





**INFORME FINAL DE
AUDITORIA**
Con Informe Ejecutivo

Proyecto N° 5.15.22

COMUNA 9

Auditoría Relevamiento

Período 2015

Buenos Aires, Julio 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

Cdr. Vicente Federico Rodríguez

Lic. Hugo Vasques

CODIGO DEL PROYECTO:

5.15.22

NOMBRE DEL PROYECTO:

Comunas. Relevamiento.

PERÍODO BAJO EXAMEN:

2014

EQUIPO DESIGNADO:

Director de Proyecto: Dr. González Dorfman, Ricardo (hasta 10/12/15)

Lic. María Belén Scolari (desde 21/12/15)

Lic. Hernán P. Herrera (hasta 19/08/15)

Lic. Gasparián, Javier (desde 20/08/15)

Supervisor: Dra. Mina, María Fernanda

Mg. Aiscurri, Mario Alberto

FECHA DE APROBACIÓN DEL INFORME: 12 DE JULIO DE 2017

APROBADO POR: UNANIMIDAD

RESOLUCIÓN N°: 269/17

Informe ejecutivo

Lugar y fecha de emisión	Buenos Aires, julio 2017				
Código del Proyecto	5.15.22				
Denominación del Proyecto	Comuna 9. Relevamiento.				
Período examinado	2014				
Jurisdicción	Jurisdicción 90 Secretaría de Gestión Comunal.				
Unidad Ejecutora	Unidad Ejecutora 9909 Comuna 9.				
Programas auditados	Programa 9 Gestión de la comuna 9.				
Objeto	Comuna 9.				
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	JURISDICCION 90 -SECRETARIA DE GESTION COMUNAL Y ATENCION CIUDADANA				
	Prog	Inciso	Descripción	Sancionado	Vigente
	9		GESTION DE LA COMUNA 9		
		1	GASTOS DE PERSONAL	7.010.000,00	16.006.166,91
		2	BIENES DE CONSUMO	571.432,00	356.222,00
		3	SERVICIOS NO PERSONALES	8.688.330,00	22.750.846,00
		4	BIENES DE USO	8.448.401,00	33.584.583,00
				24.718.163,00	72.697.817,91
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	PARTE A: MARCO NORMATIVO <i>1) Constitución de la Ciudad. Ley N° 1777 y normas reglamentarias</i>				

	PARTE B: DE LOS RECURSOS 2) <i>Recursos financieros</i> 3) <i>Recursos humanos</i> 4) <i>Recursos físicos</i> PARTE C: EVALUACIÓN DEL CONTROL INTERNO 5) <i>Planes de la organización</i> 6) <i>Asignación de responsabilidades (estructura orgánica 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> PARTE D: EVALUACIÓN DE RIESGO 12) <i>Matriz de riesgo</i> 13) <i>Identificación de áreas críticas.</i>
Principales fortalezas y debilidades	<i>Áreas de riesgo alto:</i> • Comuna 9: ○ Control comunal <i>Áreas de riesgo medio:</i> • Comuna 9: ○ Mantenimiento de espacios verdes
Conclusiones	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, se destacan como área críticas Control comunal, con nivel de riesgo alto, y

	Mantenimiento de espacios verdes, con nivel de riesgo medio. 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
--	--

¹ Decisión Colegiada 12-07-2017 Informe Final Comuna 2 Proyecto 5.15.15 Expediente 103.017/25

INFORME FINAL DE AUDITORÍA
“COMUNA 9”
PROYECTO N° 5.15.22

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 la Comuna 9 con el objetivo que se describe en el acápite 2.

1.- OBJETO

Comuna 9.

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.

- ✓ 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: Trátese 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
9		GESTION DE LA COMUNA 9			
	1	GASTOS DE PERSONAL	7.010.000,00	16.006.166,91	16.001.827,08
	2	BIENES DE CONSUMO	571.432,00	356.222,00	354.177,62
	3	SERVICIOS NO PERSONALES	8.688.330,00	22.750.846,00	22.588.628,69
	4	BIENES DE USO	8.448.401,00	33.584.583,00	33.430.675,45
			24.718.163,00	72.697.817,91	72.375.308,84

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

Inc	PP	Descripción	COMUNA 9		
			Vigente	Devengado	% Ejec.
		Gestión de las comunas 9	72.537.725,00	72.474.630,88	99,9
			72.537.725,00	72.474.630,88	99,9
		Gastos En Personal	16.010.510,00	16.006.166,91	100,0
1	1	Personal Permanente	15.230.863,00	15.226.521,11	100,0
1	3	Servicios Extraordinarios	0,00	0,00	0,0
1		Asignaciones Familiares	267.560,00	267.560,00	100,0
1	5	Asistencia Social Al Personal	235.208,00	235.207,43	100,0
1	6	Beneficios Y Compensaciones	276.879,00	276.878,37	100,0
2		Bienes De Consumo	356.222,00	354.177,62	99,4
2	1	Productos Alimenticios, Agropecuarios Y Forestales	15.664,00	15.662,77	100,0
2	2	Textiles Y Vestuario	31.177,00	31.174,36	100,0
2	3	Pulpa,Papel, Cartón Y Sus Productos	15.034,00	15.030,24	100,0
2	4	Productos De Cuero Y Caucho	132,00	132,00	100,0
2	5	Productos Químicos, Combustibles Y Lubricantes	45.370,00	45.364,65	100,0
2	6	Productos De Minerales No Metálicos	109.754,00	109.753,06	100,0
2	7	Productos Metálicos	2.932,00	2.700,24	92,1
2	8	Minerales	2.319,00	2.318,70	100,0
2	9	Otros Bienes De Consumo	133.840,00	132.041,60	98,7
3		Servicios No Personales	22.716.803,00	22.683.610,90	99,9
3	1	Servicios Básicos	155.493,00	154.634,78	99,4
3	2	Alquileres Y Derechos	1.845,00	1.747,00	94,7
3	3	Mantenimiento, Reparación Y Limpieza	20.767.265,00	20.767.160,42	100,0
3	4	Servicios Profesionales, Técnicos Y Operativos	1.647.754,00	1.623.600,00	98,5
3	5	Servicios Especializados, Comerciales Y Financieros	18.535,00	18.424,70	99,4
3	6	Publicidad y Propaganda	15.000,00	12.930,00	86,2
3	7	Pasajes, Viáticos Y Movilidad	29.590,00	26.400,00	89,2
3	9	Otros Servicios	81.321,00	78.714,00	96,8

Inc	PP	Descripción	COMUNA 9		
			Vigente	Devengado	% Ejec.
4		Bienes De Uso	33.454.190,00	33.430.675,45	99,9
4	2	Construcciones	33.140.789,00	33.140.788,75	100,0
4	3	Maquinaria Y Equipo	313.401,00	289.886,70	92,5

3) Recursos humanos Comuna 9

La Comuna remitió al equipo de auditoría un listado de agentes que prestaban servicios al 31 de diciembre de 2014 en las calidades de empleados de planta permanente y personas físicas contratadas. Asimismo suministró una copia de dos actas de transferencia de personal. El contenido de estos documentos se describe a continuación.

Según el listado de personal, en 2014, la Comuna contaba con un total de treinta y siete (37) agentes, de los cuales treintauno (31) revistaban en planta permanente (84 %) y seis (6) eran persona físicas contratadas (16 %). De los treintaún (31) agentes de la planta permanente hay que considerar que dos (2) ya no prestan servicios en la Comuna al 31 de diciembre de ese año (un caso por haberse acogido al régimen de retiro voluntario desde 31/05/2014, el otro, por haber sido transferido a la Agencia de Sistemas de Información (ASINF) el 23/06/2014).

En el listado enviado por la Comuna todos los agentes tienen asignada una responsabilidad (v. g., “A cargo del Sistema interno (SAP-SUACI) y enlace tareas tercerizadas”). Estas asignaciones son informales, no están respaldadas por actos administrativos. La Comuna contaba con una cuadrilla asignada a tareas de intervención urbanística.⁵ La Comuna no contaba con agentes para realizar control inspectivo.⁶

Las ya mencionadas Actas fueron suscriptas por el Presidente de la Junta Comunal y el Secretario de Gestión Comunal y Atención Ciudadana, en mayo de 2012, por la que se transfieren a la Comuna 9 agentes afectados al servicio de guardianes de plaza.

En una de ellas, obra el listado de los transferidos que se encontraban contratados bajo el régimen de locación de servicios. En la otra, aquellos que revistan en planta permanente (diecinueve (19) agentes). Estos agentes no están incluidos en el listado descripto arriba, por los que deben sumarse al mismo.⁷

Finalmente, es necesario señalar que la poda invernal “La realiza personal de planta de la Coordinación de Arbolado Urbano (GCBA) con equipos provistos por la empresa Zona Verde.”⁸

⁵ PT N° 9 C.

⁶ Entrevista con la presidenta de la Junta Comunal del 5 de septiembre de 2016.

⁷ PT N° 9 C.

⁸ “Informe Junta Comunal. Área de Gestión Urbanística. Acciones realizadas durante el segundo semestre de 2014.” Documento entregado por la Comuna al equipo de auditoría.

4) Recursos físicos

Comuna 9

La sede comunal se ubica en el edificio de Timoteo Gordillo 2212. Cuenta con una subsele en la Avenida Directorio 4360. La Junta Comunal comparte ambos edificios con la UAC. En la sede, está el despacho de la presidencia y las oficinas administrativas. En la subsele, se encuentra la sala de reuniones y los boxes asignados a los comuneros. Sólo en el caso de la subsele, la señalética indica cómo acceder directamente a los locales de uso exclusivo de la Junta Comunal.

La Junta Comunal no cuenta con mesa de entrada propia ni área de recepción en ninguna de las dos sedes.

PARTE C: EVALUACIÓN DEL CONTROL INTERNO

5) Planes de la organización

Comuna 9

La Comuna no cuenta con un plan general de la organización. Lleva un tablero de control; pero no está relacionado con un desarrollo propio (es una herramienta de seguimiento diseñada y administrada por la Secretaría de Descentralización Desconcentración y Participación Ciudadana).⁹

Arbolado público y espacios verdes: Según surge de la entrevista del equipo de auditoría con la presidenta de la Junta Comunal, la Comuna trabaja “con la planificación de poda y a través de reclamos que ingresan por SUACI, e-mail, mesa de entradas y por el número 147 de Reclamos del Gobierno de la Ciudad.” Esa planificación, y el resto de las problemáticas de arbolado público se registran en el SAP.¹⁰

Planificación presupuestaria: Fue tratado en la sesión del 21 de agosto de 2014 donde participaron seis (6) comuneros.

El tema vuelve a tratarse en la sesión del 8 de octubre de 2014. Uno de los comuneros plantea, entre otras consideraciones, que el anteproyecto de presupuesto nunca fue tratado en el seno de la Junta Comunal. A partir de las actas puede afirmarse que el Presidente de la Junta Comunal tiene participación en el proceso de elaboración del ante proyecto de presupuesto; pero que el mismo no ha sido tratado por la Junta Comunal.¹¹

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

⁹ Ver artículo 8) del presente informe.

¹⁰ Entrevista con la presidenta de la Junta Comunal del 5 de setiembre de 2016.

¹¹ PT N° 9 A.

era única para todas las comunas. El Decreto no está vigente debido a que una medida cautelar suspendió su ejecución¹².

Comuna 9

Si bien la Comuna no ha podido suministrar copia del Reglamento Interno, de la creación Áreas de Gestión y de la asignación de responsabilidades a los comuneros sobre las mismas,¹³ se puede inferir la existencia de estas Áreas y los comuneros a cargo de las mismas por medios indirectos (Actas de la Junta Comunal y del Consejo Consultivo correspondiente a los años 2014 y 2015).¹⁴

Actas y listado de personal: la Comuna no cuenta con un sistema propio de organización interna y asignación de responsabilidades para el personal de planta que se encuentre debidamente formalizado en las actas de sus reuniones o en actos administrativos emergentes de las mismas (v. g., Resoluciones de Presidencia). Sin embargo, todos los agentes tienen asignada un área de trabajo y responsabilidades a ejercer.¹⁵

7) Manuales de normas y procedimientos

Comuna: 9

La comuna no cuenta con manuales de normas y procedimientos propios.¹⁶

8) Registro de las operaciones

Comuna 9

La Comuna lleva los siguientes registros:

- 1.- Listado de Personal: incluye información de personal de planta (Comuna y UAC) y contratados. Corresponde a los años 2014 y 2015.
- 2.- Listado de altas y bajas patrimoniales: en el sistema SIGAF web (2014).
- 3.- Expedientes de rendición cuatro (4) Cajas Chicas Comunes y una (1) Caja Chica Especial (expedientes electrónicos) correspondientes a 2014.
- 4.- Inventario de la comuna: en el sistema SIGAF web (2014).
- 5.- Registros de extracción de árboles, corte de raíces y demás tareas de mantenimiento del arbolado público (reportes del SAP) correspondientes al año 2014.
- 6.- Registro de reparaciones de aceras realizadas durante 2014.
- 7.- Seguimiento de reclamos ingresados por el SUACI, ordenados por barrios para el año 2014.
- 8.- Registro de notas ingresadas por vecinos dirigidas a la Junta Comunal.
9. Tableros de control, llevados mensualmente.

¹² Fuero Contencioso Administrativo y Tributario, Juzgado N° 23, Secretaría N° 46, "VAYO MIGUEL ENRIQUE y otros CONTRA GCBA SOBRE AMPARO" EXPTE: A7770-2014/0.

¹³ Correo-e de la presidencia de la Junta Comunal al equipo de auditoría del 09-11-2016.

¹⁴ PT N° 9 J.

¹⁵ Ver artículo 3) del presente informe (PT N° 9 C).

¹⁶ PT N° 9 J.

A partir de estos registros se desarrollan estadísticas que se incluyen en los informes de gestión semestrales.¹⁷

En relación con los tableros de control, la Comuna ha proporcionado formularios de guías de relevamiento emitidos por la Secretaría de Descentralización, Desconcentración y Participación Ciudadana.¹⁸ La comuna debe completar los formularios y remitirlos al responsable de gestión del tablero de control de la mencionada Secretaría.

Los informes se remiten mensualmente vía correo-e.¹⁹

9) Preservación de activos

Comuna 9

Asimismo cuenta con un inventario de bienes y listado patrimonial registrado por el SIGAF WEB²⁰.

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 9

Reglamento de la Junta Comunal:

La Comuna no ha podido suministrar copia del Reglamento de la Junta Comunal aprobado por la gestión 2011-2015.²¹

Consejo Consultivo Comunal:

La Presidenta de la Junta Comunal, en la entrevista realizada por el equipo de auditoría, afirmó que “El Consejo Consultivo se encuentra debidamente constituido. Se han designado tres integrantes del mismo para que actúen como nexo con la Junta Comunal. La Presidencia de la Junta Comunal notifica el día, lugar y horario de las reuniones del Consejo Consultivo y lo publica en redes sociales, el blog de la comuna y en carteleras visibles de la Comuna. Poseen un reglamento y se encuentra dividido en comisiones.”²²

¹⁷ PT N° 9 H.

¹⁸ Ver artículo 5) del presente informe.

¹⁹ PT N° 9 I.

²⁰ PT N° 9 D.

²¹ Correo-e de la presidencia de la Junta Comunal al equipo de auditoría del 10 de noviembre de 2016.

²² Entrevista del 5 de setiembre de 2016.

La Comuna remitió copias del Reglamento y de las actas correspondientes a los años 2014, 2015 y 2016 del Consejo Consultivo Comunal.

El Reglamento contiene la siguiente tabla de materias: Objeto, definiciones y alcance territorial; funciones e integrantes del CCC Comuna 9; Asambleas y grupos de trabajo.²³

En las Actas del CCC de 2014, es posible identificar los temas sensibles para las organizaciones allí representadas. Los integrantes del Consejo se encuentran organizados en comisiones de trabajo que, salvo en un caso, están dedicadas a debatir propuestas sobre las competencias concurrentes de la Comuna con el Gobierno Central: salud, educación, manejo del espacio público en parques, seguridad de las personas (reguladas por el Artículo 11° de la Ley N° 1777). Existe una comisión Espacio Público que centra su trabajo en las competencias establecidas en los incisos a) y b) del artículo 10° de la mencionada ley. En las actas del 30 de julio y 10 de diciembre de 2014, la Junta Comunal presenta los informes de gestión semestral con la intervención de varios comuneros.²⁴

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 anteceden²⁵. 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 9

Surge de las actas de las reuniones de Junta Comunal que el Presidente realizó reiterados informes sobre las contrataciones realizadas por la Comuna. Si bien no consta en las actas que las contrataciones realizadas fueran aprobadas por la

²³ Los grupos de trabajo creados por el reglamento son: Salud, Educación, Cultura, Turismo, Deportes, Patrimonio, Espacio Público, Medio Ambiente y Planeamiento Urbano, Vivienda y Desarrollo Social, Presupuesto, Obras, Justicia, Ley 1153 (regula la unidad ambiental del Parque Avellaneda), Derechos Humanos, Descentralización y planificación participativa. Además, con posterioridad a la aprobación del reglamento, fue creada la Coordinación de prensa y difusión. PT N° 9 K.

²⁴ PT N° 9B.

²⁵ Informe 5.12.10 Agencia de Sistemas de Información. C.A.B.A Compras y contrataciones de la Agencia de Sistemas de Información 2011.

Junta; las intervenciones de varios comuneros solicitando que se incluyan tareas prioritarias, suponen un consentimiento tácito. El detalle se expone a continuación:

- 6 de febrero de 2014. Veredas y plantaciones: Se solicitan informes sobre la ejecución de las contrataciones de 2013 y sobre futuras contrataciones del 2014, con detalle de montos, tiempos y áreas de desarrollo. El acta no indica quién hace la solicitud.
- 27 de febrero de 2014. Plantaciones: informe del Presidente de la Comuna sobre fracaso de la contratación prevista.
- 13 de marzo de 2014. Veredas: Se informa que el presupuesto para veredas será de 2 millones por semestre (el acta no dice quién es el informante). Un comunero solicita priorizar a las que quedaron pendientes de reparación. Plantaciones: el Presidente informa que no hay novedades sobre la contratación.
- 27 de marzo de 2014. Veredas: El Presidente informa que se está armando el pliego. Una comunera informa que fue publicado en el Boletín Oficial una licitación para reparar veredas por \$ 598 millones para toda la Ciudad. Solicita, a su vez, dejar asentado el incumplimiento en la delegación y transferencias de competencias establecidas en la Ley de Comuna que esto supone. Otros cuatro comuneros respaldan la solicitud y proponen una Resolución al respecto.
- 24 de abril de 2014. Veredas: Se informa que la partida presupuestaria ya está disponible para la Comuna. El expediente de la contratación está en evaluación y las invitaciones se realizarán en mayo (no se registra quién es el que informa). Relevamiento de veredas: Se informa que lo está llevando a cabo el personal de cuadrillas (no se registra quién es el que informa). Un comunero pregunta por las veredas del barrio Alvear que no se hicieron, se acuerda incluirlas.
- 4 de junio de 2014. Licitación de veredas: Con la presencia del contador de la Comuna, se expone que hay 2 millones de pesos para licitar para la reparación de veredas. Se informa, a su vez, que la contratación se realizará con la modalidad de Licitación Privada.
- 23 de octubre de 2014. Veredas: Se entrega resumen realizado por el contador sobre la licitación de veredas. Un comunero solicita la inclusión de veredas a reparar en el plan de de las tareas que se van a realizar.
- 11 de diciembre de 2014. Veredas: el Presidente de la Junta Comunal informa que, para realizar la contratación para la que, se utilizó el dispositivo previsto en el Decreto N° 556/GCABA/11.²⁶ Otros comuneros piden informes sobre las tareas realizadas.

La Presidenta de la Junta Comunal manifestó, en la entrevista con el equipo de auditoría, conocer la existencia de contrataciones en la Comuna bajo el régimen del Decreto N° 556/GCABA/11 durante el año 2014. Sin embargo, no cuenta con copias de las actuaciones correspondientes.²⁷ En sentido inverso, remitió a esta

²⁶ PT N° 9 A.

²⁷ Entrevista con la Presidenta de la Junta Comunal del 5 de septiembre de 2016.

auditoría la copia de los expediente de rendición de cuatro Cajas Chicas Comunes y una Caja Chica Especial correspondientes al mismo período.

En estos expedientes pueden observarse las firmas del Presidente de la Junta Comunal y del agente de planta permanente responsable administrativo de la comuna sobre los siguientes documentos: imputaciones presupuestarias y anexos de la rendición y del Presidente en los informes de elevación y las resoluciones que aprueban los gastos.²⁸

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 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 122º de la Ley Nº 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 Nº 70, Artículo 122º, 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).

*** 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.**

²⁸ PT Nº 9 E.

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)²⁹. 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.”³⁰

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 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

²⁹ En el **Anexo III** del presente se puede encontrar las definiciones de cada tipo.

³⁰ Ídem.

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.

Matriz de riesgo Comuna 9

	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	2	14	1	6	1	5	1	4	2	6	2	4	1	1	40	1.42
Act. 2: Espacios verdes	2	14	2	12	1	5	2	8	2	6	2	4	1	1	50	1.78
Act. 3: Pres-upuesto y adminitra-ción	1	7	1	6	1	5	1	4	2	6	1	2	2	2	32	1.14
Act. 4: Ini-ciativa par-lamentaria	1	7	1	6	1	5	1	4	1	3	1	2	1	1	28	1
Act. 5: Participa-ción vecinal	1	7	1	6	2	10	2	8	1	3	1	2	1	1	36	1.28
Act. 6: Con-trol comu-nal	3	21	3	18	3	15	2	8	3	9	3	6	1	1	82	2.92

13) Identificación de áreas críticas

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

Áreas de riesgo alto:

- Comuna 9:
 - Control comunal (2,92)

Áreas de riesgo medio:

- Comuna 9:
 - Mantenimiento de espacios verdes (1,78)

Áreas de riesgo bajo:

- Comuna 9:
 - Mantenimiento urbano de las vías secundarias (1,42)
 - Participación vecinal (1,28)
 - Presupuesto y administración (1,14)
 - Iniciativa parlamentaria (1,00)

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, se destacan como área críticas Control comunal, con nivel de riesgo alto, y Mantenimiento de espacios verdes, con nivel de riesgo medio.

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.³¹

³¹ Decisión Colegiada 12-07-2017 Informe Final Comuna 9 Proyecto 5.15.22 Expediente 103.017/32

6.- ANEXOS

Anexo I: cuadro Normativo

N° de Norma	Fecha	Descripción
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/GCABA/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 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.

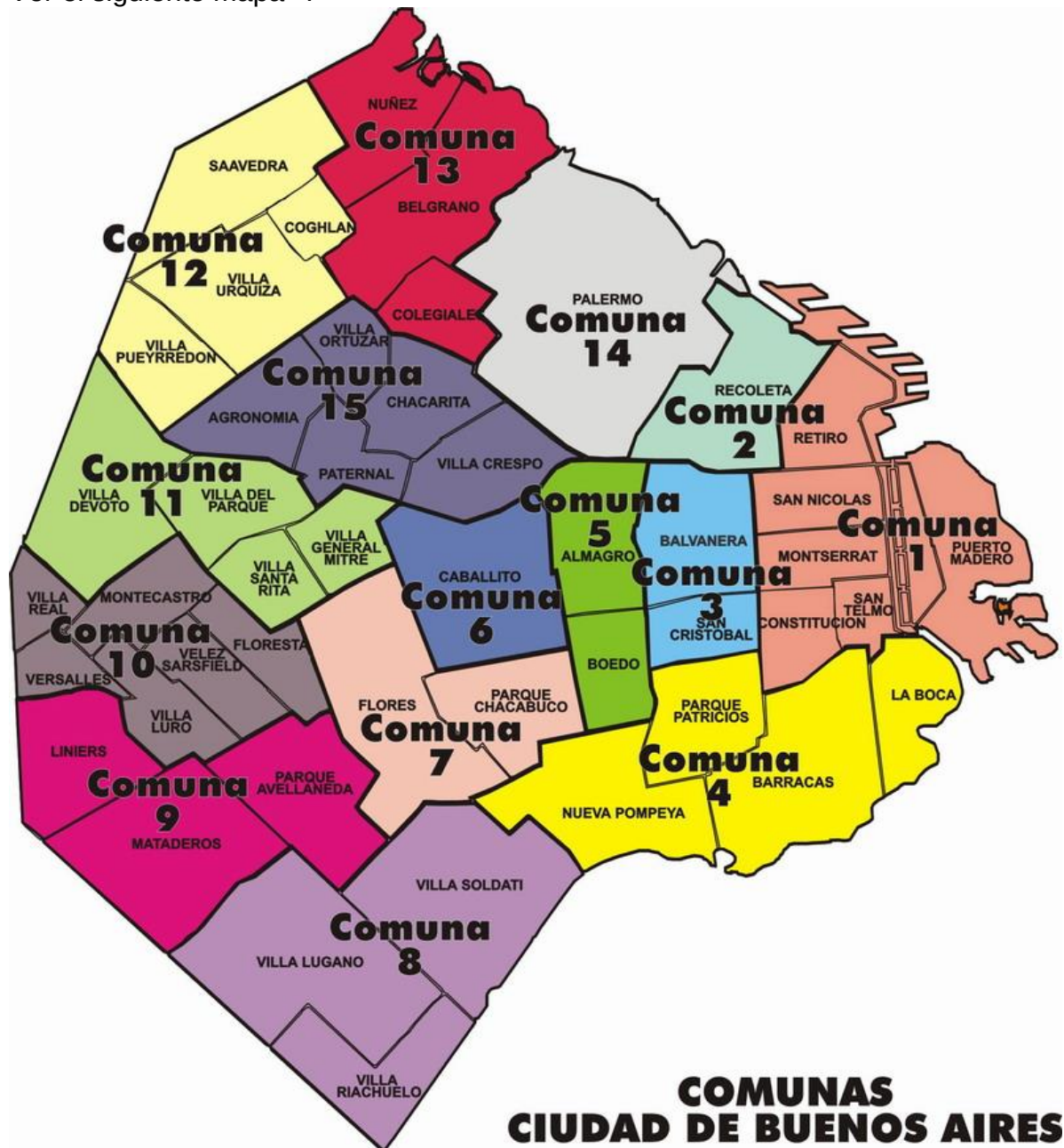
Res. N° 74/MHGC/13	25/01/13	Deroga Res. N°186/GCBA/MHGC/ 12. Determina los montos de las cajas chicas de las diversas Jurisdicciones y Reparticiones conforme al Anexo II adjunto a la presente, que, a todos sus efectos, forma parte integrante de la misma.
Res. N° 10 /MJGGC/SECLYT/13	18/07/13	Procedimiento 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 N° 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 1° de la Ordenanza N° 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 mapa³²:



COMUNAS CIUDAD DE BUENOS AIRES

32 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=Inms&tbn=isch&sa=X&ved=0ahUKewitx_3ryInMAhUHfZAKHSOJCJwQ_AUIBygC#imgsrc=wBzIZ9BiYx26BM%3A

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

Corrientes 640, Piso 5° - C1043AAT- Ciudad Autónoma de Buenos Aires
 Tel. 4321-3700 / 4323-3388/6967/1796 – Fax 4325-5047

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

Ley N° 70:

Artículo 122° 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.
