observó que se presentaron 3 empresas: ASHIRA SA, TRANSPORTE PANIZZA SRL. y SERBECO SA. Las adjudicaciones fueron para el grupo 1, SERBECO SA, y para el grupo 2 y 3, TRANSPORTE PANIZZA SRL.

A continuación se presenta una síntesis de las ofertas de las empresas ganadoras de la licitación, y a título comparativo se seleccionó la oferta de TRANSPORTE PANIZZA SRL. para el Grupo 1, que finalmente fue adjudicada a SERBECO SA. La comparación resulta útil para evaluar las omisiones que presenta la oferta de ésta última empresa.

3.2.a) Oferta de la empresa TRANSPORTE PANIZZA SRL.

Antecedentes:

La empresa venía realizando la limpieza de las villas 6, 15, 17, 19 y 20 desde julio de 2005. La oferta es para todos los servicios: residuos sólidos urbanos, contenedores, restos de obras, ramas, y limpieza.

Según PANIZZA las 3 zonas involucran a 140.000 habitantes y 125 manzanas y el servicio que prestan en “un servicio público de salud”.

Plan de trabajo Grupo 1 (consta en el tomo 7). Nota: No ganó esta zona.



Zona A: Villa 3, Barrio Ramón Carrillo, Barrio Los Piletones, Calaza y Calacita

Zona B: Villa 6

Metodología principal: La recolección es manual. Donde la trama urbana no permita su circulación también habrá recolección manual con levantamiento de bolsas.

Frecuencias:

Desde las 6hs hasta las 14 hs (primavera – verano)

Desde las 7 hs hasta las 15 hs (otoño – invierno)

2 veces por día, de lunes a sábado

1 vez por día domingos y feriados

Lavado de contenedores todos los días.

Cantidad de contenedores:

Zona A:

-Villa 3: 20 contenedores (1m3) con perfil elíptico. Con tapas y ruedas giratorias.

-Calaza: 10 contenedores (1m3) con perfil elíptico. Con tapas y ruedas giratorias.

-Calacita: 5 contenedores (1m3) con perfil elíptico. Con tapas y ruedas giratorias.

-Ramon Carrillo: 20 contenedores (1m3) con perfil elíptico. Con tapas y ruedas giratorias.

-Barrio los Piletones: 1 Caja Roll Off de 14 m3

3 volquetes de 5m3

5 contenedores de 1 m3

Nota: Si bien el pliego solicita 3 volquetes, ésta empresa ofrecía mucha más capacidad que la efectivamente ganadora, que sólo se limitó a incluir lo que

“2013. Año del 30 aniversario de la vuelta a la democracia”. 23

- Ley N° 4453-

solicitaba el pliego lo que evidencia que realizó su propuesta sin haber realizado el trabajo de campo exigido.

Zona B

Villa 6: 18 contenedores (1m³) con perfil elíptico. Con tapas y ruedas giratorias.

Limpieza de espacios a cielo abierto. Vuelcos clandestinos

Metodología: Pala mecánica

Frecuencia:

-El servicio operará a requerimiento de las inspecciones del gobierno, a partir de los informes de los supervisores

-A pedido de los representantes de la comisión de vecinos. (folio 168 del Tomo 7)

Recolección de residuos sólidos urbanos a granel en espacio a cielo abierto

Metodología:

-Cajas contenedoras de tipo roll off de 20 m³ en donde se genere gran cantidad de residuos.

-5 tachos de 5 m³ para lugares reducidos, que servirán para el levantamiento de residuos que generan los recuperadores urbanos.

Frecuencia: diaria de lunes a sábado.

3.2.b) Oferta de la empresa SERBECO SA. (Que consta en el tomo 13 del expediente de licitación)

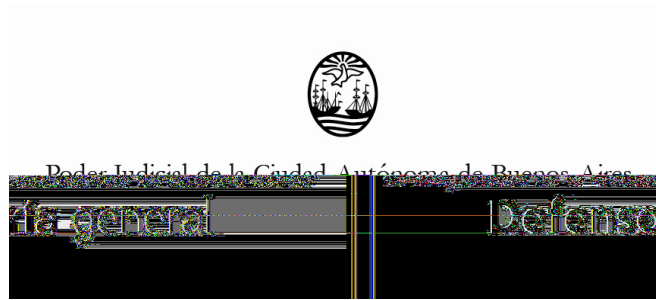
Consideraciones generales:

Plan de Relaciones con la Comunidad:

La empresa presentará una estrategia comunicacional que contará con:

-horarios de recolección

-frecuencia y modalidades



- normativa vigente
- datos de contacto
- Pautas para mejorar la higiene urbana
- piezas gráficas
- lugar para efectuar reclamos.

Nota: En las numerosas reuniones que mantuvimos con vecinos e integrantes del CESAC 24 no hemos escuchado ni visualizado un plan de relaciones con la comunidad. Por el contrario detectamos una importante falta de información sobre los servicios que presta esta empresa y nula información sobre los lugares para efectuar reclamos.

Plan de trabajo (consta en el tomo 13, folio 402)

Grupo 1:

Villa 3 y Villa 6:

Frecuencia: 6 a 14 horas de lunes a domingo

Cantidad de contenedores: Según pliego.

1. Modalidad de prestación general:

Puerta a puerta, de manera manual o mecánica. Quedan incluidas “las entradas a aquellas vías públicas inaccesibles” (folio 405 Tomo 13).

2. Limpieza y mantenimiento de espacios a cielo abierto (para los vuelcos clandestinos)

Frecuencia: Diaria: Para todas las calles (folio 410). Se debe evitar la diseminación de basura.

3. Recolección de escombros:

Limpieza total de las áreas afectadas

Diario de lunes a domingo de 6 a 14 hrs.

4. Recolección por contenedores

Aclara que esta modalidad se prestará en barrios donde por seguridad o por otros motivos no es posible la recolección puerta a puerta, es decir donde no ingrese el camión.

La cantidad de los contenedores, son los que dispone el pliego.

Los deben mantener en perfecto estado e higiene.

Nota: Este punto es particularmente importante, ya que la empresa en su oferta señala que la modalidad de contenedores es residual. Sin embargo en el barrio Los Piletones, sólo existe este método y no hay recolección domiciliaria.

4. La Situación de Piletones.

Como señalamos, el barrio Los Piletones forma parte de la red de influencia del Centro de Salud y Acción Social Nro 24 (Hospital Piñero). Allí los integrantes del CESAC, junto a vecinos, referentes y demás actores locales, se reúnen periódicamente los días jueves para abordar colectivamente las problemáticas ambientales del barrio, cuya principal preocupación es la basura. Participan el equipo de salud comunitaria, veterinarios del Instituto de Zoonosis "L. Pasteur" y los vecinos de los barrios Carrillo I y II, Villa 3, Piletones, La Esperanza y La Veredita, la Fundación Cambio Democrático, ACIJ y la Secretaría General de Derechos Humanos de la Defensoría General.

Es en este marco que hemos abordado la compleja situación de Piletones, pero previo a su análisis, es indispensable conocer la normativa vinculada al barrio.



4.1. Situación normativa específica del barrio. Las sentencias judiciales incumplidas.

Ley N° 1582/04 declaró en estado de emergencia ambiental al parque Indoamericano sito entre las Av Escalada, Castañares, Fernández de la Cruz y la calle Lacarra. El barrio Los Piletones está contiguo al parque y dentro del radio delimitado por las avenidas mencionadas en la ley. Entre las obras que ordenó realizar la ley, en el anexo 1, está comprendida la higiene y el reacondicionamiento del lago Soldati. Esta ley fue reglamentada por el decreto N° 677/GCBA/06. Posteriormente el decreto N° 64/GCBA/11 le otorgó al Ministerio de Ambiente y Espacio Público el carácter de administrador del parque.

El incumplimiento de esta normativa, dió lugar a la causa “*OZUNA MIGUEL RODOLFO CONTRA GCBA/IVC SOBRE AMPARO (ART. 14 CCABA)*” en trámite ante el Juzgado de 1ra instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario N° 2, EXP N° 21030 /0. En el mismo rige desde el 10/10/2006 una medida cautelar que ordenó al GCBA exclusivamente a través de las autoridades administrativas pertinentes, y en caso de corresponder, a través de las empresas prestatarias del servicio público de higiene, “*arbitrar todas las medidas positivas necesarias que garanticen la higiene y la limpieza del barrio Los Piletones, especialmente las manzanas 9 y 10, debiendo expresamente: a) recolectarse la basura y los residuos de materiales existentes de las calles internas y aledañas; b) colocarse volquetes en cada una de las bocacalles internas del barrio, con destino a la colocación de residuos, los que deben retirarse diariamente; c) procederse a la desratización y desinfección del barrio y de sus zonas aledañas; d) procedan a arbitrar todas las medidas positivas necesarias para desagotar la totalidad de las cámaras, pozos ciegos, y cañerías cloacales y pluviales que se encuentran en las*

“2013. Año del 30 aniversario de la vuelta a la democracia”. 27

- Ley N° 4453-

manzanas del Barrio, especialmente las manzanas 9 y 10 y las viviendas de material fenólico, con una adecuada limpieza de las aguas estancadas que se encuentren en las calles de la zona; e) procedan a arbitrar todas las medidas positivas necesarias para asegurar la provisión de agua potable y servicio eléctrico en condiciones seguras.” Esta medida se encuentra incumplida, según se desprende del acta adjunta.

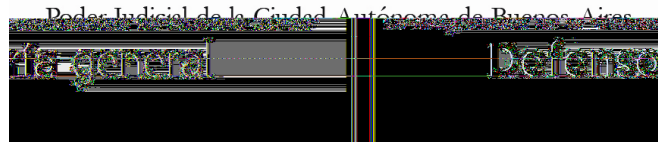
4.2. El Lago Aliviador Soldati: Un caso de falta de articulación en la gestión.

A efectos de constatar la situación de barrio, del Lago Aliviador y el cumplimiento del servicio de limpieza de Los Piletones, la Secretaría General de Derechos Humanos realizó una recorrida por el barrio el día 28 de febrero de 2013, asentada en el acta que acompaña el presente documento.

Como se aprecia en las fotos, y en el acta, el lago es depositario de residuos sólidos y diversos tipos de chatarra, que se acumulan con el transcurso de los días. Esta realidad también fue detectada el día 16 de febrero de 2011, ocasión en la cual realizamos una recorrida por el barrio que motivó el primer informe de la Defensoría sobre este tema¹³

A partir de una nota de vecinos y referentes de Piletones, dirigida a distintos organismos competentes, se ha realizado en el mes de septiembre de 2012 un estudio sobre la presencia de roedores en el Lago, a cargo de la Lic. Olga Suarez (Biología-UBA) a través de un convenio con la Subsecretaría de Higiene Urbana de la CABA, que prevé 3 etapas por protocolo de acción. Sólo se ha cumplimentado la 1º etapa de diagnóstico. Resta la coordinación con otras áreas de gobierno para concluir la propuesta. A partir del diagnóstico realizado se identifica una presencia de roedores alarmante, que debe ser abordado de manera integral con la limpieza de los microbasurales. Si bien el diagnóstico no es de acceso público (lo hemos solicitado) es importante remarcar que los profesionales especialistas en el control de plagas a cargo de la primer etapa, resaltaron en

¹³ Ver cita N° 3.



ocasión de una reunión en el CESAC, en relación al tamaño de los roedores y la cantidad, que “nunca habían visto algo así”.

Para realizar la desratización del lago es necesario una primer recolección de los residuos para luego poder proseguir con la tarea de eliminación de los roedores. Desde septiembre de 2012 a la fecha, no fue posible articular esta tarea, pese a que ambas áreas responsables pertenecen a la Subsecretaría de Higiene Urbana del Ministerio de Ambiente y Espacio Público: La Dirección General de Inspección y el EHU.

En ocasión de la audiencia pública del 17 de enero de 2013 “Análisis de los proyectos de pliegos de condiciones particulares y de especificaciones técnicas para la contratación del servicio público de higiene urbana - fracción húmedos”, la Defensoría señaló que sería necesario *“asignar al Observatorio Ambiental, o a quien corresponda, la detección de basurales críticos o zonas grises, producto de la convergencia de varios factores que requiere una articulación especial para su erradicación. El caso concreto es el lago aliviador Soldati, en Los Piletones, donde la basura se acumula y es difícil encontrar algún responsable”*.

La respuesta por parte del Gobierno, fue “Existen contrataciones por parte del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires orientadas a tales fines” ¹⁴ Es decir, no respondió.

4.3. El incumplimiento del servicio por parte de SERBECO SA.

¹⁴ Las respuestas a las preguntas está disponible en http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/med_ambiente/Informe-AU-PU.pdf Ver punto 4 de la pág 2. La versión taquigráfica de la audiencia, contiene la pregunta completa realizada.

<http://www.residuosurbanos.org.ar/wp-content/uploads/2013/02/Audiencia-Pública-1701131.doc> ver pag 14.

“2013. Año del 30 aniversario de la vuelta a la democracia”. 29

– Ley N° 4453-

En relación al servicio de higiene urbana corriente, resulta insuficiente la cantidad de contenedores asignados y SERVECO SA, la empresa adjudicataria, no presta el servicio que debe realizar según su oferta para la licitación del servicio de la Zona 1.

La efectiva prestación que esta empresa debe brindar, según licitación, no debe limitarse sólo al vaciado de contenedores. Por esta razón, los vecinos arrojan al lago la basura, para evitar caminar varias cuadras hasta el contenedor más cercano.

Según surge de la oferta presentada por la empresa, el servicio a prestar debería ser de: "*Modalidad de prestación general: Puerta a puerta, de manera manual o mecánica*". Quedan incluidas "*las entradas a aquellas vías públicas inaccesibles*", según consta en el folio 405, Tomo 13 de la Licitación Pública para la prestación del servicio público de Higiene Urbana en las Villas de Emergencia de la Zona V de la CABA. Es decir que no debe limitarse exclusivamente al vaciado de contenedores.

Según pudimos verificar durante nuestro recorrido y por las manifestaciones de los vecinos asentadas en el acta del 28 de febrero del corriente, este tipo de servicio manual o domiciliario no existe. Por otro lado, los contenedores son insuficientes, no hay recolección los días domingo, y tampoco hay segunda frecuencia de vaciado de contenedores. Otro incumplimiento del contrato, lo que sería causal suficiente para la rescisión, según el pliego.

Al momento de la compulsa de los expedientes el día 7 de diciembre de 2012, se constató que el recorrido del servicio de recolección en el barrio Los Piletos no incluye el interior del barrio.

5. Conclusiones.

Desde la Secretaría General de Derechos Humanos, seguiremos trabajando en el seguimiento de la licitación de la recolección de residuos para toda la Ciudad, articulando diálogos y acciones con autoridades y vecinos de las



distintas villas. En este sentido es sumamente importante que las empresas tengan en cuenta las propuestas de las distintas autoridades de las villas de la ciudad en relación a la recolección de residuos, que requiere propuestas y acciones en articulación con la comunidad, pero bajo estricta responsabilidad del prestador del servicio.¹⁵

En relación a la zona del EHU, es necesario un mayor control de las prestaciones que las empresas deben realizar para la recolección de la basura en las villas de la Zona 5, equivalente a la comuna 8. En este sentido, y tal como surge del pliego de licitación y de las ofertas de las empresas, éstas deben informar cabalmente a los vecinos, sobre los servicios que prestan y los canales de reclamos y denuncias existentes. En este aspecto el CESAC 24 es un ámbito ideal para comenzar con los necesarios contactos entre los vecinos, las autoridades, el gobierno y las empresas. Aunque esto no quita las necesarias campañas de comunicación a cargo de las empresas, que el gobierno debe controlar. Un actor clave en este proceso es la Junta Comunal de la Comuna 8, en la que funciona una Comisión de Higiene Urbana.

¹⁵ Nos estamos refiriendo al punto 8.1 “Modalidad de Prestación del Pliego de Especificaciones Técnicas, aprobado mediante decreto 162/13 del 3 de mayo del corriente. Allí se requiere “*El SERVICIO se prestará en las CALLES pavimentadas, incluyendo las calzadas, corredores, senderos, pasajes internos, paseos públicos, bolsones y/o sectores de estacionamiento público, peatonales, viaductos, bulevares y estaciones de transporte público, como así también las aceras en áreas no concesionadas bajo la red de autopistas y los pasos peatonales de cruces ferroviarios.*

Las calles y demás vías públicas, incluso las pertenecientes a VILLAS DE EMERGENCIA, deberán limpiarse según las frecuencias del sector al que pertenecen.

En estos sectores el SERVICIO incluirá las calles perimetrales e interiores pavimentadas. Además, dentro de esta prestación, el CONTRATISTA deberá planificar un servicio de higiene integral de la villa de emergencia, dentro del PRC. A tales efectos, deberá desarrollar un programa específico con pobladores de las villas para que ejecuten la tarea de limpieza y mantenimiento del sector y otro vinculado a las buenas prácticas. Será responsabilidad del CONTRATISTA capacitar a los vecinos de la villa que cumplirán tareas de sensibilización al resto de los vecinos del sector respecto al manejo adecuado de los RSU y la implementación de buenas prácticas y, por otro lado, de los vecinos que se responsabilizarán de las tareas de limpieza de los espacios comunes de la villa. Además, el CONTRATISTA deberá entregar a los vecinos que realicen cada una de estas tareas los elementos de difusión y de trabajo, tales como palas, carretillas u otras herramientas menores que permitan el normal desarrollo de las actividades. El OFERENTE deberá desarrollar cada uno de estos programas formando parte de su PRC.”

Recientemente hemos tomado conocimiento de la creación de una Gerencia de Higiene Urbana en villas, dentro del Ministerio de Ambiente y Espacio Público. Lo consideramos como una acertada decisión y sin duda deberá abocarse, entre otras cuestiones, a las problemáticas aquí desarrolladas.

Por último, el caso del barrio Los Piletones y el Lago Aliviador Soldati, se releva como una situación especialmente grave, que incluso registra antecedentes de incumplimiento de una sentencia judicial que amerita una acción urgente por parte del Gobierno de la Ciudad, para la cual debería convocar a las autoridades y demás actores clave del barrio.

Juan Facundo Hernández
Oficina de Niñez y Adolescencia
Secretaría General de DD. HH

Bettina Paula Castorino
Secretaria General de DD. HH.
Defensoría General CABA