



INFORME FINAL DE
AUDITORIA
Con Informe Ejecutivo

Proyecto N° 5.15.14

COMUNA 1

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

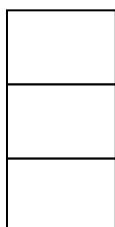
Ing. Facundo Del Gaiso

Dr. Jorge Garayalde

Lic. María Raquel Herrero

Dr. Vicente Federico Rodríguez

Lic. Hugo Vasques



CODIGO DEL PROYECTO:

5.15.14

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: 24 DE AGOSTO DE 2017

APROBADO POR: UNANIMIDAD

RESOLUCIÓN N°: 313/17

Informe ejecutivo

Lugar y fecha de emisión	Buenos Aires, agosto de 2017					
Código del Proyecto	5.15.14					
Denominación del Proyecto	Comuna 1. Relevamiento.					
Período examinado	2014					
Jurisdicción	Jurisdicción 90 Secretaría de Gestión Comunal.					
Unidad Ejecutora	Unidad Ejecutora 9901 Comuna 1.					
Programas auditados	Programa 1 Gestión de la comuna 1.					
Objeto	Relevamiento de las Comuna 1.					
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					
	Progra ma	Incis o	Descripción	Sancionado	Vigente	Devengado
	1		GESTION DE LA COMUNA 1			
		1	GASTOS DE PERSONAL	6.370.000,00	8.260.393,00	8.260.390,06
		2	BIENES DE CONSUMO	499.236,00	374.105,00	309.101,63
		3	SERVICIOS PERSONALES NO	8.409.970,00	26.237.056,00	26.187.786,94
		4	BIENES DE USO	8.430.500,00	9.217.686,00	9.209.769,14
			Total	23.709.706,00	44.089.240,00	43.967.047,77
Alcance	Relevamiento de normativa de creación y asignación de competencias; reglamento interno; organigrama; manuales de la organización y de procedimientos; diseño de políticas, programas y actividades; registros presupuestarios y operativos y sujeción a la normativa vigente.					
Período de tareas de campo	2015-					
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 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</i> 11) <i>Compras y contrataciones</i> 12) <i>Otros hallazgos</i> PARTE D: EVALUACIÓN DE RIESGO 13) <i>Matriz de riesgo</i> 14) <i>Identificación de áreas críticas.</i>
Áreas críticas de riesgo alto y medio	Áreas de riesgo alto: • Comuna 1: ○ No hay. Áreas de riesgo medio: • Comuna 1: ○ Mantenimiento urbano de las vías secundarias y otras de menor jerarquía. ○ Mantenimiento de espacios verdes. ○ Gestión presupuestaria y administración. ○ Control comunal. ○ Participación vecinal.
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 1, se detectaron como área crítica, con riesgo medio, las de Mantenimiento de espacios verdes, Control comunal, Mantenimiento urbano de vías secundarias y otras de menor jerarquía, Gestión presupuestaria y administración y Participación vecinal. 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 24-08-2017. Informe Final Comuna 1 Proyecto 5.15.14 Expediente 103.017/36

INFORME FINAL DE AUDITORÍA
“COMUNA 1”
PROYECTO N° 5.15.14

DESTINATARIO

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

En uso de las facultades conferidas por el Artículo 135° de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de conformidad con las disposiciones de la Ley N° 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 Comuna 1 con el objetivo que se describe en el acápite 2.

1.- OBJETO

Comuna 1.

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; reglamento interno; 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

7

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 Comuneros 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 sobre la planificación y la 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.
- ✓ Recopilación de la documentación pertinente al ejercicio de sus funciones por parte del Área de Control Comunal.
- ✓ 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.

3.2.- LIMITACIONES AL ALCANCE

No hubo.

4.- RELEVAMIENTO

PARTE A: MARCO NORMATIVO

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

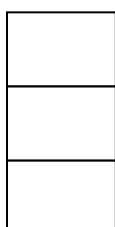
DOCTRINA JUDICIAL:² Amerita en este punto asimismo, hacer un análisis pormenorizado de los términos centralización, descentralización y desconcentración.

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 la 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**.

³ Marienhoff; cit.

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

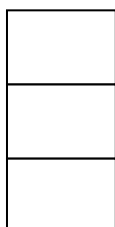
¿Cuáles son sus funciones? Competencias exclusivas: “ART. 128º Las Comunas ejercen funciones de planificación, ejecución y control, en forma exclusiva o concurrente con el Gobierno de la Ciudad, respecto a las materias de su competencia. Ninguna decisión u obra local puede contradecir el interés general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

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 Comunal es 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.

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

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

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:

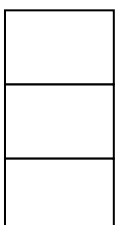
- a) Promover la descentralización y facilitar la desconcentración de las funciones del Gobierno de la Ciudad, preservando su integridad territorial.*
- b) Facilitar la participación de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones y en el control de los asuntos públicos.*
- c) Promover el desarrollo 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

Se exponen a continuación los cuadros con los recursos financieros de las comunas bajo examen. El primero corresponde a los presupuestos Sancionado, Vigente y Devengado desagregados por programa e inciso. El siguiente a los porcentajes de la ejecución presupuestaria, desagregados hasta el nivel de Partida Principal. Todos ellos corresponden a los programas 1, 2, 4, 8 y 12 de la Jurisdicción 90.

JURISDICCION 90 -SECRETARIA DE GESTION COMUNAL Y ATENCION CIUDADANA

Programa	Inciso	Descripción	Sancionado	Vigente	Devengado
1		GESTION DE LA COMUNA 1			
	1	GASTOS DE PERSONAL	6.370.000,00	8.260.393,00	8.260.390,06
	2	BIENES DE CONSUMO	499.236,00	374.105,00	309.101,63
	3	SERVICIOS NO PERSONALES	8.409.970,00	26.237.056,00	26.187.786,94
	4	BIENES DE USO	8.430.500,00	9.217.686,00	9.209.769,14
		Total	23.709.706,00	44.089.240,00	43.967.047,77

Fuente: elaboración propia sobre <http://buenosaires.gov.ar/hacienda/contaduria/contable/ejecucion-presupuestaria>

			COMUNA 1		
Inc.	PP	Descripción	Vigente	Devengado	% Ejec.
		Comuna 1	44.089.240,00	43.967.047,77	99,72
		Gestión De la Comunas 1, 2, 4, 8 y 12	44.089.240,00	43.967.047,77	99,72
1		Gastos En Personal	8.260.393,00	8.260.390,06	100
1	1	Personal Permanente	7.926.140,00	7.926.138,24	100
1	3	Servicios Extraordinarios	0,00	0,00	0,00
1	4	Asignaciones Familiares	128.670,00	128.670,00	100
1	5	Asistencia Social Al Personal	120.358,00	120.357,31	100
1	6	Beneficios Y Compensaciones	85.225,00	85.224,51	100
1	8	Contratos Por Tiempo Determinado	0,00	0,00	0
2		Bienes De Consumo	374.105,00	309.101,63	82,62
2	1	Productos Alimenticios, Agropecuarios Y Forestales	38.385,00	38.384,77	100
2	2	Textiles Y Vestuario	0,00	0,00	0

“2017, Año de las Energías Renovables”

2	3	Pulpa, Papel, Cartón Y Sus Productos	7.740,00	7.739,42	99,99
2	4	Productos De Cuero Y Caucho	0,00	0,00	0
2	5	Productos Químicos, Combustibles Y Lubricantes	18.855,00	18.854,55	100
2	6	Productos De Minerales No Metálicos	135.410,00	70.409,16	52
2	7	Productos Metálicos	2.399,00	2.398,90	100
2	8	Minerales	39.200,00	39.200,00	100
2	9	Otros Bienes De Consumo	132.116,00	132.114,83	100
3		Servicios No Personales	26.237.056,00	26.187.786,94	99,81
3	1	Servicios Básicos	165.785,00	163.980,41	98,91
3	2	Alquileres Y Derechos	17.000,00	10.997,00	64,69
3	3	Mantenimiento, Reparación Y Limpieza	23.325.174,00	23.325.173,49	100
3	4	Servicios Profesionales, Técnicos Y Operativos	2.416.560,00	2.392.806,00	99,02
3	5	Servicios Especializados, Comerciales Y Financieros	124.540,00	124.509,04	99,98
3	7	Pasajes, Viáticos Y Movilidad	27.997,00	12.000,00	42,86
3	9	Otros Servicios	160.000,00	158.321,00	98,95
4		Bienes De Uso	9.217.686,00	9.209.769,14	99,91
4	2	Construcciones	9.162.186,00	9.162.185,91	100
4	3	Maquinaria Y Equipo	55.500,00	47.583,23	85,74
		Activos Financieros			
9	9	Incremento De Activos Diferidos Y Adelantos A Proveedores Y Contratistas	0,00	0,00	0,00

Fuente: elaboración propia sobre <http://buenosaires.gov.ar/hacienda/contaduria/contable/ejecucion-presupuestaria>

3) Recursos humanos

Comuna 1:

El listado de personal que revistaba en la Comuna en 2014 fue remitido por el organismo. Contaba con un total de sesenta y cuatro (64) agentes, de los cuales cuarenta (40) revistaban en planta (62,50%).

Además, según la información suministrada por la presidenta de la Junta, Dra. Cristina Brunet, en diciembre de 2014, la Junta Comunal tenía a su cargo veintisiete (27) guardianes de plaza, de los cuales dieciocho (18) revistaban en planta permanente (66,67%).

4) Recursos físicos

Comuna 1:

La sede comunal se ubica en el edificio de Uruguay 740. No hay acceso directo a los locales en dónde funciona la Junta Comunal. Para acceder a ellos, hay que anunciarse en la UAC. No hay carteles que señalen el recorrido desde la UAC a la Junta.

PARTE C: EVALUACIÓN DEL CONTROL INTERNO

5) Planes de la organización

Comuna 1:

No cuentan con planificación estratégica ni operativa. La Junta Comunal no participa en la elaboración del anteproyecto de presupuesto⁵.

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 ejecución⁶.

Comuna 1:

Posee un reglamento interno, según lo manifiesta la Presidenta de la Comuna en su entrevista. Informa que fue aprobado mediante la Resolución N° 5 de la Junta Comunal (18 de enero 2012), Este dispositivo se limita a definir las áreas de gestión y a asignar el responsable de cada una entre los miembros de la Junta Comunal.

Independientemente de la imposibilidad de aplicación del mencionado Decreto, la Junta Comunal no ha dispuesto una asignación formal de responsabilidades al personal de la Comuna. Sin embargo, puede detectarse ~~percibirse~~ una asignación informal de las mismas. A modo de ejemplo, la presidenta de la Junta Comunal manifiesta, en la entrevista realizada con la Auditoría⁷, que existe un equipo de seis personas contratadas que se hacen cargo de realizar el seguimiento de los reclamos en materia de roturas de aceras. Ese equipo trabaja sobre la base de los reclamos efectuados por los vecinos y sobre relevamientos propios; verificando la existencia del problema, la derivación a quienes deben ejecutar la obra y su resolución. Entre la documentación suministrada el presidente de la Junta Comunal, se encuentran los registros correspondientes al seguimiento de las reparaciones (Ver artículo 7) del presente informe).

⁵ PT N° 1

⁶ Fuero Contencioso Administrativo y Tributario, Juzgado N° 23, Secretaría N° 46, “VAYO MIGUEL ENRIQUE y otros CONTRA GCBA SOBRE AMPARO” EXPTE: A7770-2014/0.

⁷ Entrevista del 3 de junio de 2015.

7) Manuales de normas y procedimientos

Comuna 1:

La Junta no cuenta con normas y procedimientos propios para cumplir con sus responsabilidades⁸.

Según la entrevista realizada con la presidenta de la Junta Comunal, la Resolución N° 5 (18 de enero 2012), aprobó el reglamento interno (ver artículo 5) del presente).

Se lleva listado de reuniones del Consejo Consultivo Comunal y sus respectivas actas. No obstante, según la comunera a cargo del área de Control Comunal, “el Consejo Consultivo no funciona como debiera, por ejemplo: todavía no ha aprobado su reglamento de funcionamiento y esto ha ido debilitando la participación de los vecinos.”⁹

Existe, en la comuna, una Comisión de Higiene y Salud que tiene a su cargo recibir demandas de los vecinos en esas materias. Cuenta para ello con un mecanismo de participación que incluye a vecinos, organizaciones vecinales y organismos del Estado. La Comisión tiene diseñado un procedimiento no formalizado cuyo funcionamiento se verifica en las actas suministradas por la comunera responsable del área de Control Comunal.

En la entrevista con el equipo de auditoría, la funcionaria de marras manifestó lo siguiente: “Antes existía una comisión llamada Comisión de Higiene Urbana originada en el Decreto N° 390/GCABA/05 como organismo de control vecinal (CHU) sobre los contratos de recolección de residuos. Cuando ella asumió tomó esa comisión y amplió las tareas /.../. Asimismo, implementó una forma de elección de los integrantes de la comisión, /.../.”¹⁰

8) Registro de las operaciones

Comuna 1:

Llevan los registros de las siguientes actividades, de acuerdo con la documentación remitida:

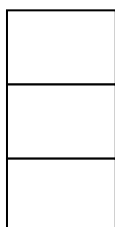
Listados de intervenciones en la poda de árboles.

- Planilla de seguimiento de aceras en reparación: roturas observadas en relevamientos propios y en reclamos de los vecinos, obras realizadas y obras pendientes.
- Documentación de las tareas realizadas por la empresa contratista a partir de la Licitación Privada tramitada por el EX-2014-06434658-MGEYA-COMUNA1 (órdenes de trabajo, fotografías, etc.).
- Relevamiento de espacios verdes.
- Actas e informes de la comisión de Higiene y Salud.

⁸ PT N° 1.

⁹ Entrevista a la comunera a cargo del área Espacios Verde del 15 de junio de 2015.

¹⁰ Entrevista a la comunera encargada del área de Control Comunal del 17 de junio de 2015.



- Actas de comprobación e informes realizados por el área de Control Comunal.

9) *Preservación de activos*

Comuna 1:

Llevar los inventarios, utilizando el sistema SIGAF WEB. Este es el sistema que utiliza el Poder Ejecutivo del GCABA para llevar su contabilidad patrimonial.

10) Cumplimiento de normas y reglamentos (Reglamento Interno de la Junta y 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 (punto 10), el siguiente (punto 11), a los expediente de compras y contrataciones.¹¹

Comuna 1:

Reglamento de la Junta Comunal:

Se aprobó un reglamento interno mediante Resolución N° 5 de la Junta Comunal (18-01-2012, conforme lo manifiesta en su entrevista la Presidenta de Comuna. Dicho dispositivo se limita a definir las áreas de gestión y a asignar el responsable de cada una entre los miembros de la Junta Comunal.¹²

¹¹ En oportunidad de formular comentarios al Informe Preliminar de Relevamiento, la Comunera Edith Oviedo afirmó:

“Las decisiones con respecto a la gestión de la Comuna no se han tomado con acuerdo de los juntistas, cómo debería ser según el espíritu de la Ley N° 1777 que establece para su gobierno un órgano colegiado. Al contrario, las reuniones únicamente resultaron ámbitos en los que se recibieron anuncios de lo planificado por el Ejecutivo.

“Asimismo, durante los cuatro años de la gestión anterior tampoco participamos de las decisiones con respecto a las licitaciones de veredas, no recibimos nunca las rendiciones de las cajas chicas (y menos de las especiales), ni contamos con las claves de acceso a los sistemas de gestión (SAP, SIGAF, SADE) lo que nos impide acceder a la información necesaria para el seguimiento de los actos de gestión del gobierno comunal.” Cabe señalar que la primera afirmación refleja el funcionamiento de la Junta Comunal durante la mayor parte del año 2014. Sin embargo, en el Acta Resolución N° 58 (29 de octubre de 2014), la Junta aprueba la licitación privada para llevar adelante el Proyecto Plaza Dorrego con la presencia de los siete comuneros.

Los comentarios del auditado arriba transcritos serán sujetos a verificación en proyectos de auditoría futuros.

¹² Entrevista del 03-06-2015

Consejo Consultivo Comunal:

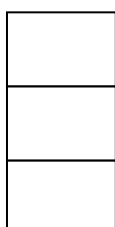
- El Consejo Consultivo Comunal (CCC) se conformó y aprobó su reglamento según los comentarios que realizara la comunera que remitió los comentarios al Informe Preliminar de Auditoría.
- El reglamento trata las siguientes materias: Disposiciones preliminares (Objeto, definiciones y ámbito de aplicación); Disposiciones generales (Funciones del CCC, integración y derechos y obligaciones de los integrantes); Funcionamiento del CCC (Reuniones plenarias: lugar, convocatoria, funcionamiento, elección de autoridades, actas, resoluciones, temas de las reuniones y Reuniones plenarias extraordinarias); Comisiones del CCC (Objeto, integración, lugar de reunión, funcionamiento, comisiones creadas, autoridades de las comisiones y miembros informantes al plenario) y Disposiciones finales y complementarias (Tratamiento obligatorio de las recomendaciones del CCC, mecanismo de participación ciudadana e interpretación y reforma del reglamento).

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

Comuna 1

La Comuna realizó, durante 2014, una Licitación Privada en el marco del régimen de obra menor reglado por el Decreto N° 481/GCABA/11 para atender los reclamos por reparaciones de veredas afectadas por el arbolado público. Se ha verificado su participación, con el siguiente detalle de intervenciones:

- EX-2014-06434658-MGEYA-COMUNA 1 (Reparación de veredas y obras conexas):
 - RS-2014-06491933-COMUNA1: Está firmada por la presidenta de la Junta Comunal y aprueba los Pliegos de condiciones y Autoriza la licitación.
 - Solicitud de gastos y presupuesto, importado al sistema GEDO por la presidenta de la Junta Comunal.
 - Registro del Procedimiento de selección, importado al sistema GEDO por la presidenta de la Junta Comunal.
 - Invitaciones a participar a empresas registradas en el RIUPP, firmada por la presidenta de la Junta Comunal.
 - Acta de apertura de las ofertas firmada por la presidenta de la Junta Comunal y una comunera.
 - RS-2014-09458242-COMUNA1: Está firmada por la presidenta de la Junta Comunal y aprueba el procedimiento, adjudicando el contrato a la empresa ganadora.
 - Orden de contrato de obra, importado al sistema GEDO por la presidenta de la Junta Comunal.



- Contrata firmada por la presidenta de la Junta Comunal y el representante de la empresa adjudicataria.
- Acta de inicio de obra por la presidenta de la Junta Comunal y el representante de la empresa adjudicataria.
- Certificado de avance de obra por la presidenta de la Junta Comunal y el agente de planta.

12) Otros hallazgos

El hallazgo de auditoria se detectó en una sola de las Comunas; a pesar que el presente es un relevamiento, la situación particular de la Comuna 1; informada por su Presidenta, hizo necesaria su exposición en el presente:

Comuna 1:

Durante el 2014 se efectuó el primer y único contrato de obra pública, el cual estaba vinculado al arreglo de veredas¹³. Respecto a este contrato la comunera encargada del área de Control Comunal, en la entrevista con el equipo auditor, comentó que los pliegos de condiciones vinieron ya establecidos desde la Subsecretaría de Descentralización, Desconcentración y Participación Ciudadana. Como se pretendía que en una reunión se votaran los mismos sin análisis, junto con otros comuneros, se opuso a ello. A pesar de esta oposición, la presidenta de la Junta dictó una Resolución que los aprobó. Atento a esto y que la Junta Comunal no fue quién se encargó de todo el proceso del contrato de obra pública, la comunera entrevistada decidió impugnar dicha contratación, a través de un recurso administrativo¹⁴. La mencionada resolución aprobatoria debiera estar fundada en una decisión de la Junta, concluyó la entrevistada, pero nunca existió una votación, es decir, una decisión de la Junta reunida en pleno¹⁵.

A su vez, la comunera encargada del área de Espacios Verdes relata, en la entrevista realizada por el equipo de auditoría, que "La licitación de la empresa, con la cual trabajan para efectuar todo lo relacionado al arbolado público, la hace el Gobierno de la Ciudad, sin tener la Comuna participación."¹⁶

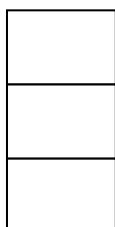
En el EX-2014-06434658-MGEYA-COMUNA1, por el que se tramitó la licitación de marras, se incluye un dictamen de la Procuración General que avala la competencia de la presidenta de la Junta Comunal para dictar el acto administrativo de aprobación de pliegos y autorización del llamado a licitación,

¹³ Expediente N° 2014-06434658-MGEYA-COMUNA 1 "Reparación de veredas y obras conexas Comuna 1".

¹⁴ Impugnación a la Resolución 6491933/Comuna1/14- de la comunera de Control Comunal a la presidenta de la Comuna 1: "Ud. fundamenta el dictado en uso de las facultades del art. 26 de la ley 1.777; pues bien clara es la norma desde su propio Título: "Atribuciones y obligaciones de la Junta Comunal". El inciso "O" del art. 26 faculta a emitir Resoluciones, con acuerdo al propio Reglamento de la Junta y en el marco de sus facultades y competencias al organismo que la propia ley da el gobierno de la Comuna, que es la Junta. Una vez tratado en reunión de la Junta, con observación del correspondiente quórum, se da la votación y luego de este proceso debe la presidente redactar la Resolución en consonancia con las facultades que le otorga el art. 19 de la norma. Nada de este proceso se ha configurado y es por ello que la Resolución publicada carece de legalidad."

¹⁵ Entrevista a la comunera encargada del área de Control Comunal del 17 de junio de 2015.

¹⁶ Entrevista a la comunera a cargo del área Espacios Verde del 15 de junio de 2015.



citando textualmente el párrafo del acta de la Junta Comunal que aprueba es licitación.

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 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. 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)¹⁷. 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."¹⁸

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.**

13) 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.

¹⁷ En el **Anexo III** del presente se puede encontrar las definiciones de cada tipo.

¹⁸ Ídem.

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 1

	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	1	3	1	2	1	1	56	2
Act. 2: Espacios verdes	3	21	1	6	3	15	2	8	2	6	2	4	1	1	61	2,18
Act. 3: Pres-upuesto y adminitra-ción	2	14	2	12	3	15	1	4	2	6	2	4	1	1	56	2
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	3	18	3	15	2	8	1	3	1	2	1	1	54	1,92
Act. 6: Con-trol comunal	3	21	1	6	3	15	2	8	2	6	2	4	1	1	61	2,18

14) Identificación de áreas críticas

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

Áreas de riesgo alto:

- **Comuna 1:**
 - No hay.

Áreas de riesgo medio:

- **Comuna 1:**
 - Mantenimiento de espacios verdes (2,18).
 - Control comunal (2,18).
 - Mantenimiento urbano de las vías secundarias y otras de menor jerarquía (2).
 - Gestión presupuestaria y administración (2).
 - Participación vecinal (1,92)

Áreas de riesgo bajo:

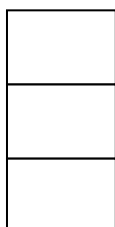
- **Comuna 1:**
 - Iniciativa parlamentaria y proyectos de decretos (1).

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 1, se detectaron como área crítica, con riesgo medio, las de Mantenimiento de espacios verdes, Control comunal, Mantenimiento urbano de vías secundarias y otras de menor jerarquía, Gestión presupuestaria y administración y Participación vecinal.



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.¹⁹

¹⁹ Decisión Colegiada 24-08-2017. Informe Final Comuna 1 Proyecto 5.15.14 Expediente 103.017/36

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/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 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

"2017, Año de las Energías Renovables"

		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.

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

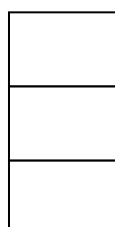
El control interno es un proceso integrado a los procesos, llevado a cabo por las personas que actúan en todos los niveles de una entidad, diseñado con el objeto de procurar una garantía razonable para el logro de objetivos incluidos en las siguientes categorías:

- 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

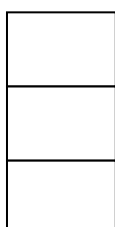
Se denominan riesgos de auditoría aquellas circunstancias, de carácter cuantitativo o cualitativo, que pueden influir, aumentando las posibilidades de error en las conclusiones de la auditoría.

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.
