



INFORME FINAL DE
AUDITORIA
Con Informe Ejecutivo

Proyecto N° 5.15.28

COMUNA 15

Auditoría de Relevamiento

Período 2014

Buenos Aires, Agosto 2017

AUDITORIA GENERAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Av. Corrientes 640 - 5to. Piso
 Ciudad Autónoma de Buenos Aires

PRESIDENTE:

Lic. Cecilia Segura Rattagan

AUDITORES GENERALES:

Cdra. Mariela Coletta

Ing. Facundo Del Gaiso

Dr. Jorge Garayalde

Mg. María Raquel Herrero

Cdor. Vicente Federico Rodríguez

Lic. Hugo Vasques



CODIGO DEL PROYECTO:

5.15.28

NOMBRE DEL PROYECTO:

Comunas. Relevamiento.

PERÍODO BAJO EXAMEN:

2014

EQUIPO DESIGNADO:

Director de Proyecto: Dra. Scolari, María Belén
Lic. Gasparián, Javier

Supervisor: Dra. Mina, María Fernanda
Mg. Aiscurri, Mario Alberto

FECHA DE APROBACIÓN DEL INFORME: 24 DE AGOSTO DE 2017

APROBADO POR: UNANIMIDAD

RESOLUCIÓN N°: 321/17

Informe ejecutivo

Lugar y fecha de emisión	Buenos Aires, agosto de 2017																																										
Código del Proyecto	5.15.28																																										
Denominación del Proyecto	Comuna 15. Relevamiento.																																										
Período examinado	2014																																										
Jurisdicción	Jurisdicción 90 Secretaría de Gestión Comunal.																																										
Unidad Ejecutora	Unidad Ejecutora 9915 Comuna 15.																																										
Programas auditados	Programa 15 Gestión de la comuna 15.																																										
Objeto	Comuna 15.																																										
Objetivo	Relevamiento de los recursos financieros, humanos y físicos cada comuna de la CABA. Análisis de la estructura orgánico funcional, asignación de responsabilidades, planificación operativa y presupuestaria, manuales de normas y procedimientos circuitos administrativos y ambiente de control interno. Matriz de riesgo. Identificación de áreas críticas.																																										
Presupuesto	<p style="text-align: center;">JURISDICCION 90 -SECRETARIA DE GESTION COMUNAL Y ATENCION CIUDADANA</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Prog</th> <th>Inciso</th> <th>Descripción</th> <th>Sancionado</th> <th>Vigente</th> <th>Devengado</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>15</td> <td></td> <td>GESTION DE LA COMUNA 15</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td></td> <td>1</td> <td>GASTOS DE PERSONAL</td> <td>4.865.000,00</td> <td>7.310.573,00</td> <td>7.256.657,91</td> </tr> <tr> <td></td> <td>2</td> <td>BIENES DE CONSUMO</td> <td>513.530,00</td> <td>294.665,00</td> <td>293.691,78</td> </tr> <tr> <td></td> <td>3</td> <td>SERVICIOS PERSONALES NO</td> <td>8.461.900,00</td> <td>10.994.286,00</td> <td>9.778.087,02</td> </tr> <tr> <td></td> <td>4</td> <td>BIENES DE USO</td> <td>8.444.500,00</td> <td>11.305.079,00</td> <td>11.292.604,64</td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> <td>22.284.930,00</td> <td>29.904.603,00</td> <td>28.621.041,35</td> </tr> </tbody> </table>	Prog	Inciso	Descripción	Sancionado	Vigente	Devengado	15		GESTION DE LA COMUNA 15					1	GASTOS DE PERSONAL	4.865.000,00	7.310.573,00	7.256.657,91		2	BIENES DE CONSUMO	513.530,00	294.665,00	293.691,78		3	SERVICIOS PERSONALES NO	8.461.900,00	10.994.286,00	9.778.087,02		4	BIENES DE USO	8.444.500,00	11.305.079,00	11.292.604,64				22.284.930,00	29.904.603,00	28.621.041,35
Prog	Inciso	Descripción	Sancionado	Vigente	Devengado																																						
15		GESTION DE LA COMUNA 15																																									
	1	GASTOS DE PERSONAL	4.865.000,00	7.310.573,00	7.256.657,91																																						
	2	BIENES DE CONSUMO	513.530,00	294.665,00	293.691,78																																						
	3	SERVICIOS PERSONALES NO	8.461.900,00	10.994.286,00	9.778.087,02																																						
	4	BIENES DE USO	8.444.500,00	11.305.079,00	11.292.604,64																																						
			22.284.930,00	29.904.603,00	28.621.041,35																																						
Alcance	Relevamiento de normativa de creación y asignación de competencias; organigrama; manuales de la organización y de procedimientos; diseño de políticas, programas y actividades; registros presupuestarios y operativos y sujeción a la normativa vigente.																																										
Relevamiento	<p>PARTE A: MARCO NORMATIVO</p> <p>1) <i>Constitución de la Ciudad. Ley N° 1777 y normas reglamentarias</i></p>																																										

	<p>PARTE B: DE LOS RECURSOS</p> <p>2) <i>Recursos financieros</i> 3) <i>Recursos humanos</i> 4) <i>Recursos físicos</i></p> <p>PARTE C: EVALUACIÓN DEL CONTROL INTERNO</p> <p>5) <i>Planes de la organización</i> 6) <i>Asignación de responsabilidades (estructura orgánico funcionales formales e informales)</i> 7) <i>Manuales de normas y procedimientos</i> 8) <i>Registro de las operaciones</i> 9) <i>Preservación de activos</i> 10) <i>Cumplimiento de normas y reglamentos (Reglamento interno de la Junta Comunal y del Consejo Consultivo)</i> 11) <i>Cumplimiento de normas y reglamentos (compras y contrataciones)</i></p> <p>PARTE D: EVALUACIÓN DE RIESGO</p> <p>12) <i>Matriz de riesgo</i> 13) <i>Identificación de áreas críticas.</i></p>
<p>Principales fortalezas y debilidades</p>	<p>Áreas de riesgo alto:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Comuna 15: <ul style="list-style-type: none"> ○ Participación vecinal. ○ Presupuesto y administración. ○ Control comunal. <p>Áreas de riesgo medio:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Comuna 15: <ul style="list-style-type: none"> ○ Mantenimiento urbano de las vías secundarias. ○ Mantenimiento de espacios verdes.
<p>Conclusiones</p>	<p>Las Comunas comenzaron a trabajar como tales en 2011, luego de aprobada la Ley N° 1777. No obstante, en la mayoría de los casos continúan funcionando en el mismo edificio institucional en que trabajaban los Consejos Vecinales primero, los Centros de Gestión y Participación, luego, y, finalmente, los Centros de Gestión y Participación Comunal. Hasta ese entonces, la Ciudad no había tenido experiencias previas de descentralización administrativa. Las prácticas anteriores estaban vinculadas a la desconcentración de servicios, como paso previo a la descentralización.</p> <p>La descentralización en las Comunas como tales implicó un proceso de novedades institucionales que sufrió un desarrollo progresivo. Paralelamente el Gobierno de la Ciudad fue transfiriendo las competencias exclusivas y concurrentes que la Ley asigna a las Comunas. Dicho proceso, aún cuenta con varios aspectos y procedimientos pendientes de resolución.</p> <p>En el caso particular de la Comuna 15, se detectaron como áreas críticas, con riesgo alto, las de Participación vecinal, Presupuesto y administración y Control comunal y, con nivel de riesgo medio,</p>

	<p>Mantenimiento urbano de las vías secundarias y Mantenimiento de espacios verdes.</p> <p>Del relevamiento realizado puede concluirse que el funcionamiento de las Comunas contradice las finalidades de descentralización, de participación ciudadana y de promoción de mecanismos de democracia directa, establecido en la Ley 1777 y que fueron fundamento de la creación de las comunas. De ésta forma, observamos que el Poder Ejecutivo retiene y continúa ejerciendo de forma centralizada competencias que le corresponden ejecutar a las Comunas. A lo cual, se suma la centralidad en las decisiones por parte del Presidente de la Junta Comunal, lo que manifiesta en la práctica una doble centralidad que deviene en una administración discrecional y arbitraria por parte de los Presidentes de las Juntas. En el artículo 19° de la Ley se define a las Juntas Comunales como “órganos colegiados”, parte del Poder Ejecutivo. Esto significa que los siete integrantes deben establecer criterios de decisión que permita los consensos necesarios para llevar adelante los asuntos que competen a las Comunas. ¹</p>
--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

¹ Decisión Colegiada 24-08-2017. Informe Final Comuna 15 Proyecto 5.15.28 Expediente 103.017/26

**INFORME FINAL DE AUDITORÍA
“COMUNA 15”
PROYECTO N° 5.15.28**

DESTINATARIO

Señor
Presidente
Legislatura Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Cdor. Diego César Santilli
S / D

En uso de las facultades conferidas por el Art. 135 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de conformidad con las disposiciones de la Ley 70, artículos 131, 132 y 136, la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires procedió a efectuar un examen en el ámbito de las Comunas 15 con el objetivo que se describe en el acápite 2.

1.- OBJETO

Relevamiento de las Comunas 15.

2.- OBJETIVO

Relevamiento de los recursos financieros, humanos y físicos cada comuna de la CABA. Análisis de la estructura orgánico funcional, asignación de responsabilidades, planificación operativa y presupuestaria y ambiente de control interno. Matriz de riesgo. Identificación de áreas críticas.

3.- ALCANCE Y TAREAS DESARROLLADAS

Relevamiento de normativa de creación y asignación de competencias; organigrama; manuales de la organización y de procedimientos; diseño de políticas, programas y actividades; registros presupuestarios y operativos y sujeción a la normativa vigente.

3.1.- TAREAS Y PROCEDIMIENTOS REALIZADOS

- ✓ Entrevista protocolar con el/la Presidente/a de cada Junta Comunal y presentación del equipo designado.
- ✓ Recopilación de la normativa actualizada que rige el funcionamiento de las comunas.
- ✓ Recopilación de documentación atinente a la planificación y administración de recursos financieros, humanos y físicos de cada Comuna.

Departamento Actuaciones Colegiadas
INFORME FINAL
de la
Auditoría Genl. de la Ciudad de Bs. As.

- ✓ Recopilación de Informes anteriores de AGCBA, de la UAI y de otros organismos vinculados a las Comunas y las instituciones que las antecedieron (CGPs y CGPCs) en el proceso de descentralización de servicios establecido en la Constitución de la Ciudad.
- ✓ Entrevista con los/las titulares de las áreas de gestión de cada Comuna. Compulsa de los documentos que formalizan la asignación de responsabilidades.
- ✓ Relevamiento de las estructuras orgánico funcionales y de los mecanismos de asignación de responsabilidades.
- ✓ Relevamientos de los circuitos administrativos básicos.
- ✓ Recopilación de información planificación y ejecución presupuestaria de cada Comuna. Diseño de metas físicas e indicadores de gestión.
- ✓ Relevamiento de los circuitos formales e informales que permiten las acciones de planificación, ejecución y control de mantenimiento de urbano de vías secundarias.
- ✓ Relevamiento de los circuitos formales e informales que permiten las acciones de planificación, ejecución y control de mantenimiento de espacios verdes.
- ✓ Recopilación de antecedentes obrantes en cada Comuna sobre el ejercicio de la iniciativa parlamentaria y la facultad para proponer proyectos de decretos.
- ✓ Recopilación de la documentación correspondiente a las intervenciones del Consejo Consultivo Comunal y al tratamiento, por parte de la Junta Comunal, de sus recomendaciones.
- ✓ Recopilación de la documenta pertinente al ejercicio de sus funciones por parte del Área de Control Comunal.
- ✓ Recopilación de la documentación relacionada con las intervenciones del Consejo de Coordinación Intercomunal. .|
- ✓ Evaluación del ambiente de control interno, verificando la existencia de métodos y procedimientos que aseguren o promuevan: eficacia y eficiencia en las operaciones; confiabilidad de la información operativa, salvaguarda de los activos y cumplimiento de las leyes o reglamentos.
- ✓ Identificación de áreas críticas.
- ✓ Aplicación de análisis FODA.

3.2.- LIMITACIONES AL ALCANCE

No hubo

4.- RELEVAMIENTO

PARTE A: MARCO NORMATIVO

1) *Constitución de la Ciudad. Ley N° 1777 y normas reglamentarias*

DOCTRINA JUDICIAL:² Amerita en este punto, hacer un análisis pormenorizado de los términos centralización, descentralización y desconcentración.

Centralización y Descentralización: La **centralización** implica que las facultades de decisión están reunidas en los órganos superiores de la administración. La **desconcentración**, que se han atribuido partes de las competencias a órganos inferiores pero siempre dentro de la misma organización o del mismo ente estatal. Por su parte, la **descentralización** implica que la competencia se ha atribuido a un nuevo ente separado de la administración central, dotado de personalidad jurídica propia, y constituido por órganos propios que expresan la voluntad de ese ente.

Caracteres de los entes descentralizados: Todos los entes estatales descentralizados (entes autárquicos, empresas del estado o empresas nacionalizadas, etc.);

- Tienen personalidad jurídica propia que implica que pueden actuar por sí mismos en nombre propio, estando en juicio como actores o demandados, celebrando contratos en su nombre, etc.
- Cuentan, o han contado, con una asignación legal de recursos, es decir, tienen por ley la percepción de algún impuesto o tasa, o reciben sus fondos regularmente del presupuesto general o, por fin, los han recibido en el momento de su creación aunque después se manejen exclusivamente con los ingresos obtenidos de su actividad.
- Tienen capacidad de administrarse a sí mismos: Es una consecuencia lógica de las características anteriores, y constituye uno de los datos administrativos típicos de la descentralización; es la asignación de competencia específica para resolver todos los problemas que plantee la actuación del ente, sin tener que recurrir a la administración central más que en los casos expresamente previstos por sus estatutos.
- Están sometidas al control de la administración central. Dentro de este punto, el ámbito y la extensión del control es sumamente variable según el país y el tipo de ente descentralizado de que se trate, pero pueden señalarse, entre otros, algunos trazos usualmente comunes:
 1. Control de presupuesto: autorización o aprobación.
 2. Control de la inversión, a través de los organismos específicos (tribunal de cuentas, contaduría, etc.).
 3. Designación del personal directivo del ente. Es decir, su presidente y directorio (el resto del personal lo nombra el directorio, el presidente, el gerente general, etc.).

² **Entes públicos:** S/Gordillo: Teoría General del Derecho Administrativo, T.VIII, “Entes Públicos, Pág. 185 y ssgtes. S/ Marienhoff: Tratado de Derecho Administrativo, sección 1ª Consideraciones generales, Tomo I, Capítulo VI “Centralización y Descentralización”, Pág. 631 y ssgtes.



4. Control de los actos, cuando los terceros afectados por ellos interponen los recursos que autoriza el ordenamiento jurídico, incluyendo, eventualmente, la revocación o reforma de los mismos.
5. Excepcionalmente, en casos graves, se admite la facultad de intervención.
6. En sus relaciones con la administración central y otros entes estatales se rigen invariablemente por el derecho público. En sus relaciones con los particulares, pueden regirse, a veces, parcialmente por el derecho privado, especialmente en el caso de realizar ciertas actividades comerciales o industriales.

Centralización y descentralización:³ Ambas son formas de hacerse efectiva la actividad de la Administración Pública.

En la **centralización**, la actividad administrativa se realiza “directamente” por el órgano u órganos centrales, que actúan como coordinadores de la acción estatal. El órgano local carece, entonces, de libertad de acción, de iniciativa, de poder de decisión, los que son absorbidos por el órgano u órganos centrales. Existe una obvia subordinación de los órganos locales al órgano central.

En la **descentralización**, la actividad administrativa se lleva a cabo en modo indirecto a través de los órganos dotados de cierta competencia que generalmente es ejercida dentro del ámbito físico. Esa “competencia” asignada al órgano en el régimen descentralizado, le otorga a dicho órgano una cierta libertad de acción que se traduce en determinados poderes de iniciativa y de decisión.

La **descentralización administrativa** que, en ejercicio de sus potestades constitucionales, realice el Poder Ejecutivo en modo alguno debe interpretarse como una delegación de competencia, ni asimilarse a ésta. La descentralización solo implica una distribución de su propia competencia realizada por el Poder Ejecutivo entre órganos o entes que siguen dependiendo de él a través del “poder jerárquico” o del “control de lo administrativo”, según los casos.

La descentralización presenta dos formas esenciales.

A) **Orgánica o subjetiva:** Aquella donde el órgano respectivo se hallase dotado de personalidad. La subjetiva también es llamada autárquica, que a su vez ofrece dos modalidades: territorial e institucional.

En este supuesto, el órgano aparte de las funciones que se le han asignado, tiene personalidad jurídica. Tratándose de las entidades autárquicas, se puede afirmar que la autarquía es un fenómeno de la descentralización.

B) **Jerárquica o burocrática:** Aquella donde el órgano correspondiente carece de personalidad. La burocrática, en algunos países, es llamada **desconcentración**.

La desconcentración: Trátase de meros organismos, siempre dependientes del poder central, a los que se les otorga cierto poder de

³ Marienhoff; cit.

iniciativa y decisión. Dichos organismos permanecen unidos al poder central a través del vínculo jerárquico.

Marco Normativo de encuadre de la Comunas.

Constitución de la Ciudad de Buenos Aires. (Título Sexto).

En forma detallada y taxativa la carta magna porteña incorpora en su articulado los siguientes principios y normas, a partir de los cuales les otorga encuadre jurídico, a fin de cumplir con la creación, conformación de sus órganos de gestión y sentar las bases para su desarrollo:

¿Qué son y cómo se ponen en funcionamiento? “ART. 127º *Las Comunas son unidades de gestión política y administrativa con competencia territorial. Una ley sancionada con mayoría de dos tercios del total de la Legislatura establece su organización y competencia, preservando la unidad política y presupuestaria y el interés general de la Ciudad y su gobierno. Esa ley establece unidades territoriales descentralizadas, cuya delimitación debe garantizar el equilibrio demográfico y considerar aspectos urbanísticos, económicos, sociales y culturales.”*

¿Cuáles son sus funciones? Competencias exclusivas: “ART. 128º *Las Comunas ejercen funciones de planificación, ejecución y control, en forma exclusiva o concurrente con el Gobierno de la Ciudad, respecto a las materias de su competencia. Ninguna decisión u obra local puede contradecir el interés general de la Ciudad.*

Son de su competencia exclusiva:

- 1. El mantenimiento de las vías secundarias y de los espacios verdes de conformidad a la ley de presupuesto.*
- 2. La elaboración de su programa de acción y anteproyecto de presupuesto anual, así como su ejecución. En ningún caso las Comunas pueden crear impuestos, tasas o contribuciones, ni endeudarse financieramente.*
- 3. La iniciativa legislativa y la presentación de proyectos de decretos al Poder Ejecutivo.*
- 4. La administración de su patrimonio, de conformidad con la presente Constitución y las leyes....”*

Competencias concurrentes: *“Ejercen en forma concurrente las siguientes competencias:*

- 1. La fiscalización y el control del cumplimiento de normas sobre usos de los espacios públicos y suelo, que les asigne la ley.*
- 2. La decisión y ejecución de obras públicas, proyectos y planes de impacto local, la prestación de servicios públicos y el ejercicio del poder de policía en el ámbito de la Comuna y que por ley se determine.*
- 3. La evaluación de demandas y necesidades sociales, la participación en la formulación o ejecución de programas.*
- 4. La participación en la planificación y el control de los servicios.*
- 5. La gestión de actividades en materia de políticas sociales y proyectos comunitarios que pueda desarrollar con su propio presupuesto, complementarias de las que correspondan al Gobierno de la Ciudad.*

6. *La implementación de un adecuado método de resolución de conflictos mediante el sistema de mediación, con participación de equipos multidisciplinarios.”*

Presupuesto. *“ART. 129 La ley de presupuesto establece las partidas que se asignan a cada Comuna. Debe ser un monto apropiado para el cumplimiento de sus fines y guardar relación con las competencias que se le asignen. La ley establecerá los criterios de asignación en función de indicadores objetivos de reparto, basados en pautas funcionales y de equidad, en el marco de principios de redistribución y compensación de diferencias estructurales”.*

Órganos de Gobierno. *“ART. 130º Cada Comuna tiene un órgano de gobierno colegiado denominado Junta Comunal compuesto por siete miembros, elegidos en forma directa con arreglo al régimen de representación proporcional, formando cada Comuna a esos fines un distrito único. La Junta Comunales presidida y legalmente representada por el primer integrante de la lista que obtenga mayor número de votos en la Comuna. Las listas deben adecuarse a lo que determine la ley electoral y de partidos políticos”.*

Organismo consultivo de deliberación. *“ART. 131º Cada Comuna debe crear un organismo consultivo y honorario de deliberación, asesoramiento, canalización de demandas, elaboración de propuestas, definición de prioridades presupuestarias y de obras públicas y seguimiento de la gestión. Está integrado por representantes de entidades vecinales no gubernamentales, redes y otras formas de organización. Su integración, funcionamiento y relación con las Juntas Comunales son reglamentados por una ley”.*

Ley Nº 1777.⁴

Es dable aclarar que el presente relevamiento se realiza en el marco de la Ley Nº 1777 **Título VI-Descentralización del control-Capítulo Único. Organismos de control**, donde expresamente indica: *“Artículo 42º Control interno y externo. El control interno y externo de los actos de la Junta Comunal está a cargo de la Sindicatura General y la Auditoría General de la Ciudad, respectivamente, conforme a la normativa vigente. Se crea una Unidad de Auditoría Interna para el control de gestión”.*

Por su parte y conforme lo indica la Constitución en su Artículo 127º ya descripto; la Ley Nº 1777 incorpora los conceptos de descentralización, desconcentración, participación ciudadana y comunal; con el objeto de reglamentar el funcionamiento de las Comunas en el territorio de la Ciudad de Buenos Aires.

A continuación se describen solo algunos artículos de la Ley a efectos de diferenciar los conceptos administrativos de descentralización y desconcentración administrativa.

⁴ del año 2005 (B.O 2292) (Ver **ANEXO I** del presente Informe).

El objeto de la ley se detalla en su Artículo 1º, en el que establece las normas de organización, competencia y funcionamiento de las Comunas, de conformidad con lo dispuesto en los Artículos 127º, siguientes y concordantes de la Constitución de la Ciudad.

Por su parte el Artículo 2º, describe la naturaleza jurídica de las comunas como **unidades de gestión política y administrativa descentralizada con competencia territorial, patrimonio y personería jurídica propia.**

El art. 3º indica que: a los efectos de la aplicación e interpretación de esta ley, se entiende que la misma tiene por finalidad:

- a) *Promover la descentralización y facilitar la desconcentración de las funciones del Gobierno de la Ciudad, preservando su integridad territorial.*
- b) *Facilitar la participación de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones y en el control de los asuntos públicos.*
- c) *Promover el desarrollo de mecanismos de democracia directa.*
- d) *Mejorar la eficiencia y la calidad de las prestaciones que brinda el Gobierno de la Ciudad.*
- e) *Implementar medidas de equidad, redistribución y compensación de diferencias estructurales a favor de las zonas más desfavorecidas de la ciudad.*
- f) *Preservar, recuperar, proteger y difundir el patrimonio y la identidad cultural de los distintos barrios.*
- g) *Consolidar la cultura democrática participativa.*
- h) *Cuidar el interés general de la ciudad.*
- i) *Asegurar el desarrollo sustentable”.*

Por su parte, en el Título VIII-Disposiciones transitorias, el Artículo 47º indica el cronograma para el proceso de transición que contemple la efectiva participación de los representantes de las organizaciones vecinales.

“La conformación de las Comunas y la elección de sus autoridades se ajusta a un proceso de fortalecimiento institucional que comprende:

- a) *Descentralización de los servicios actualmente desconcentrados en los Centros de Gestión y Participación, adaptación de los límites, la normativa y los padrones electorales.*
- b) *Transferencia gradual de competencias centralizadas a las unidades descentralizadas, en virtud de la aplicación del Título II de la presente ley.*
- c) *El proceso de transición debe completarse al 31 de diciembre de 2006. Antes del vencimiento de dicho plazo la Legislatura fija la fecha en que se realizarán las elecciones, que deben ser convocadas por el Jefe de Gobierno, y de la disolución de los Centros de Gestión y Participación, y asunción de las autoridades electas”.*

Por último, el Art. 51º se refiere a los servicios tercerizados. *“Los servicios tercerizados actualmente a cargo del Poder Ejecutivo que en virtud de la presente ley deban ser transferidos a las Comunas continuarán vigentes. Se transfiere a las Comunas el control de la ejecución, certificación y priorización de los servicios”.*

Ver la delimitación geográfica de las Comunas en el **Anexo II** del presente informe.

PARTE B: DE LOS RECURSOS

2) Recursos financieros

JURISDICCION 90 -SECRETARIA DE GESTION COMUNAL Y ATENCION CIUDADANA

Prog	Inciso	Descripción	Sancionado	Vigente	Devengado
15		GESTION DE LA COMUNA 15			
	1	GASTOS DE PERSONAL	4.865.000,00	7.310.573,00	7.256.657,91
	2	BIENES DE CONSUMO	513.530,00	294.665,00	293.691,78
	3	SERVICIOS NO PERSONALES	8.461.900,00	10.994.286,00	9.778.087,02
	4	BIENES DE USO	8.444.500,00	11.305.079,00	11.292.604,64
			22.284.930,00	29.904.603,00	28.621.041,35

Fuente: Internen buenosaires.gov.ar/hacienda/contaduría/contable/ejecución presupuestaria

JURISDICCION 90-SECRETARIA DE GESTION COMUNAL Y ATENCION CIUDADANA

Inc	PP	Descripción	COMUNA 15		
			Vigente	Devengado	% Ejec.
		Gestión de las comunas 9 , 10 Y 15	29.866.119,00	29.779.476,10	99,7
			29.866.119,00	29.779.476,10	99,7
		Gastos En Personal	7.310.573,00	7.256.657,91	99,3
1	1	Personal Permanente	6.965.430,00	6.911.516,07	99,2
1	3	Servicios Extraordinarios	0,00	0,00	0,0
1		Asignaciones Familiares	109.290,00	109.290,00	100,0
1	5	Asistencia Social Al Personal	103.783,00	103.782,85	100,0
1	6	Beneficios Y Compensaciones	132.070,00	132.068,99	100,0
2		Bienes De Consumo	294.665,00	293.691,78	99,7
2	1	Productos Alimenticios, Agropecuarios Y Forestales	13.884,00	13.882,03	100,0
2	2	Textiles Y Vestuario	0,00	0,00	0,0
2	3	Pulpa,Papel, Cartón Y Sus Productos	42.175,00	42.173,08	100,0
2	4	Productos De Cuero Y Caucho	700,00	700,00	100,0
2	5	Productos Químicos, Combustibles Y Lubricantes	71.176,00	71.174,08	100,0
2	6	Productos De Minerales No Metálicos	0,00	0,00	0,0
2	7	Productos Metálicos	4.277,00	3.313,24	77,5
2	8	Minerales	0,00	0,00	0,0
2	9	Otros Bienes De Consumo	162.453,00	162.449,35	100,0
3		Servicios No Personales	10.955.802,00	10.936.521,77	99,8
3	1	Servicios Básicos	134.699,00	134.627,24	99,9
3	2	Alquileres Y Derechos	20.099,00	17.794,00	88,5
3	3	Mantenimiento, Reparación Y Limpieza	9.436.184,00	9.436.142,53	100,0
3	4	Servicios Profesionales, Técnicos Y Operativos	1.318.220,00	1.309.020,00	99,3
3	5	Servicios Especializados, Comerciales Y Financieros	16.600,00	13.238,00	79,7
3	6	Publicidad y Propaganda	0,00	0,00	0,0

Departamento Actuaciones Colegiadas
INFORME FINAL
 de la
 Auditoría Gral. de la Ciudad de Bs. As.

3	7	Pasajes, Viáticos Y Movilidad	28.000,00	24.000,00	85,7
3	9	Otros Servicios	2.000,00	1.700,00	85,0
4		Bienes De Uso	11.305.079,00	11.292.604,64	99,9
4	2	Construcciones	11.010.579,00	11.010.578,72	100,0
4	3	Maquinaria Y Equipo	294.500,00	282.025,92	95,8

3) Recursos humanos

Comuna 15

Consultado el presidente de la Junta Comunal acerca del personal que realizaba tareas en el organismo durante el 2014, expresó que no obra en la Comuna información al respecto⁵. Sin embargo, pudo reconstruirse parcialmente la información requerida, debido a que la Comuna remitió un listado del personal que presta servicio en el presente (julio 2016) en que se registran las altas y bajas del personal desde el año 2014. El listado contiene un total de cincuenta y cuatro (54) agentes de planta de los cuales sólo veinticinco (25) prestan servicios en la actualidad. Dos (2) agentes de planta transitoria y los siete (7) comuneros integran ese listado de veinticinco (25)⁶. Despejando las altas y bajas operadas, se puede inferir que al 31 de diciembre de 2014; la Comuna contaba con treinta y dos (32) agentes y veintiocho (28) al 31 de diciembre de 2015 (en ambos casos, los siete (7) comuneros están incluidos).

El listado se complementa con el personal asignado a la UAC y las veintidós (22) personas físicas contratadas bajo el régimen de locación de obra a partir de 2015. Por lo tanto, no se dispone de información relacionada con las personas físicas contratadas en 2014.

En oportunidad de formular comentarios al Informe Preliminar, el Presidente de la Junta Comunal envió un listado complementario del personal de la Comuna, en el que se indican las funciones que ejercen los agentes. En el mismo se pueden identificar a seis (6) agentes que integran la cuadrilla de mantenimiento y a dos (2) inspectores.

4) Recursos físicos

Comuna 15

La sede comunal se ubica en el edificio de Córdoba 5690. La junta Comunal comparte el edificio con la UAC, utilizando locales del 1° piso. No hay acceso directo a estos locales. Para acceder a ellos, es necesario anunciarse en la UAC. No hay carteles que señalen el recorrido desde la UAC a la Junta, ni carteles que indiquen el uso exclusivo que ejerce ella sobre los mencionados locales. No pudo observarse la presencia de una mesa de entradas propia, ni de un mostrador o escritorio que funcionara como recepción.⁷

⁵ Entrevista con el presidente de la Junta Comunal del 15 de mayo de 2016.

⁶ PT N° 15 C.

⁷ En nota del 10 de febrero de 2017, el Presidente de la Junta Comunal informa que a partir de octubre de 2016 se ha procedido a implementar una “mesa de entradas” propia de la Comuna.



PARTE C: EVALUACIÓN DEL CONTROL INTERNO

5) Planes de la organización

Comuna 15

La Comuna no cuenta con documentación relacionada con un Plan General de la Organización.

En la entrevista realizada por el equipo de auditoría, el presidente de la Junta Comunal afirma que “se planifica en base a los reclamos ingresados. Estos ingresan de diferentes modalidades (en adelante vías de reclamo): presencialmente en la Comuna, por internet y por el 147 y se registran en el SUACI”(sic). Asimismo, aclaró que “si bien actualmente se pueden discriminar las demandas ingresadas según tipo de reclamo (tiene un empleado que a partir del SUACI realiza dicha discriminación) y área a la que le corresponde resolver, no puede afirmar lo mismo del período 2014/2015. El sistema solo discrimina por vía de reclamo, no por tipo.”⁸ (sic).

En relación con la planificación presupuestaria, el Presidente de la Junta Comunal señaló que “no puede asegurar la participación vecinal en la elaboración del programa de acción y el anteproyecto de presupuesto comunal durante el 2014” (sic) y que “Como comunero, en el periodo comprendido 2011/2015, no tuvo participación.”(sic)

En las actas de las reuniones de Junta Comunal correspondientes al año 2014, no consta que se haya el tratado el ante proyecto de presupuesto para el año 2015⁹.

En lo que refiere a la planificación de las acciones de Arbolado Público, el Presidente de la Junta comunal da cuenta de la inexistencia de una planificación general de la cual él esté al tanto, y expresa que realiza una planificación operativa donde se dividen las tareas por calles y zonas. Hizo hincapié en la dificultad de cumplir en tiempo y forma la verificación de las tareas desarrolladas por la empresa debido a que existen 32 mil árboles distribuidos en los 6 barrios de la Comuna y que la cantidad de personal es escasa¹⁰.

6) Asignación de responsabilidades (estructura orgánico funcionales formales e informales)

El GCABA estableció la estructura orgánico funcional de las Comunas a través del Decreto N° 251/GCABA/14. Se trata de un mecanismo de asignación de responsabilidades en el que se creaban, además, unidades de organización de niveles inferiores que debían asumirlas. La norma no previó una adaptación a las necesidades de cada territorio. Dicho de otro modo, la estructura así establecida era única para todas las comunas. El Decreto no está vigente debido a que una medida cautelar suspendió su ejecución¹¹.

⁸ Entrevista con el Presidente de la Junta Comunal 15 del 18 de mayo de 2016.

⁹ PT N° 15 B.

¹⁰ Entrevista con el Presidente de la Junta Comunal 15 del 18 de mayo de 2016.

¹¹ Fuero Contencioso Administrativo y Tributario, Juzgado N° 23, Secretaría N° 46, “VAYO MIGUEL ENRIQUE y otros CONTRA GCBA SOBRE AMPARO” EXPTE: A7770-2014/0.

Comuna 15

Se solicitó a la Comuna que remitiera las actas en la que se hayan creado la Áreas de gestión previstas en el artículo 28° de la Ley N° 1777 y la asignación de las responsabilidades correspondientes a cada comunero¹². El organismo remitió copia del Acta N° 4 (11 de enero de 2012) en la que se crean las siguientes áreas, asignando las responsabilidades de las mismas a los comuneros: Participación Vecinal; Control Comunal y Gestión de Espacio Público. A su vez, el Acta N° 8 (9 de marzo de 2012) desagrega las responsabilidades del Área de Gestión del Espacio Público en distintas tareas que se listan a continuación, asignando la responsabilidad de las mismas a cuatro comuneros: Guardianes de Plaza; Veredas; Asfalto y Poda y Luminarias¹³.

A su vez, la mencionada Acta N° 4 crea Coordinaciones y asigna responsabilidades a los comuneros. Las Coordinaciones creadas son: Cultura, Deporte y Desarrollo Económico; Salud, Educación y Derechos Humano y Desarrollo Social, Vivienda y Hábitat.

De este modo, las Áreas de Gestión están relacionadas con las facultades exclusivas de las Comunas establecidas en el Artículo 10° de la Ley N° 1777 y con las disposiciones del Artículo 28° de la misma norma. A su vez, las Coordinaciones están relacionadas con las facultades concurrentes enumeradas en el Artículo N° 11 de esa Ley.

La Comuna remitió listados de personal que ya fueron descritos en el artículo 3) del presente. Cabe señalar aquí que, en los correspondiente al personal de planta, la información, en general, es incompleta y no permite una clara identificación de las funciones que los agentes ejercían, salvo en tres (3) casos en que los mismos prestaban servicios como guardianes de plaza en 2014.

Contrariamente, en el listado de personas contratadas, la descripción de las funciones y responsabilidades asignadas es precisa. Sin embargo, no corresponden al período bajo análisis¹⁴.

7) Manuales de normas y procedimientos

Comuna 15

La comuna no cuenta con normas procedimentales propias. El Presidente de la Junta Comunal afirmó, en su entrevista con el equipo de auditoría, que “la anterior gestión no entregó ningún manual, ni descripción de circuito administrativo al transferir la presidencia como tampoco actos administrativos que asignen responsabilidades al personal de la Comuna.”¹⁵

¹² Nota AGCBA N° 1098/2016.

¹³ PT N° 15 A.

¹⁴ PT N° 15 C. A modo ilustrativo, se identifican los tres (3) profesionales a cargo de la verificación de las contrataciones de mantenimiento de espacios verdes y arbolado público.

¹⁵ Entrevista del 18 de mayo de 2016.

8) Registro de las operaciones

Comuna 15

La Junta Comunal no cuenta con registros manuales de las actividades realizadas durante el año 2014¹⁶.

La Comuna no conserva los informes de gestión elaborados por la Junta Comunal que cumplió su mandato el 10 de diciembre de 2015¹⁷.

La Comuna conserva los registros de contrataciones de mantenimiento urbano obrantes en el SAP y puede acceder a los que se llevan en el SIGAF.

9) Preservación de activos

Comuna 15

La Comuna remitió copias de formularios de altas, en relación con la contabilidad patrimonial de bienes operadas a través del módulo correspondiente del sistema SIGAF WEB¹⁸.

10) Cumplimiento de normas y reglamentos (Reglamento interno de la Junta Comunal y del Consejo Consultivo)

A los efectos de evaluar el ambiente de control interno en los aspectos relacionados con el cumplimiento de normas y reglamentos, se han considerado los reglamentos internos de las juntas comunales y los consejos consultivos y se consultaron casos de expedientes de compras y contrataciones realizadas durante 2014. El presente artículo refiere a los reglamentos, el siguiente, a los expedientes de compras y contrataciones.

Comuna 15

Reglamento de la Junta Comunal:

La Comuna remitió copia del Reglamento Interno. El mismo consta de 17 artículos que contiene las siguientes materias: Objeto; Responsabilidad de los comuneros en las decisiones de la Junta; Responsabilidades del presidente en la convocatoria, el establecimiento de la sede y la confección del acta de las reuniones de Junta Comunal; Quórum necesarios para celebrar las sesiones y tomar decisiones y Convocatoria de sesiones extraordinarias¹⁹.

Consejo Consultivo Comunal:

En nota remitida por el Presidente de la Junta Comunal se informa que “En lo que respecta a las copias de las Actas del Consejo Consultivo del período auditado, informamos que no obra en poder de la Comuna copia de la mencionada documentación.”²⁰

¹⁶ Entrevista con el presidente de la Junta Comunal del 18 de mayo de 2016.

¹⁷ Fueron solicitados en la Nota AGCBA N° 1098/2016.

¹⁸ PT N° 15 A.

¹⁹ PT N° 15 D.

²⁰ Nota sin numerar del 30 de agosto de 2016.

11) Cumplimiento de normas y reglamentos (compras y contrataciones)

Algunas Juntas Comunales realizaron sus operaciones a través de las disposiciones del Decreto N° 556/GCABA/10. Esta Auditoría General ha cuestionado la validez de utilizar un Decreto que reglamenta las facultades de los funcionarios para aprobar gastos, como procedimiento de compras alternativo a las disposiciones de la Ley de Compras y Contrataciones de la Ciudad (Ley N° 2095). El cuestionamiento alcanzó tanto al Decreto N° 556/GCABA/10 como a las normas similares que lo anteceden²¹. De modo que, por tratarse de un relevamiento, se juzgó innecesario reiterar aquellos análisis y se procedió a verificar solamente el cumplimiento del dispositivo interno del mencionado Decreto en los expedientes cotejados.

Se deja registro en presente cada caso en que se hayan utilizado otras reglas para llevar adelante las compras y contrataciones.

Comuna 15

En las Actas de las reuniones de Junta Comunal se encontraron las siguientes referencias a contrataciones llevadas a cabo por la Comuna durante 2014²²:

- Acta 41 (29 de abril de 2014): Se debatió la descentralización de las misiones, funciones y responsabilidades primarias relativas al mantenimiento de espacios verdes. Se propuso firmar un resolución en el sentido de establecer el vínculo con la empresa, injerencia de la Junta Comunal en la gestión de espacios verdes y deslindar responsabilidades. Se propuso convocar a la empresa Salvatori S.A para una reunión con la Junta Comunal. No se tomó ninguna decisión con respecto a estos temas.
- Acta 42 (29 de abril de 2014): Consultado el Presidente sobre el arreglo de veredas, comentó que estando pendiente de definición el modo de encarar la contratación, una vez resuelto el tema y aceptado por la Junta Comunal, se definirán los detalles y la continuidad del mismo.
- Acta N° 45 (11 de junio de 2014): El Presidente informa que en el mes corriente, vence el contrato para el servicio público del mantenimiento integral del arbolado público y demás servicios conexos de CABA. Agrega que si bien dentro de los pliegos, se establece el derecho del GCABA a de prorrogar el contrato por 12 meses en idénticas condiciones, dicha opción no fue utilizada.

El presidente informa que, desde la Secretaría de Atención Ciudadana y Gestión Comunal se está trabajando en un nuevo llamado a licitación pública para el ejercicio 2015.

El Presidente continúa diciendo que en esas condiciones, se solicitó a la Comuna que, para no quedar descubiertos en la poda de invierno, se tramitara una contratación por régimen de excepción (Decreto N° 556/GCABA/10).

Se solicitan detalles al Presidente sobre tiempos, formatos y procedimientos

²¹ Informe 5.12.10 Agencia de Sistemas de Información. C.A.B.A Compras y contrataciones de la Agencia de Sistemas de Información 2011.

²² PT N° 15 B.

a aplicar y por qué debería contratar la Junta si no tiene jurisdicción presupuestaria. Estos requerimientos se tratarán en la próxima reunión (sic).

- Acta extraordinaria (13 de agosto de 2014): Teniendo en cuenta los pasos previstos en los Decretos N° 556/GCABA/10 y N° 752/GCABA/10, y habiéndose invitado a cuatro empresas del rubro, solo respondieron dos de ellas. Se decide avanzar con la adjudicación a la empresa ZONA VERDE-UASA-TOSA-SEOB-UTE que presentó la oferta más conveniente. Se aprueba por mayoría la adjudicación a dicha empresa (tres votos positivos, dos negativos y dos abstenciones). Se adjuntan, en este Acta, las consideraciones de los diferentes juntistas. Este adjunto no fue remitido a la AGCBA.

La Junta Comunal no entregó copia de ningún expediente de compras y contrataciones correspondiente al año 2014, de modo que no pudo realizarse este análisis. El presidente de la Junta Comunal afirmó que no obran en poder de la Comuna copias de los expedientes de marras²³.

PARTE D: EVALUACIÓN DE RIESGO

Este informe se encuentra dividido en cuatro partes. La primera (Parte A) introduce el tema de la descentralización administrativa en el Gobierno de la Ciudad desde las perspectivas de la doctrina y de la normativa que crea las Comunas.

La segunda (Parte B) registra el relevamiento de los recursos financieros, humanos y físicos con que cuentan las Comunas.

A su vez, Parte C realiza la evaluación del ambiente de control interno de las comunas. Para realizarlo, se han seguido las prescripciones del Artículo 122° de la Ley N° 70 y el Artículo 3.2.2. de Las Normas Básicas de Auditoría Externa de (Ver **Anexo III** de presente informe). Según el siguiente detalle:

- A partir de las prescripciones de la Ley N° 70, Artículo 122°, se compusieron los siguientes artículos del presente informe:
 - 5) *Planes de la organización*
 - 6) *Asignación de responsabilidades (estructura orgánico funcionales formales e informales)*
 - 7) *Manuales de normas y procedimientos*
- A su vez, lo dispuesto en el Artículo 3.2.2. las Normas Básicas de Auditoría Externa dio lugar a los siguientes artículos del presente informe:
 - 8) *Registro de las operaciones*
 - 9) *Preservación de activos*
 - 10) *Cumplimiento de normas y reglamentos*

En esta cuarta parte (Parte D), se da cumplimiento a Artículo 3.2.3. de Las Normas Básicas de Auditoría Externa que indica los criterios que deben sostenerse en la determinación de la importancia, significatividad y riesgo de ente bajo examen. (Ver **Anexo III** del presente informe).

²³ Entrevista con el Presidente de la Junta Comunal del 18 de mayo de 2016.

* El objetivo del presente informe indica que debe concluir con una matriz de riesgo que permita identificar las áreas críticas en las Comunas identificadas en el Objeto.

* Una matriz es una estructura de datos de dos dimensiones expuestas en un eje vertical (llamado de las ordenadas) y un eje horizontal (llamado de las abscisas). Desplegados los elementos de cada uno de estos ejes, la combinación de los mismos constituyen un sistema de pares ordenados. Cada celda puede ser tomada como unidad de información que registra el resultado de cada par ordenado.

* Una matriz de riesgo supone identificar áreas de gestión y criterios ponderables para su evaluación. Permite una identificación clara y fácilmente utilizable de sus riesgos. Forma parte de la documentación elaborada por la AGCBA, brindando a los usuarios de la información un mayor conocimiento de los entes auditados, de sus actividades, riesgos y controles.

El riesgo en sí es una condición del mundo real en el cual naturalmente hay una exposición a la adversidad, conformada por una combinación de circunstancias que limitarían la posibilidad de acción. La utilidad de la percepción de los llamados riesgos de auditoría radica en que se pueden asignar oportunamente y de forma adecuada los recursos temporales y humanos, y los mecanismos o prácticas de auditoría debidas.

Siempre en el mismo caso es posible visualizar algunos de estos riesgos y en primer lugar clasificarlos según sean atribuibles a la Comuna por sus características intrínsecas o por sus características de funcionamiento.

Habiendo detectado los riesgos y en virtud de los objetivos organizacionales, es importante analizar a aquellos determinando cuál es el nivel asumible, estimando al efecto:

Importancia / trascendencia.
 Probabilidad / frecuencia.

* Desde estos conceptos, se procedió a elaborar una matriz para la evaluación del riesgo en las Comunas. En ese sentido se dispuso que las áreas de gestión a evaluar se desplegaran sobre el eje de las ordenadas y las características a ponderar en esa evaluación sobre el de las abscisas.

Por área de riesgo se entendió tanto a las acciones y programas identificables como a las unidades de organización que los tienen a su cargo. En el caso de las Comunas, se consideraron como actividades las facultades exclusivas establecidas en la Constitución de la Ciudad y en el artículo 10° de la Ley N° 1777 (v. g., Mantenimiento urbano de las vías secundarias y otras de menor jerarquía) y las áreas gestión establecidas como obligatorias en el artículo 28° de esta última (por ejemplo, Control comunal). Abajo se define con claridad el alcance de cada una de ellas.

Las características a ponderar fueron seleccionadas entre las sugerencias del Artículo 3.2.3. de Las Normas Básicas de Auditoría Externa (por ejemplo, Ambiente de control o Sensibilidad) y las emergentes de experiencias anteriores

de la AGCBA (v. g., Reclamos o Presupuesto). Abajo se define con claridad el alcance de cada una de ellas.

Esta matriz fue elaborada por el equipo de auditoría.

Elaborada la matriz se procedió a ponderar las características según la importancia que el equipo de auditoría le asignó y a completar la celda de cada par ordenado con una valoración que va de 3 (riesgo alto) a 1 (riesgo bajo). Este ejercicio se basó en la información suministrada por las entrevistas y la documentación obtenida en el organismo, lo que incluye a la información recabada para las Partes B y C del presente informe y a la que fuera solicitada específicamente para completarla. El ejercicio de indicar un resultado para cada celda fue llevado a cabo en una acción de conjunto realizada por todos los integrantes del equipo que intervinieron en cada comuna.

Dicho de otro modo, la determinación de cada resultado fue una construcción del equipo de auditoría fundamentada en la información disponible, con el criterio de aplicar el análisis de modo uniforme en todas las comunas.

Las mencionadas Normas de Auditoría Externa reconocen cuatro tipos de riesgos. Dos de ellos están relacionados con características intrínsecas del ente auditado (Riesgo inherente y Riesgo de Control) y dos con las capacidades propias de la AGCBA en el momento de realizar el análisis (Riesgo de detección y Riesgo de muestreo)²⁴. A los efectos de realizar la matriz de riesgo de las Comunas sólo se consideraron los primeros que la norma de marras define de este modo:

“a) Riesgo Inherente: Se llama riesgo inherente a aquel vinculado exclusivamente a las características cuantitativas y cualitativas propias del organismo y de su actividad. Es el caso de las organizaciones complejas, las megaestructuras, las organizaciones de actividades especiales o muy sensible.

”b) Riesgo de control: Se refiere especialmente a la evaluación del ambiente de control, la existencia o no de una unidad de auditoría interna, mecanismos propios de control o manuales de procedimiento. La existencia de puntos débiles en el control interno aumentan a priori el riesgo de auditoría.”²⁵

De modo que, mediante esa matriz, que combina la ponderación de niveles de riesgo en las características seleccionadas y las diversas acciones o áreas de gestión identificadas en las Comunas, se ha podido establecer una escala de riesgos, en el tope de la cual se hallan las áreas críticas identificadas como tales por poseer un riesgo inherente o de control mayor a las demás. En función de esta escala, la programación deberá establecer sus prioridades y la magnitud de los recursos humanos afectados en los proyectos de auditoría.

*** Es necesario, señalar que un área crítica no necesariamente es la que funciona mal o la que por sí misma determinen en error de las conclusiones**

²⁴ En el **Anexo III** del presente se puede encontrar las definiciones de cada tipo.

²⁵ *Idem.*

de auditoría; sino aquéllas que llevan la mayor probabilidad de impedir una gestión adecuada en el caso de incurrir en esos errores.

12) Matriz de riesgo

Como ya se ha expuesto, se procedió a determinar las áreas de gestión cuyo riesgo sería evaluado a partir de las competencias y responsabilidades que establece la Ley N° 1777. Para ello, se las identificó a partir de las actividades establecidas en el artículo 10° (competencias exclusivas de las Comunas) y las áreas de gestión creadas en el 28° de la misma.

Se expone a continuación el alcance de las áreas de gestión identificadas:

- *Mantenimiento urbano de las vías secundarias y otras de menor jerarquía:* incluye el conjunto avenidas, calles, calles peatonales y pasajes de la ciudad, excluyendo sólo la red vial primaria definida en el artículo 6.1.1.2 del Código de Planeamiento Urbano (las que tienen la función de prolongar los accesos que vinculan a la ciudad con su región y el resto del país).
- *Mantenimiento de espacios verdes:* tareas de mantenimiento del arbolado público (recortes de raíces, podas y nuevas plantaciones) y tarea de mantenimiento de espacios verdes (excluye los parques de la ciudad).
- *Gestión presupuestaria y administración:* incluye las atribuciones asignadas a las Juntas Comunales en el Artículo 26° de la Ley N° 1777 y al Presidente de la misma en el Artículo 29° incisos d, e, f y j de la ley de marras.
- *Iniciativa parlamentaria y proyectos de decretos.*
- *Participación vecinal:* incluye el análisis del vínculo de la Junta Comunal con el Consejo Consultivo y otras instancias de participación popular.
- *Control comunal:* incluye la delegación de actividades centrales del GCABA en materia de control inspectivo en el marco de las facultades concurrentes regladas por el Artículo 11° de la Ley N° 1777.

Se definen a continuación el alcance de las características que se seleccionaron para medir el riesgo:

- *Ambiente de control:* existencia de asignación de responsabilidades; Cumplimiento de normas procedimentales externas; existencia de reglamentos propios; registros operativos y contables.
- *Reclamos:* existencia de asignación de la responsabilidad de administrar los reclamos; de registros de gestión de los reclamos; de devolución al vecino reclamante; de consolidación de datos (previa verificación de la existencia o no de ventanilla de recepción de reclamos fuera del SUACI).
- *Presupuesto:* intervención en la elaboración del anteproyecto de presupuesto; participación en la ejecución.
- *Sensibilidad:* Sensibilidad social detectada a partir de la lectura de las actas del Consejo Asesor; impacto mediático, si lo hay.
- *Complejidad:* heterogeneidad de las tareas; multiplicidad de procedimientos; multiplicidad de áreas de gestión con las que se interactúa.

- *Tamaño*: dimensión del organismo y del área responsable en términos de RRHH.
- *Cambio*: impacto de los cambios estructurales, procedimentales en la comuna; movilidad de personal.

Estas características recibieron índices de ponderación de acuerdo a su impacto relativo.

Los índices son los siguientes

- Ambiente de control: 7
- Reclamos: 6
- Presupuesto: 5
- Sensibilidad: 4
- Complejidad: 3
- Tamaño: 2
- Cambios: 1

A los efectos de obtener, el factor de riesgo de cada actividad se procede a realizar las siguientes operaciones

1. Multiplicar el factor de cada par ordenado por el índice de ponderación (por ejemplo, si para el par (“Control comunal”, “Ambiente de control”) se ha asignado un “2”, el resultado ponderado será “14”).
2. Sumar los factores ponderados.
3. Dividir el resultado por “28” (suma de los índices asignados).

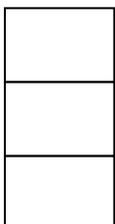
El resultado obtenido en el último paso es el factor del área evaluada, siempre será un número mayor a 1 y menor que 3.

La escala de riesgos se obtiene ordenando esos factores de mayor a menor, quedando las áreas de mayor riesgo en el tope de la lista.

Los rangos del índice de riesgo son los siguientes:

- Índice de riesgo alto: 2,25 a 3.
- Índice de riesgo medio: 1,75 a 2,24.
- Índice de riesgo bajo 1 a 1,74.

Las matrices individuales de cada Comuna se exponen en el **Anexo IV** del presente informe.



Matriz de riesgo Comuna 15

	Ambiente de control		Reclamos		Presupuesto		Sensibilidad		Complejidad		Tamaño		Cambio		Total	Factor de riesgo
	7		6		5		4		3		2		1			
	Eva-lua-ción	To-tal	Eva-lua-ción	To-tal	Eva-lua-ción	To-tal	Eva-lua-ción	To-tal	Eva-lua-ción	To-tal	Eva-lua-ción	To-tal	Eva-lua-ción	To-tal		
Act. 1: Manteni-miento vías secundarias	3	21	1	6	3	15	2	8	2	6	2	4	2	2	62	2,21
Act. 2: Espacios verdes	3	21	1	6	3	15	2	8	2	6	2	4	2	2	62	2,21
Act. 3: Pres-upuesto y adminitra-ción	3	21	2	12	3	15	3	12	2	6	2	4	3	3	73	2,60
Act. 4: Ini-ciativa par-lamentaria	3	21	1	6	1	5	1	4	1	3	1	2	1	1	42	1,5
Act. 5: Partici-pación vecinal	3	21	3	18	3	15	3	12	2	6	2	4	2	2	78	2,79
Act. 6: Con-trol comu-nal	3	21	1	6	3	15	2	8	2	6	3	6	2	2	64	2,29

13) Identificación de áreas críticas.

Construida la matriz de riesgo, se obtuvo la siguiente identificación de áreas críticas:

Áreas de riesgo alto:

- Comuna 15:
 - Participación vecinal (2,78)
 - Presupuesto y administración (2,60)
 - Control comunal (2,28)

Áreas de riesgo medio:

- Comuna 15:
 - Mantenimiento urbano de las vías secundarias (2,21)
 - Mantenimiento de espacios verdes (2,21)

Áreas de riesgo bajo:

- Comuna 15:
 - Iniciativa parlamentaria (1,50)

5 CONCLUSIÓN

Las Comunas comenzaron a trabajar como tales en 2011, luego de aprobada la Ley N° 1777. No obstante, en la mayoría de los casos continúan funcionando en el mismo edificio institucional en que trabajaban los Consejos Vecinales primero, los Centros de Gestión y Participación, luego, y, finalmente, los Centros de Gestión y Participación Comunal. Hasta ese entonces, la Ciudad no había tenido experiencias previas de descentralización administrativa. Las prácticas anteriores estaban vinculadas a la desconcentración de servicios, como paso previo a la descentralización.

La descentralización en las Comunas como tales implicó un proceso de novedades institucionales que sufrió un desarrollo progresivo. Paralelamente el Gobierno de la Ciudad fue transfiriendo las competencias exclusivas y concurrentes que la Ley asigna a las Comunas. Dicho proceso, aún cuenta con varios aspectos y procedimientos pendientes de resolución.

En el caso particular de la Comuna 15, se detectaron como áreas críticas, con riesgo alto, las de Participación vecinal, Presupuesto y administración y Control comunal y, con nivel de riesgo medio, Mantenimiento urbano de las vías secundarias y Mantenimiento de espacios verdes.

Del relevamiento realizado puede concluirse que el funcionamiento de las Comunas contradice las finalidades de descentralización, de participación ciudadana y de promoción de mecanismos de democracia directa, establecido en





la Ley 1777 y que fueron fundamento de la creación de las comunas. De ésta forma, observamos que el Poder Ejecutivo retiene y continúa ejerciendo de forma centralizada competencias que le corresponden ejecutar a las Comunas. A lo cual, se suma la centralidad en las decisiones por parte del Presidente de la Junta Comunal, lo que manifiesta en la práctica una doble centralidad que deviene en una administración discrecional y arbitraria por parte de los Presidentes de las Juntas. En el artículo 19° de la Ley se define a las Juntas Comunales como “órganos colegiados”, parte del Poder Ejecutivo. Esto significa que los siete integrantes deben establecer criterios de decisión que permita los consensos necesarios para llevar adelante los asuntos que competen a las Comunas.²⁶

²⁶ Decisión Colegiada 24-08-2017. Informe Final Comuna 15 Proyecto 5.15.28 Expediente 103.017/26

6 ANEXOS

Anexo I: cuadro Normativo

<i>N° de Norma</i>	<i>Fecha</i>	<i>Descripción</i>
NORMAS GENERALES		
Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.	01/10/96	Artículos N° 127° a 131°.
Ley N° 70	27/08/98	Sistema de gestión, administración financiera y control del sector público de la Ciudad.
Ley N° 471	05/08/00	Ley de relaciones laborales en la Administración Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
Ley N° 3304	26/11/09	Modernización de la Administración Pública.
Ley N° 1777	01/09/05	Ley orgánica de Comunas
Ley N° 5241	04/03/15	Modifica Ley de Comunas (1777/05)
Dec. N° 1000/GCABA/99	19/05/99	Reglamenta Ley N° 70
Dec N° 390/GCABA/05	28/03/2005	Crea una comisión vecinal para cada Centro de Gestión Comunal
Dec. N° 752/GCABA/10	23/09/10	Modifica Dec. N° 556/GCABA/10. Modifica la redacción de cuadros A y B del Anexo I y la redacción del Art. 3 del Dec. 556/GCABA/10.
Dec. 251/GCBA/14	25/06/14	Aprueba la Estructura Organizativa de las Comunas de la Ciudad de Buenos Aires.
Res. N° 950/GCABA/SSMA/05	11/08/2005	Modifica parcialmente el art 3 del anexo I del Decreto N° 390/GCBA/05.
COMPRAS Y CONTRATACIONES		
Ley N° 2095/06	11/09/06	Ley de Compras de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
Ley N° 4767/13	14/11/13	Modifica Ley 2095/06. Nueva Ley de Compras de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. No aplicable durante el año 2013.
Dec. N° 1145/GCABA/09	28/12/09	Reglamenta Ley N° 2095/06
Dec. N° 556/GCABA/10	16/07/10	Faculta a funcionarios a aprobar gastos de

Departamento Actuaciones Colegiadas
INFORME FINAL
 de la
 Auditoría Gral. de la Ciudad de Bs. As.

		imprescindible necesidad.
Dec. N° 481/GCABA/11	09/09/2011	Aprueba pliego de bases y condiciones para obras públicas menores
Res. N° 1160/MHGC/11	14/07/11	Reglamenta Dec. N°1145/ GCBA/09. Aprueba el procedimiento de Compras y Contrataciones en el Sector Público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
Res. N° 74/MHGC/13	25/01/13	Deroga Res. N°186/GCBA/MHGC/ 12. Determina los montos de las cajas chicas de las diversas Jurisdicciones y Reparticiones conforme al Anexo II adjunto a la presente, que, a todos sus efectos, forma parte integrante de la misma.
Res. N° 10 /MJGGC/SECLYT/13	18/07/13	Procedimiento de solicitud rendición y reposición de caja chica común.-
Res. N° 1454/MHGC/13	28/11/13	Modifica Res. N° 2625/GCABA/ MHGC/10. Fija en la suma de CUATROCIENTOS (\$400.) el importe a partir del cual se deben incorporar al Módulo de Bienes del SIGAF los bienes de escaso valor, las herramientas y los repuestos menores, de acuerdo con lo establecido por Decreto N° 263/10
CONTABILIDAD DE PATRIMONIO		
Ley N° 2059	17/08/06	Establece el régimen de bienes muebles inanimados, perdidos o abandonados (Sin situación permanente)
Ley N° 4176	31/05/12	Modifica la redacción del Art. 4°, del Título II de la Ley 2059 Régimen de Bienes Muebles Inanimados, Perdidos o Abandonados
Dec. N° 263/GCABA/10	30/03/10	Crea el sistema de registro contable patrimonial de bienes de uso y de consumo.
Dec. N° 431/GCABA/12	31/08/12	Modifica el Art. 5 del Anexo I del Dec. 627/GCABA/11.

Res. N° 841/MMAGC/07	02/11/07	Aprueba manual de procedimiento – para la toma de Inventario Físico de Bienes Muebles de uso permanente
Res. N° 1055/MHGC/13	02/10/13	Modifica la redacción del Art. 2° Título I Anexo I. de la Res 1983/MHGC/11 -
Disp. N° 145/DGCG/10	01/01/10	Reglamenta el art. 13 inc. B del Dec. 263/GCABA/10 en relación a la calificación de bienes.
Disp. N° 9/DGCG/10	15/01/10	Aprueba procedimientos para la asignación de fondos de cajas chicas comunes, especiales y fondo.
Disp. N° 183/DGCG/13	06/08/13	Modifica y reemplaza anexos de la Disp. N° 09/GCABA/DGCG/10.
ARBOLADO PUBLICO		
Ley N° 3263	26/11/2009	Ley de arbolado Público Urbano
Dec. N° 55/GCABA/14	06/02/2014	Mantenimiento integral del arbolado público urbano
Dec. N° 126/GCABA/15	17/04/2015	Contratación del servicio integral del arbolado público y demás servicios de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

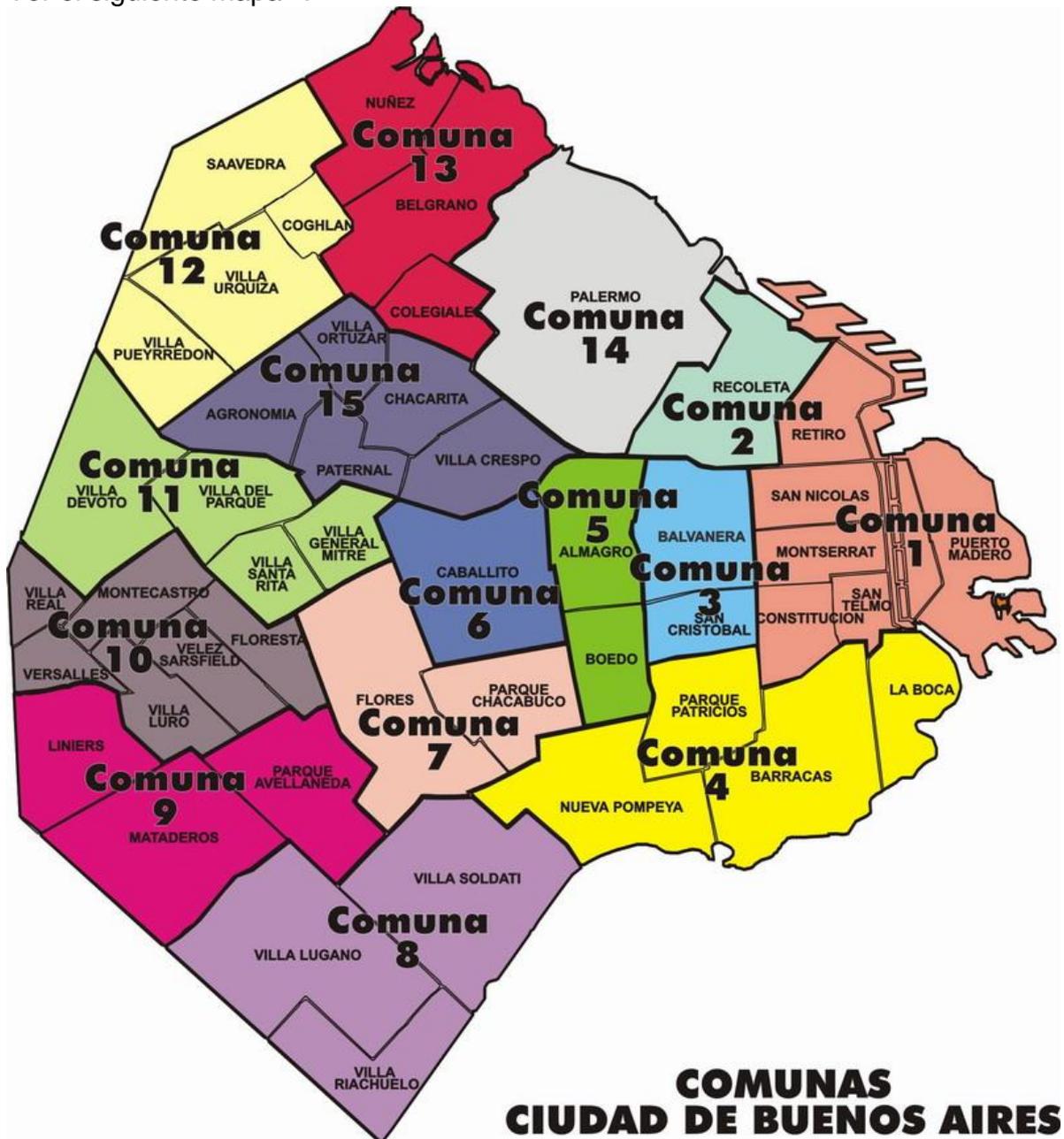
Anexo II Delimitación geográfica de las Comunas conforme la Ley Nº 1777.

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires se divide en quince (15) Comunas cuya delimitación se ajusta al siguiente detalle, de acuerdo a los límites de barrios establecidos por el Artículo 1º de la Ordenanza Nº 26.607 y sus modificatorias:

- Comuna 1: Retiro, San Nicolás, Puerto Madero, San Telmo, Montserrat y Constitución.
- Comuna 2: Recoleta.
- Comuna 3: San Cristóbal y Balvanera.
- Comuna 4: Boca, Barracas, Parque Patricios y Nueva Pompeya.
- Comuna 5: Almagro y Boedo.
- Comuna 6: Caballito.
- Comuna 7: Flores y Parque Chacabuco.
- Comuna 8: Villa Soldati, Villa Riachuelo y Villa Lugano.
- Comuna 9: Parque Avellaneda, Liniers y Mataderos.
- Comuna 10: Villa Real, Monte Castro, Versalles, Floresta, Vélez Sarsfield y Villa Luro.
- Comuna 11: Villa Gral. Mitre, Villa Devoto, Villa del Parque y Villa Santa Rita.
- Comuna 12: Coghlan, Saavedra, Villa Urquiza y Villa Pueyrredón.
- Comuna 13: Belgrano, Núñez y Colegiales.
- Comuna 14: Palermo.
- Comuna 15: Chacarita, Villa Crespo, Paternal, Villa Ortúzar y Agronomía.



Ver el siguiente mapa²⁷:



27 Leído el 11 de marzo de 2016 en https://www.google.com.ar/search?q=comunas+de+buenos+aires+mapa&biw=1366&bih=599&source=lnms&tbm=isch&sa=X&ved=0ahUKEwixt_3rylnMAUHfZAKHSOJCJwQ_AUIBygC#imgrc=wBzIZ9BiYx26BM%3A

Departamento Actuaciones Colegiadas
INFORME FINAL
de la
Auditoría Gen. de la Ciudad de Bs. As.

Anexo III: Normativa aplicable a la estructura del presente informe de Relevamiento.

Ley Nº 70:

Artículo 122º El titular de cada jurisdicción o entidad dependiente del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, es responsable de la implantación y mantenimiento de:

1. Un adecuado sistema de control interno, que incluye instrumentos de control previo y posterior incorporados en: la estructura organizativa, el plan de organización y los reglamentos y manuales de procedimiento de cada organismo, que tendrán en cuenta las normas de control interno que dicte la Sindicatura General; y de la adopción de las medidas necesarias para su efectivo cumplimiento.
2. La auditoría interna, como un servicio a toda la organización, consistente en un examen posterior de las actividades financieras y administrativas de las entidades a que hace referencia esta Ley, realizada por los/las auditores/as integrantes de las unidades de auditoría interna. Las funciones y actividades de los/las auditores/as internos/as deben mantenerse desligadas de las operaciones sujetas a su examen.

Normas Básicas de Auditoría Externa:

3.2.2. Relevamiento del control interno

El control interno es un proceso integrado a los procesos, llevado a cabo por las personas que actúan en todos los niveles de una entidad, diseñado con el objeto de procurar una garantía razonable para el logro de objetivos incluidos en las siguientes categorías:

- a) Eficacia y eficiencia en las operaciones.
- b) Confiabilidad en la información financiera – contable.
- c) Salvaguarda de los activos.
- d) Cumplimiento de las leyes, reglamentos y políticas.

El auditor deberá relevar y evaluar el sistema de control interno de la entidad auditada, con el objeto de medir el grado de eficiencia de los sistemas de control, para determinar el nivel de confianza de tales sistemas, y en base a ello establecer la naturaleza, alcance y oportunidad de los procedimientos a aplicar.

Asimismo, el auditor debe efectuar un apropiado estudio y evaluación del control interno para identificar las áreas críticas que requieren un examen profundo, determinar su grado de confiabilidad a fin de establecer la naturaleza, alcance, oportunidad y selectividad de la aplicación de procedimientos de auditoría.

El sistema de control interno comprende el plan de organización, los métodos, procedimientos y la función de auditoría interna establecidos dentro de una entidad pública, para salvaguardar su patrimonio, verificar la exactitud y veracidad de la información financiera y administrativa, promover la eficiencia en las operaciones y, comprobar el cumplimiento de los objetivos y políticas institucionales, así como de la normativa aplicable. Un apropiado sistema de control interno, también permite detectar posibles deficiencias y aquellos aspectos relacionados con la existencia de delitos, de ser el caso.

El estudio y evaluación del sistema de control interno tiene por objeto conocer con mayor precisión aquellos aspectos de importancia de la organización y funcionamiento de la entidad, así como, efectuar los ajustes de los programas y la aplicación detallada de procedimientos de auditoría, especialmente en las áreas críticas, que servirán como base para el establecimiento de los objetivos y alcance de la auditoría, la formulación de recomendaciones a considerarse en el informe y la determinación del grado de confianza de los controles implantados por la entidad.

Normas Básicas de Auditoría Externa:

3.2.3. Determinación de la importancia, significatividad y riesgo

Se denominan riesgos de auditoría aquellas circunstancias, de carácter cuantitativo o cualitativo, que pueden influir, aumentando las posibilidades de error en las conclusiones de la auditoría.

El hecho de que no exista, en el ámbito de la Jurisdicción o Programa a auditar, un adecuado ambiente de control o que no se hayan realizado relevamientos o auditorías previas, que la actividad sea compleja o técnicamente muy especializada, dificultan las tareas de auditoría, aumentando la factibilidad de errores en las conclusiones a las que arriban los equipos de auditoría. Los organismos que realizan actividades no rutinarias poseen una multiplicidad de sedes físicas o carecen de Unidades de Auditoría Interna, o aquellos cuyos objetivos organizacionales tienen un alto grado de sensibilidad (producen energía eléctrica para grandes conglomerados, asistencia médica de emergencia, manipulan elementos tóxicos, etc.), deben tener una mayor ponderación en la evaluación de riesgos de auditoría.

La evaluación previa de los riesgos de auditoría mediante técnicas específicas, es una condición necesaria en el desarrollo del Plan Operativo, a fin de disponer las metodologías adecuadas de abordaje, los recursos humanos especializados en los equipos de auditoría y ponderar adecuadamente los tiempos del trabajo de campo, en función de las pruebas necesarias, para obtener las evidencias suficientes que validen observaciones.

En este sentido, pueden mencionarse varios tipos de riesgo de Auditoría:

- a) **Riesgo Inherente:** Se llama riesgo inherente a aquel vinculado exclusivamente a las características cuantitativas y cualitativas propias del organismo y de su actividad. Es el caso de las organizaciones complejas, las megaestructuras, las organizaciones de actividades especiales o muy sensible.
- b) **Riesgo de control:** Se refiere especialmente a la evaluación del ambiente de control, la existencia o no de una unidad de auditoría interna, mecanismos propios de control o manuales de procedimiento. La existencia de puntos débiles en el control interno aumentan a priori el riesgo de auditoría.
- c) **Riesgo de Detección:** Están relacionados directamente a la posibilidad de que los procedimientos de la auditoría programados no terminen siendo los adecuados. En ese sentido, el riesgo aumenta cuando no existe relevamiento previo, se trata de la primera auditoría



sobre el programa u organismo, se requieren auditores con un alto grado de especialización según la materia o se carecen de estándares normalmente aceptados de medición de la actividad.

d) Riesgo de muestreo: la posibilidad de que la prueba aplicada a una muestra conduzca a una conclusión diferente de aquella a la que el Auditor hubiera llegado si la prueba se hubiera aplicado a todas las unidades del universo.

Para establecer los riesgos de auditoría, normalmente se adoptan ciertos criterios que permiten mensurarlos. Para ello, se pueden establecer tres niveles de riesgos:

- Alto
- Medio
- Bajo

Estos niveles, pueden relacionarse en función de características y a título de ejemplo, las mismas pueden ser:

- Significatividad económica
- Sensibilidad del objeto organizacional
- Ambiente de control
- Complejidad organizacional
- Complejidad tecnológica
- Recurrencia de auditorías anteriores
- Cumplimiento de recomendaciones
- Capacidad de sus recursos humanos
- Informatización de los procesos

Mediante una matriz, que combine niveles y características ponderadas (según valores) para varias organizaciones o programas, se puede establecer una escala de riesgos, para cada uno de ellos. En función de esta escala, la programación deberá establecer sus prioridades y la magnitud de los recursos humanos afectados.
