

LA LICITACIÓN DEL SERVICIO DE HIGIENE URBANA

Un negocio de \$28.000.000. La postergación
de las villas y una matriz discriminatoria



Asociación Civil por
la Igualdad y la Justicia

LA LICITACIÓN DEL SERVICIO DE RECOLECCIÓN DE RESIDUOS

Un negocio de \$ 28.000.000.000. La postergación de las villas y una matriz discriminatoria

En las villas y asentamientos de la Ciudad de Buenos Aires se condensan y profundizan situaciones de violación sistemática de derechos básicos, como la salud, la educación o la vivienda. Muchos de sus habitantes no acceden a servicios básicos (eg. no tienen acceso al agua potable) y, cuando lo hacen, se encuentran expuestos a graves peligros para su salud o los reciben deficitariamente (eg. situaciones de riesgo eléctrico debido al tendidos informales).

El servicio de higiene urbana y recolección de residuos corre la misma suerte que las otras prestaciones. En las villas y asentamientos no se presta un servicio mínimamente adecuado, se acumulan los basurales a cielo abierto, ocasionando graves riesgos a la salud de sus habitantes.

La Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) trabaja promoviendo la realización efectiva de los derechos fundamentales, con especial prioridad para las comunidades marginadas. Para ello realiza investigaciones y análisis sobre las políticas públicas, promueve la participación de las comunidades en el debate institucional sobre sus derechos, y reclama judicialmente la remediación de las vulneraciones estructurales de derechos, particularmente de aquellos vinculados con los bienes sociales fundamentales para la vida digna salud, educación, vivienda, alimentación, etc.

La problemática en la prestación de los servicios públicos ha sido un tema que ACIJ ha estado trabajando desde sus distintos programas a través de múltiples estrategias como la elaboración de informes técnicos, la realización de demandas judiciales estructurales, la formulación de propuestas y acciones de incidencia para el mejoramiento del sistema de control de los servicios públicos en pos de un mayor respeto por los derechos de los usuarios.

Recientemente, en el marco de una acción de amparo iniciado por A.C.I.J. en relación con la situación en Villa 20, la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario reconoció y garantizó por primera vez la prestación del servicio de higiene urbana como servicio público esencial para las villas, y estableció la obligación del GCBA de asegurar estándares de servicio de gestión de residuos que garanticen el derecho a la salud y al ambiente sano para la comunidad afectada¹.

¹ Fallo de Cámara de 2º Inst. en lo CAyT - Sala en la causa "A.C.I.J. C/GCBA" (Expte. N° EXP 25818 /0).

En este contexto, el GCBA está llevando adelante el proceso de licitación del Servicio Público de Higiene Urbana para la Ciudad. Esta licitación determinará las condiciones del servicio para la próxima década y constituye una oportunidad clave para revertir la grave situación en las villas. El GCBA ha puesto en consideración de la ciudadanía el proyecto de pliego de condiciones para la licitación. Como parte fundamental de este proceso se celebrará una audiencia pública el día 17 de enero de 2013 a las 11 hs.²

Confiamos en que informe signifique una contribución a la información y el debate público contribuya a la modificación de las condiciones discriminatorias previstas en el Pliego presentado, a fin de que se aseguren condiciones dignas y adecuadas del servicio de Higiene en las Villas y Asentamientos, para el efectivo respeto de los derechos a la salud, al ambiente sano, a la vivienda y a la igualdad, universalidad y no discriminación en los servicios públicos.

En este documento realizamos un análisis pormenorizado del pliego elaborado por el GCBA desde una perspectiva de derechos constitucionales, y alertamos sobre la grave violación de derechos hacia las comunidades de las villas y asentamientos, históricamente relegadas y marginalizadas en la Ciudad que resultan de las condiciones del servicio allí establecidas.

Del análisis realizado, desde la perspectiva de las obligaciones y derechos constitucionales y legales establecidos en relación con el Servicio Público de Higiene Urbana, resultan las siguientes conclusiones:

1.- La Ciudad tiene expresas obligaciones constitucionales y legales de organizar el Servicio de Higiene Urbana dando especial prioridad a la situación de las Villas y Asentamientos, a fin de garantizar condiciones dignas de prestación que garanticen el derecho a la salud, el ambiente sano y el hábitat adecuado.

2.- El Pliego no garantiza estándares mínimos adecuados para la prestación de Servicios de Recolección Domiciliaria, Barrido y limpieza de calles y aceras, ni colocación y mantenimiento de cestos papeleros en las Villas y Asentamientos de la Ciudad.

3.- El Pliego establece condiciones desiguales, perjudiciales y discriminatorias en relación con las comunidades de las Villas y Asentamientos en todos los componentes del Servicio de Higiene Urbana, sin justificación alguna.

4- El Pliego carece de pautas mínimas que establezcan niveles adecuados de cobertura, prestación y control de los distintos componentes del Servicio de Higiene Urbana

² En la que se podrá discutir sobre las condiciones detalladas en el mismo. El pliego puede consultarse en: http://www.buenosaires.gob.ar/areas/med_ambiente/basura.php?menu_id=32679

en relación con las villas. De este modo deja a las comunidades en grave desprotección de sus derechos durante todo el lapso de la concesión (10 años).

PRIMERA PARTE

CONTEXTO, PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y NORMAS QUE REGULAN LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN GENERAL Y EL SERVICIO DE HIGIENE URBANA EN PARTICULAR. LA PROTECCIÓN ESPECIAL DE LAS COMUNIDADES DESAVENTAJADAS

I. Breve contexto sobre las Villas y Asentamientos de la Ciudad de Buenos Aires

El acceso al derecho a la vivienda digna y la integración en la Ciudad para las comunidades más pobres es uno de los grandes temas pendientes en Buenos Aires; paradójicamente una de las jurisdicciones más ricas de la región.

Los datos ilustran la dimensión del problema habitacional en la Ciudad:

- Cerca de medio millón de personas no ve cumplido su derecho a una vivienda digna en la ciudad de Buenos Aires.
- Esta emergencia adopta diversas formas (comunidades habitando 26 asentamientos precarios, 16 villas de emergencia, 19 conjuntos habitacionales, dos núcleos habitacionales transitorios, 172 inmuebles intrusados, 879 predios e inmuebles en la traza de la ex autopista 3; además de 3288 familias receptoras de subsidios alojadas en hoteles, 21 con-ventillos que son propiedad del Instituto de Vivienda de la Ciudad, 4 hogares de tránsito, 21 viviendas transitorias y 1950 personas en situación de calle).
- Conforme el censo 2010, la población que habita en villas es de 163.587 habitantes, presentando un crecimiento de más del 50% en relación con el censo anterior.
- El 40% de la población de las villas es inquilina en condiciones de informalidad, sujetas a prácticas predatorias y sin acceso al mercado inmobiliario formal.

II. El Marco constitucional y Legal: las obligaciones del GCBA y los derechos de los habitantes en relación con los Servicios Públicos básicos

La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires consagra la protección especial de las personas y comunidades más desaventajadas, priorizando la equidad social y territorial en la ciudad y la efectiva integración urbana en el diseño y ejecución de las políticas públicas.

*Así, en el artículo 17, la Constitución compromete a la Ciudad a desarrollar **“...políticas sociales coordinadas para superar las condiciones de pobreza y exclusión**

mediante recursos presupuestarios, técnicos y humanos. Asiste a las personas con necesidades básicas insatisfechas y promueve el acceso a los servicios públicos para los que tienen menores posibilidades...”

Ello es consistente con el principio general según el cual: “La Ciudad promueve la remoción de los obstáculos de cualquier orden que, limitando de hecho la igualdad y la libertad, impidan el pleno desarrollo de la persona y la efectiva participación en la vida política, económica o social de la comunidad” (*Art. 11*).

La Constitución de la Ciudad también consagra un principio de organización y distribución de las políticas públicas de inequívoco sentido igualitario: la preocupación en las políticas públicas por quienes están en peor situación dentro de la sociedad. En el *artículo 18*, se declara que la ciudad “promueve el desarrollo humano y económico equilibrado, que evite y compense las desigualdades zonales dentro de su territorio...”.

En el *artículo 27*, se promete que la ciudad desarrollará una política de planeamiento y gestión del ambiente urbano integrada a las políticas de desarrollo económico, social y cultural, e instrumenta un proceso de ordenamiento territorial y ambiental participativo y permanente que promueve: la preservación y la restauración del ambiente, el patrimonio natural y cultural, la protección e incremento de los espacios públicos de acceso libre y espacios verdes, la protección, el saneamiento, el control de la contaminación, la regulación de los usos del suelo, la localización de las actividades y las condiciones de habitabilidad y seguridad de todo espacio urbano, público y privado y la provisión de los equipamientos comunitarios y de las infraestructuras de servicios según criterios de equidad social.

Finalmente, y no menos importante, el *artículo 31* –referido a la vivienda- establece que la Ciudad **“resuelve progresivamente el déficit habitacional, de infraestructura y servicios, dando prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos”** y que **promueve “...la integración urbanística y social de los pobladores marginados**, la recuperación de las viviendas precarias y la regularización dominial y catastral, con criterios de radicación definitiva...”

Estas precisas obligaciones constitucionales son consistentes con otras, que resultan de las Convenciones de Derechos Humanos que la Ciudad se obliga a respetar.

En tal sentido, se acepta universalmente que el Derecho a la Vivienda digna y adecuada (garantizado por el *Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su art. 11*) comprende e incluye entre otros aspectos la “Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura. Una vivienda adecuada debe contener ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición. Todos los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada deberían tener acceso permanente a

recursos naturales y comunes, a agua potable, a energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado, a instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia” (cfme. Observación General N° 4 del Comité DESC, parr. 8 subap. b). En dicha Observación General, que resulta vinculante para la Argentina y para la CABA, también se establece que “Los Estados Partes deben otorgar la debida prioridad a los grupos sociales que viven en condiciones desfavorables concediéndoles una atención especial. Las políticas y la legislación, en consecuencia, no deben ser destinadas a beneficiar a los grupos sociales ya aventajados a expensas de los demás” (pár. 11).

Pasando del nivel constitucional al legal, la Ciudad contiene otros compromisos que deben tenerse presente: La Ley de Servicio Público de Higiene Urbana (Ley 4120), entre sus principios generales asegura que la “La regulación, prestación y control del Servicio Público e Higiene Urbana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se ajustará a los ... principios generales: Generalidad, continuidad, igualdad, libre acceso y regularidad del servicio” (inc. 12). Asimismo, el Art. 12 asegura que los servicios que incluirá la contratación serán los siguientes: “Servicio de Limpieza de veredas, calzadas y otros espacios de carácter público debidamente especificados en el Pliego de Bases y Condiciones, *que deberá garantizar un óptimo nivel de limpieza, claramente determinado o determinable*, a través de las diferentes modalidades de barrido manual mecánico y lavado en las distintas zonas de la Ciudad, de acuerdo con sus características urbanas y de uso.” (inc. 1, énfasis agregado)

El Servicio Público de Higiene Urbana (SPHU) ha sido declarado Servicio Público por la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires mediante las Leyes N°210 y N° 992, razón por la cual resultan aplicables los principios generales del Derecho Administrativo en lo que respecta al mismo –entre ellos, los de uniformidad, generalidad y no discriminación). Además, las leyes mencionadas ponen en cabeza del Ente Único Regulador de Servicios Públicos la tarea de controlar, entre otras cosas, que “...las actividades de los prestadores de servicios públicos en todos los aspectos prescritos por la normativa aplicable respecto a la seguridad, higiene, calidad, continuidad, regularidad, igualdad y generalidad de los servicios.” (art. 3, inc b, Ley 210)

Como se puede apreciar, existe una robusta protección constitucional de los derechos relacionados con el servicios de higiene urbana, tales como el derecho a la vivienda, a la salud y al medio ambiente. Asimismo, encontramos en la Ciudad leyes específicas que sientan las pautas que debe cumplir la prestación de este servicio, asegurando un trato equitativo y no discriminatorio.

Más importante aún, estas pautas establecen un principio de trato preferencial para las comunidades vulnerables, obligando a que las políticas públicas llevadas adelante tengan como prioridad la incorporación de las comunidades marginalizadas en la Ciudad.

Bajo esta perspectiva, y tal como se comprueba en este informe, el Pliego de Condiciones presentado por el GCBA para la concesión por 10 años del servicio de higiene urbana no sólo no respeta los estándares mínimos sentados por las normas mencionadas, sino que es contrario, resultando discriminatorio hacia las comunidades de las Villas y asentamientos de la Ciudad, violando derechos constitucionalmente protegidos.

SEGUNDA PARTE

ANÁLISIS DEL PLIEGO DE CONDICIONES PARTICULARES PARA LA LICITACIÓN DEL SERVICIO DE HIGIENE URBANA

I. Introducción: El Pliego, las Zonas de Prestación, Presupuesto Asignado y los Servicios Incluidos

El Pliego de Especificaciones Particulares de la Licitación constituye el documento básico que establece las características fundamentales y específicas del Servicio público cuya concesión se licita (en este caso, el servicio público de higiene urbana -SPHU). Allí se establecen las condiciones esenciales que deberán reunir los oferentes y sus ofertas a fin de ser evaluadas y comparadas. Asimismo, constituirá –junto con el contenido de la oferta aceptada- la regulación fundamental del contrato que finalmente se suscriba con el oferente ganador.

A los fines de la licitación el Pliego divide la ciudad en siete zonas de prestación. La licitación comprende seis de ellas (la restante será cubierta por el Ente de Higiene Urbana, dependiente del GCBA)

ZONA 1: Incluye la COMUNA 1.

ZONA 2: Incluye COMUNAS 2, 13 y 14

ZONA 3: Incluye COMUNAS 11, 12 y 15

ZONA 4: Incluye COMUNAS 9 y 10.

ZONA 5: Incluye la COMUNA 8. (no forma parte de la licitación)

ZONA 6: Incluye COMUNAS 5, 6 y 7.

ZONA 7: Incluye COMUNAS 3 y 4.

A su vez, cada una de las zonas se divide en sectores³, de acuerdo a sus características relevantes a los fines del servicio:

- Área de Alto Impacto (AAI)
- áreas Residenciales (que admiten dos sub-categorías A1 y A2)

³ La sectorización se hace considerando la densidad poblacional, la circulación de habitantes y vehículos, las características de urbanización, etc. Estos sectores se encuentran definidos en un mapa anexo al Pliego.

- Villas de Emergencia.

Las Villas de emergencia están definidas como "Sectores no urbanizados y carenciados." (Art. 2 del Pliego).

Desafortunadamente, ni en los planos anexos que muestran la división de los distintos sectores, ni en los cuadros que indican qué porcentaje de cada área corresponde a los distintos sectores se incluye mención alguna a villas y asentamientos.

Por su parte, el pliego establece los siguientes valores de referencia para la prestación del servicio en cada una de las zonas comprendidas en la licitación (Art. 22 del Pliego):

ZONA	PRESUPUESTO OFICIAL (estimado al 1o de Marzo de 2013)
Zona 1	\$ 5.280.665.000
Zona 2	\$ 5.571.235.000
Zona 3	\$ 6.190.920.000
Zona 4	\$ 3.593.580.000
Zona 6	\$ 4.293.320.000
Zona 7	\$ 4.720.280.000

Finalmente, el SPHU está conformado esencialmente por los siguientes servicios:

- 1) Recolección de residuos
- 2) Barrido y limpieza
- 3) Prestaciones complementarias.

1) El Servicio de **Recolección de Residuos** comprende:

- a.- La recolección de residuos domiciliarios comunes.
- b.- La recolección de restos de obra y demoliciones
- c.- La recolección de residuos voluminosos
- d.- La recolección de restos verdes

2) El servicio de **Barrido y Limpieza** comprende:

- a.- El barrido de calzadas y veredas
- b.- El lavado de calzadas y veredas

3) Las **Prestaciones Complementarias** consisten en:

- a.- La provisión, reposición, reemplazo y mantenimiento de los cestos papeleros
- b.- La provisión, reposición, reemplazo y mantenimiento de contenedores
- c.- El despegue de pegatinas, retiro de graffitis, pancartas y pasacalles
- d.- Otros servicios especiales

ANÁLISIS DEL PLIEGO EN RELACIÓN CON LAS CONDICIONES DE LOS DISTINTOS SERVICIOS QUE COMPONEN EL SERVICIO PÚBLICO DE HIGIENE URBANA, Y SU PROYECCIÓN HACIA LAS VILLAS DE LA CIUDAD

1. Servicio de Recolección de residuos. (Anexo II del Pliego)

1. a. Residuos Domiciliarios Comunes (punto 4 del Anexo II del Pliego).

Dentro de este servicio, consistente en la recolección de los residuos domiciliarios que se generen, son incluidas expresamente las VILLAS.

Forma en que se prestará el servicio

El Pliego establece en su punto 4.2. que en los SECTORES AAI, A1 y A2 este servicio se prestará mediante una modalidad "Modalidad Contenerizada Automatizada a nivel" (MCAN), mientras que en las VILLAS se utilizará una "modalidad mixta" (MM).

El MCAN consiste en "*la prestación con camiones de carga automatizada lateral con sistema de posicionamiento y/o alineación con CONTENEDORES sobre calzada o vereda, sobre el CIEN POR CIENTO (100%) de la trama de la ZONA*". En otras palabras, la totalidad de los SECTORES AAI, A2 y A1 la recolección de residuos domiciliarios comunes deberá hacerse mediante la colocación de contenedores.

Por su parte, la MM, que se aplicará a VILLAS consiste en "*una complementación entre el servicio de acera con bolsas y CONTENEDORES*". Así, la recolección en VILLAS será "*de acera y contenerizada*", estableciéndose que "*deberá cubrir la totalidad de la VILLA*". A tal fin, la empresa deberá instalar contenedores para crear las denominadas "ISLAS" (cuya

descripción detallada no se establece en el Pliego), pudiendo estar los contenedores colocados a nivel o bien serán soterrados.

Por otro lado, el Pliego establece que el GCBA se obliga a entregar a las empresas 6.930 contenedores para la prestación del servicio MCAN. Sin embargo, ninguna entrega se establece para la prestación en VILLAS (punto 4.3.). De igual manera, en el punto 13.1. surge que el GCBA entregará camiones compactadores a las empresas, pero sólo para el sistema MCAN.

Por otro lado, mientras los contenedores establecidos para el resto de la Ciudad poseen especificaciones técnicas que deben ser respetadas (conforme surge del punto 10 del Anexo II), se guarda un silencio absoluto respecto de las características de los que deberán ser colocados en las VILLAS para conformar las denominadas "Islas".

En este mismo sentido, mientras que el Pliego establece precisos estándares y parámetros para la colocación de contenedores en las AAI, A1 y A2, no se hace lo propio para las VILLAS. En efecto, en el punto 4.3. (reiterado en el punto 10.1 del Anexo II) se establece para las zonas AAI, A1 y A2 un mínimo de contenedores por cuadra (2, 1,2 y 1, respectivamente). De este modo, quedará al único criterio de cada empresa ofertante decidir los lugares en villas y asentamientos donde se emplazarían las islas de contenedores y la cantidad y características de ellos.

Igual relevancia posee la falta de incorporación de las VILLAS a la obligación de las empresas de proveer contenedores adicionales para eventualidad puntuales, obligación que sólo se establece para las áreas AAI y A1 (punto 4.4).

Frecuencia en la prestación del servicio.

En relación con este punto encontramos, efectivamente, una acción afirmativa en relación a VILLAS. En efecto, mientras que para la recolección en el resto de la ciudad se establece una frecuencia diaria, a prestar seis o siete días de la semana (dependiendo la zona), la recolección en Villas deberá efectuarse "DOS VECES POR DÍA y SIETE VECES POR SEMANA (14 vxs)" (punto 4.4.).

Sin perjuicio de ello, no se establece el horario en que dichas frecuencias de recolección deberán realizarse, quedando a propuesta de la empresa al hacer su oferta, pudiendo hacerlo en horario matutino, vespertino o nocturno (punto 4.5.).

La falta de mayor precisión entraña un riesgo de que el servicio se preste inadecuadamente, tal como sucede en la actualidad en aquellas villas donde la recolección

se realiza con dos frecuencias diarias, ya que ambas tienen lugar en horario matutino o en el transcurso del mediodía, con poca diferencia horaria entre ellas.

Debe tenerse en cuenta que en las villas y asentamientos los puntos donde los vecinos pueden arrojar los residuos son escasos, por lo que cada uno de ellos “atiende” a una cantidad de vecinos mucho mayor que en el resto de los SECTORES. Ello es producto de sus características urbanísticas propias, donde la inmensa mayoría de las arterias internas son pasajes, pasillos o calles sin asfaltar por la que en su mayoría no resulta posible la circulación de vehículos recolectores, provocando que los vecinos deban “acercarse” hasta las escasos puntos de arrojado (ya sean contenedores, volquetes o en la propia acera) que se encuentran en las vías por las que se presta el servicio de recolección. Esto, sin perjuicio de los basurales que aún existe en sectores puntuales.

Asimismo, históricamente en las villas y asentamientos la recolección no se realiza en horario nocturno, como en el resto de la Ciudad, lo que provoca la acumulación de basura durante la noche y la consecuente proliferación de roedores y otras alimañas, acumulación que se agrava por la deficiente recolección que se lleva a cabo y la escasez de puntos de arrojado.

Por todo ello, deberá modificarse lo establecido en el Pliego a fin de garantizarse que las dos frecuencias diarias se efectúen en distintos horarios con una amplia diferencia entre ellas, para que el volumen recogido en cada frecuencia sirva para recoger la mayor cantidad de residuos posibles y evitar la acumulación que en la actualidad se verifica y que resulta violatoria de los derechos a la salud, la vivienda y el ambiente de los vecinos y vecinas de villas y asentamientos.

1. b. y c.- Residuos voluminosos y restos verdes (puntos 5 y 6 del Anexo II).

Estos servicios consisten en la recolección de restos verdes (ramas, árboles, etc) y residuos voluminosos (artículos de hogar, maderas, etc) que sean depositadas en la vía pública.

El Pliego establece la prestación del servicio mediante dos modalidades: Una consistente en una frecuencia quincenal o semanal en la que la empresa deberá recoger todos los residuos de este tipo que se encuentren en el recorrido (frecuencia programada sectorial) y otra de recolección puntual que se efectúa a requerimiento de los vecinos, a través del servicio de la línea 147 (frecuencia programada puntual).

Si bien se establece que ambos servicios "también serán prestados en las VILLAS DE EMERGENCIA" existen sustanciales diferencias entre cómo deberá prestarse el servicio en uno y en otro lugar.

En efecto, en los puntos 5.4. y 6.4. se establece que el servicio en VILLAS deberá ser prestado mediante la segunda modalidad (programada puntual) sin que se realice en ellas la frecuencia programada sectorial quincenal o semanal. De este modo, la recolección programada sectorial, únicamente se realizará en los SECTORES AAI, A1 y A2.

Dicha omisión y asimetría c/r a las VILLAS resulta trascendente por dos motivos. El primero consiste en que la existencia en villas de calles y pasillos intransitables para un camión recolector provoca que los vecinos de las VILLAS deban trasladar hasta las denominadas "islas" (o a las arterias donde transiten los vehículos recolectores) los residuos voluminosos o verdes, lo que contrasta con lo que acontece en el resto de los SECTORES, donde los residuos son colocados en la puerta de cada vivienda. Por ello, debió haberse estipulado un mecanismo especial para la recolección puntual que impida tal traslado.

En segundo lugar, la inexistencia de la frecuencia programada sectorial provocará que en las VILLAS sólo sean recogidos aquellos residuos verdes o voluminosos que sean denunciados por los vecinos mediante la línea 147, sistema que ningún vecino de la Ciudad utiliza frecuentemente. Así, el trato discriminatorio señalado provocará que un residuo verde o voluminoso permanezca en la vía pública hasta que se efectúe la denuncia pertinente, mientras que en los SECTORES AAI, A1 y A2 la recolección de ellos es una obligación de las empresas con la que deberán cumplir cada siete o quince días.

1. d.- Restos de Obras y Demoliciones (punto 7 del Anexo II).

En cuanto a la recolección de restos de obras y demoliciones, se establece para los SECTORES AAI, A1 y A2 un sistema de recolección similar al estipulado para los restos verdes y voluminosos, fijándose también las frecuencias programada puntual y programada sectorial.

Por su parte, se establece que en VILLAS este servicio deberá ser prestado con la modalidad contenerizada, mediante la colocación de contenedores en las mencionadas "islas", que deberán ser vaciados, al menos, una vez por día los siete días de la semana (punto 7.4.).

Si bien la frecuencia de recolección en VILLAS resulta superior a las de los restantes SECTORES, en los hechos esto implica mantener el sistema existente, puesto que los vecinos continuarán viéndose obligados a trasladar los restos de obras a los volquetes o

contenedores que se coloquen, donde se mezclarán con los restantes residuos domiciliarios. Más aún, como en la práctica se producirá una mezcla entre residuos domiciliarios y restos de obras, ello podría provocar dificultades o dilaciones en la recolección que a la postre perjudicaría la recolección en su conjunto.

2. Servicio de barrido y limpieza (Anexo III del Pliego)

El Pliego estipula que este servicio, consistente en barrido de residuos que se encuentren en la vía pública y la limpieza de veredas y calles, deberá ser prestado para los SECTORES AAI, A1 y A2 en la totalidad de 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 (punto 8 del Anexo III).

Asimismo, se expresa que deberá prestarse especial atención en los espacios de paseo, turismo y esparcimiento, espacios de ubicación del equipamiento público, paradas de transporte público e ingresos a estaciones del subterráneo, entradas y salidas de escuelas y hospitales, sanatorios y clínicas, espacios adyacentes a áreas gastronómicas, comerciales y bancarias y pasos y calles peatonales, ciclovías, viaductos, bajo autopistas, túneles y puentes.

Además, se establece para estos SECTORES las pautas para las frecuencias (punto 8.3.), horarios (punto 8.4.) y recorridos (punto 8.5.), entre otras especificaciones, del servicio de barrido y limpieza.

Sin embargo, respecto de las VILLAS se establece que el servicio a prestar en ellas se encuentra limitado a las calles perimetrales y a las "interiores pavimentadas" (punto 8.1). Debe tenerse en cuenta que las calles "interiores pavimentadas" son una ínfima minoría de las arterias internas de villas y asentamientos, por lo que ello implica que el servicio de barrido y limpieza no será prestado en un 90% (aproximado) de la superficie de la mayoría de las VILLAS.

En efecto, sobre las restantes arterias (ese 90% aproximado) de las VILLAS en el Pliego no se incluyen mayores especificaciones, limitándose a decir que la empresa al momento de ofertar deberá "*planificar un servicio de higiene integral de la villa de emergencia*". Para ello, establece que 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", siendo su responsabilidad "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 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".

Si bien este punto resulta vago y poco específico, resulta suficiente para concluir que los recursos materiales y humanos de la empresa no serán destinados al barrido integral de las VILLAS, siendo que en éstas deberá planificarse un plan que incluya a los pobladores, quienes ejecutarán las tareas sin ser, al menos directamente, contratados por la empresa.

Así las cosas, este servicio de barrido y limpieza que resulta esencial no sólo no se incluye para las VILLAS (al menos en su totalidad), sino que se coloca a los propios vecinos, quienes prestarán las tareas de limpieza, en una situación de desigualdad frente a los empleados de las empresas que presten en servicio en otros sectores de la Ciudad.

Todo ello es reafirmado por el punto 8.2. del Pliego, el cual estipula expresamente que *"el PLIEGO considera para la prestación de este servicio los siguientes sectores: Areas residenciales A1 y A2; Areas de Alto Impacto AAI"* y no así a las VILLAS. Ello no sólo resulta discriminatorio, sino que es contradictorio, incluso, con lo establecido en el punto 8.1. en relación a que el servicio debería prestarse en calles perimetrales e internas pavimentadas.

Cabe destacar que la prestación de este servicio resulta de vital importancia, en tanto el barrido y limpieza debe, conforme el Pliego, realizarse especialmente alrededor de cestos papeleros y contenedores, siendo éste una de las mayores deficiencias en el servicio de recolección actualmente existente en villas y asentamientos.

De este modo, en contraste con lo fijado para los SECTORES AAI, A1 y A2,, no se establecen pautas para las villas y asentamientos en relación a las frecuencias (punto 8.3.), horarios (punto 8.4.) o recorridos (punto 8.5.) para la prestación de este servicio, como así tampoco se estipula un estándar que deban alcanzar las empresas. Tampoco se estipula estándar alguno para la prestación del servicio en VILLAS ni parámetros o características mínimas a los que deberá ajustarse el plan con los vecinos que la empresa desarrolle.

Así las cosas, no se ha fijado un estándar, presupuesto o recursos materiales o humanos mínimos para el barrido en VILLAS, todo lo cual puede ser corroborado a partir del análisis del Anexo XI, tal como veremos en el punto II del presente informe.

3. Prestaciones complementarias (ANEXO IV del Pliego)

En relación a la prestación de estos servicios complementarios, el Pliego no establece previsión alguna para las villas y asentamientos, sin que sea posible hallar en todo el Anexo IV mención alguna a ellas.

Dicha omisión no parece casual, en tanto que en el punto 9.1. queda establecido expresamente que el servicio de cestos papeleros únicamente considera a los SECTORES AAI, A1 y A2, lo cual se corrobora con lo dispuesto en el Anexo XI, tal como veremos. Para dichos SECTORES el Pliego no sólo obliga la colocación de cestos, sino que se establece la calidad de deben respetar, las pautas mínimas para la frecuencia con que debe procederse a su recolección y lavado, la metodología a utilizar, etc.

Así las cosas, de mantenerse el Pliego actual, las VILLAS no contarán durante 10 años con la colocación de cestos papeleros ni ningún sistema que los reemplace.

En cuanto a la reposición y colocación de contenedores, el punto 10.1. reitera la cantidad mínima de contenedores a ubicar en las zonas AAI, A1 y A2 y las especificaciones técnicas que deberán cumplir, sin referencia alguna a la contenerización en VILLAS, por lo que cabe concluir que en las VILLAS la empresa podrá mantener los volquetes que actualmente se encuentran emplazados y cuyas deficiencias son notorias, no existiendo tampoco referencia alguna a las características mínimas que deberán cumplir las denominadas "islas".

En el punto 12.1. se incluyen dentro de los "programas especiales" la recolección de residuos y el barrido y limpieza luego de realizadas las ferias barriales, pero únicamente las que se realicen sobre las calles afectadas por disposición del GCBA, por lo que las VILLAS, donde se realizan ferias todas las semanas, dicho servicio no será prestado. Cabe destacar al respecto, que uno de los momentos críticos de falta de higiene en villas y asentamientos se produce precisamente los fines de semanas y feriados cuando se efectúan las ferias barriales, por lo que este servicio especial es especialmente relevante que sea incorporado en ellas.

Como vemos, la totalidad de los servicios complementarios no se encuentran contemplados para las VILLAS, aun cuando resultan esenciales dentro del esquema de recolección de residuos urbanos.

II. LAS REGLAS PARA LA EVALUACION DE LAS OFERTAS Y EL ROL DE LAS VILLAS

Como hemos desarrollado, el Pliego establece las pautas mínimas a las que las empresas deberán ajustar sus ofertas (que incluyen el plan de trabajo), siendo que de la evaluación de las mismas se decidirá la empresa que prestará el servicio, como así también cuáles serán las características definitivas del SPHU a prestar en la Ciudad, incluidas villas y asentamientos. Por ello resulta de trascendencia analizar las pautas de evaluación y selección de ofertas, ya que no sólo de ellas surgirá al empresa que se contratará, sino que la oferta será fuente de obligaciones y fijará cómo será la recolección en la Ciudad.

En el artículo 32 del Pliego se establecen las etapas de evaluación y los puntajes que se otorgarán a la oferta (técnica) que realicen las empresas al presentarse en la licitación. Dentro de la evaluación no se contempla ningún ítem específico para el sistema de recolección propuesto en VILLAS, aunque sí se otorgan 13 puntos (sobre 100) para los sectores de barrido AAI y 14 para el barrido en general (servicio que, como vimos, no se prestaría en villas y asentamientos).

En otras palabras, el "peso" que poseen las propuestas para la prestación del SPHU en VILLAS resultan de casi nula trascendencia, por lo que resulta harto probable que no existan mejoras sustanciales a los desiguales estándares de prestación fijados por el Pliego.

Asimismo, en el Anexo XI del Pliego se incorporan los formularios que las empresas deben presentar al realizar su oferta. Entre ellos encontramos el formulario correspondiente al "resumen general del plan de trabajo", en donde se deben completar los recursos utilizados para cada servicio en los diferentes sectores.

De tal formulario surge que el servicio de barrido y limpieza únicamente incluye los SECTORES AAI, A1 y A2 pero no así a las VILLAS, por lo que la empresa no deberá mencionar qué recursos humanos y materiales, frecuencias, horarios, etc destinará para tal servicio en VILLAS. Ello resulta una omisión deliberada, puesto que sí están expresamente incorporados en el formulario indicado la recolección de residuos domiciliarios.

Asimismo, el formulario "Contenedores y Cestos Papeleros" que forma parte de tal Anexo XI tampoco incluye la colocación de cestos para las villas, sino únicamente para los sectores AAI, A1 y A2, requiriendo que se consignen cantidades por cuadro, frecuencia de vaciado, etc.

III. EL CONTROL ESTATAL SOBRE EL SERVICIO QUE PRESTARÁN LAS EMPRESAS. EL CONTROL EN LAS VILLAS

El pliego no sólo establece los estándares mínimos de servicio, y las pautas para la evaluación y selección de las ofertas, sino también los mecanismos de control –y sanción por incumplimiento- para una vez que la empresa sea seleccionada y comience a prestar el servicio.

En este sentido, el art. 46 establece que la prestación del SPHU será inspeccionado por el GCBA, velando por el cumplimiento de las obligaciones a cargo de la empresa que gane la licitación, obligaciones que surgirán del contrato que firmarán con el GCBA, la oferta que la empresa hubiera hecho y, en última instancia, de lo dispuesto por el Pliego.

Se llevarán a cabo tres tipos de controles: durante el servicio, luego del servicio y especiales o “dirigidos” (punto 2 del anexo I).

Así, en el capítulo 6 del pliego (arts. 58 y siguientes) se establecen las faltas y penalidades por los incumplimientos a las obligaciones que se verifiquen durante la prestación del servicio. Las deficiencias en la prestación del servicio son consideradas faltas “leves”. Para la evaluación de las faltas y las posteriores sanciones, se establece en el punto 2.2 del Anexo I las variables a controlar en los diferentes servicios (recolección, barrido y servicios especiales) durante la prestación del servicio.

Siendo el servicio de recolección de residuos en VILLAS, conforme el pliego, un sistema “mixto” entre contenerización y “bolsas en acera”, se controlará la falta de mantenimiento o inadecuado mantenimiento de las “islas” de las “VILLAS DE EMERGENCIA” y el acopio de residuos en rutas con modalidad de acera. Sin embargo, aun cuando los puntos 2.2.4. se establecen las pautas detalladas a controlar respecto al estado y ubicación de contenedores, nada se dice en relación al estado, cantidad o ubicación de las “islas” (más allá de controlar la falta de mantenimiento genérica mencionada).

En cuanto al servicio de barrido y limpieza, mientras se incluyen una gran variedad de ítems a controlar en el resto de la Ciudad, tales como falta de escurrimiento de sumideros, limpieza de paradas de transporte público, levantamiento de heces, entre otros, en relación a villas se consigna únicamente la “*falta de limpieza o mantenimiento del sector de villas*” (punto 2.2.2.5.). Ello, más allá de resultar vago e insuficiente, resulta poco claro en relación a si se refiere a la limpieza de toda la villa o a la limpieza del sector de villas que debe limpiar la empresa (el cual, sin perjuicio de la contradicción señalada, incluiría calles perimetrales e internas asfaltadas, únicamente).

En el punto 2.3. se establecen las variables a controlar luego de la prestación del servicio. Así se incluyen el vaciado o la limpieza de los contenedores, su reubicación, el estado del entorno de los contenedores, el estado de las Islas en las VILLAS y el estado de las cuadras servidas.

Como vemos, mientras la limpieza de contenedores para el resto de la ciudad incluye elementos como el “entorno”, la “reubicación” o su “limpieza” o “vaciado”, en relación a las islas sólo se controlará el “estado” de ellas.

Para tal control, se verificará el 15% de las “islas” que hubiera servido una unidad. Sin embargo, en el resto de la Ciudad se controlarán 15 contenedores presentes en el tramo de ruta a inspeccionar y de cinco cuadras para residuos voluminosos, verdes o de restos de obras.

TERCERA PARTE

PRINCIPALES HALLAZGOS DEL ANÁLISIS DEL PLIEGO

Recolección de residuos domiciliarios

VARIABLES DE ANÁLISIS	RESTO DE LA CIUDAD	VILLAS Y ASENTAMIENTOS
Modalidad de prestación	Modalidad Contenerizada Automatizada Prestación con camiones de carga automatizada Prestación al 100% de la trama de la Zona	Modalidad mixta: "islas de contenedores" + servicio de acera con bolsas
Suministro de contenedores por el GCBA	GCBA se obliga a entregar a las empresas 6.930 contenedores para la prestación del servicio (especificada la cantidad según las tres zonas de la ciudad fuera de las villas (AA1, A1, A2))	No se prevé
Características de los contenedores	Se establece que los contenedores deben cumplir características técnicas específicas	No existen especificaciones
Cantidad y proporción de contenedores	Se establece un mínimo de contenedores por cuadra para cada una de las tres zonas (AA1, A1 o A2)	No existen especificaciones sobre cuántos contenedores, ni cuántas islas, ni sobre proporciones en relación con la población atendida
Contenedores adicionales	Se establece la obligación de las empresas de proveer contenedores adicionales para eventualidades puntuales en las áreas (AA1 y A1)	No se prevé
Frecuencia de recolección	1 vez por día, los 7 días de la semana (para la zona A2, 6 veces por semana)	2 veces por día los 7 días de la semana. No se establecen bandas horarias (históricamente no existe recolección nocturna)

Recolección de residuos especiales

VARIABLES DE ANÁLISIS	RESTO DE LA CIUDAD	VILLAS Y ASENTAMIENTOS
Residuos voluminosos (ej, muebles)	El servicio posee dos modalidades disponibles: (1) Recolección programada -una frecuencia quincenal o semanal; (2) Recolección puntual -a requerimiento telefónico al número 147	Sólo disponible la modalidad de "recolección puntual". No habrá recorrido semanal ni quincenal para recolección de estos residuos.
Restos verdes (plantas, ramas)	El servicio posee dos modalidades disponibles: (1) Recolección programada -una frecuencia quincenal o semanal; (2) Recolección puntual -a requerimiento telefónico al número 147	Sólo disponible la modalidad de "recolección puntual". No habrá recorrido semanal ni quincenal para la recolección de estos residuos.
Recolección de restos de obras y demoliciones	El servicio posee dos modalidades disponibles: (1) Recolección programada -una frecuencia quincenal o semanal; (2) Recolección puntual -a requerimiento telefónico al número 147	No se prevé servicio especial. Sólo se prevé el retiro de los restos que hayan sido vertidos en los contenedores ubicados en las "islas", al menos, una vez por día los siete días de la semana

SERVICIO DE BARRIDO Y LIMPIEZA

VARIABLES DE ANÁLISIS	RESTO DE LA CIUDAD	VILLAS Y ASENTAMIENTOS
Área de prestación	Total. Incluye la recolección de residuos y limpieza de todas las calles y veredas de la Ciudad	Limitado a las calles perimetrales y a las "interiores pavimentadas" (la gran mayoría de las calles y pasajes de villas y asentamientos no están pavimentadas).
Estándares de prestación	Los oferentes deben especificar las frecuencias, horarios y recorridos, para el servicio de barrido y limpieza de calles y veredas	No se incluyen ni se solicitan especificaciones. Sólo se expresa que la empresa al momento de ofertar deberá "planificar un servicio de higiene integral de la villa de emergencia". Para ello 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".

SERVICIOS ESPECIALES

VARIABLES DE ANÁLISIS	RESTO DE LA CIUDAD	VILLAS Y ASENTAMIENTOS
Cestos papeleros (Área de prestación)	Se establece la provisión, mantenimiento y reemplazo de cestos papeleros en las veredas de los sectores AA1, A1 y A2	No se prevé la prestación del servicio
Estándares de prestación	Se establece la cantidad mínima de contenedores a ubicar en c/u de las 3 zonas (punto 10), las especificaciones técnicas de los cestos (punto 9), frecuencias (8.3) y recorridos (8.5) para el servicio de barrido y limpieza de calles (punto 8) y veredas	No se prevé la prestación del servicio

CONTROL DEL CUMPLIMIENTO DEL CONTRATO

VARIABLES DE ANÁLISIS	RESTO DE LA CIUDAD	VILLAS Y ASENTAMIENTOS
Estándares generales de control	Se establecen diversos puntos que serán controlados respecto del cumplimiento de las obligaciones especificadas en el contrato. Se establecen las pautas detalladas a controlar respecto al estado y ubicación de contenedores	Se controlará la falta de mantenimiento o inadecuado mantenimiento de las "islas" de las villas y el acopio de residuos en rutas con modalidad de acera. No se menciona nada respecto del estado, cantidad o ubicación de las "islas"
Control del servicio de barrido y limpieza	Se incluyen una gran variedad de ítems a controlar en el resto de la Ciudad, tales como falta de escurrimiento de sumideros, limpieza de paradas de transporte público, levantamiento de heces, entre otros	Sólo se prevé controlar la "falta de limpieza o mantenimiento del sector de villas"
Control del vaciado o la limpieza de los contenedores	Se controlará el vaciado y la limpieza de los contenedores, su reubicación, el estado del entorno	Sólo se prevé controlar "el estado de las islas"
Unidades sujetas a control	Se controlarán 15 contenedores presentes en el tramo de ruta a inspeccionar y de cinco cuadras para residuos voluminosos, verdes o de restos de obras	Se verificará el 15% de las "islas" que hubiera servido una unidad

CONCLUSIONES DEL INFORME

Del análisis realizado resultan las siguientes conclusiones:

- La Ciudad tiene expresas obligaciones constitucionales y legales de organizar el Servicio de Higiene Urbana dando especial prioridad a la situación de las Villas y Asentamientos, a fin de garantizar condiciones dignas de prestación que garanticen el derecho a la salud, el ambiente sano y el hábitat adecuado.
- El Pliego no garantiza estándares mínimos adecuados para la prestación de Servicios de Recolección Domiciliaria, Barrido y limpieza de calles y aceras, ni colocación y mantenimiento de cestos papeleros en las Villas y Asentamientos de la Ciudad.
- El Pliego establece condiciones desiguales, perjudiciales y discriminatorias en relación con las comunidades de las Villas y Asentamientos en todos los componentes del Servicio de Higiene Urbana, sin justificación alguna.
- El Pliego carece de pautas mínimas que establezcan niveles adecuados de cobertura, prestación y control de los distintos componentes del Servicio de Higiene Urbana en relación con las villas. De este modo deja a las comunidades en grave desprotección de sus derechos durante todo el lapso de la concesión (10 años).