



INFORME FINAL DE
AUDITORIA
Con Informe Ejecutivo

Proyecto N° 5.15.24

COMUNA 11

Auditoría de Relevamiento

Período 2014

Buenos Aires, Agosto 2017

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

AUDITORIA GENERAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

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

PRESIDENTE:

Lic. Cecilia Segura Rattagan

AUDITORES GENERALES:

Cdra. Mariela Coletta

Ing. Facundo Del Gaiso

Dr. Jorge Garayalde

Mg. María Raquel Herrero

Cdor. Vicente Federico Rodríguez

Lic. Hugo Vasques

CODIGO DEL PROYECTO:

5.15.24

NOMBRE DEL PROYECTO:

Comunas. Relevamiento.

PERÍODO BAJO EXAMEN:

2014

EQUIPO DESIGNADO:

Director de Proyecto: Dra. María Belén Scolari (desde 21/12/15)

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°: 315/17

Informe ejecutivo

Lugar y fecha de emisión	Buenos Aires, agosto de 2017					
Código del Proyecto	5.15.24					
Denominación del Proyecto	Comuna 11. Relevamiento.					
Período examinado	2014					
Jurisdicción	Jurisdicción 90 Secretaría de Gestión Comunal.					
Unidad Ejecutora	Unidad Ejecutora 9911 Comuna 11.					
Programas auditados	Programa 11 Gestión de la Comuna 11.					
Objeto	Relevamiento de las Comunas 11.					
Objetivo	Relevamiento de los recursos financieros, humanos y físicos de 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	Inciso	Descripción	Sancionado	Vigente	Devengado
	11		GESTION DE LA COMUNA 11			
		1	GASTOS DE PERSONAL	7.343.000,00	10.376.772,00	9.934.601,05
		2	BIENES DE CONSUMO	514.206,00	257.182,00	257.172,62
		3	SERVICIOS PERSONALES NO	8.387.423,00	14.107.762,00	14.083.506,88
		4	BIENES DE USO	8.449.225,00	16.534.193,00	16.533.443,63
				24.693.854,00	41.275.909,00	40.808.724,18
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.					
Período de tareas de campo	2015-setiembre a 2016-abril.					
Relevamiento	PARTE A: MARCO NORMATIVO 1) Constitución de la Ciudad. Ley N° 1777 y normas reglamentarias					

	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 funcional, formal e informal)</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>
Áreas críticas de riesgo alto y medio	Áreas de riesgo medio: Comuna: 11 ○ Mantenimiento urbano de las vías secundarias y otras de menor jerarquía. ○ Mantenimiento de espacios verdes. ○ Participación vecinal. ○ Gestión presupuestaria y administración.
Conclusiones	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 11, se detectaron como áreas críticas, con riesgo medio, las de Mantenimiento urbano de las vías secundarias y otras de menor jerarquía, Mantenimiento de espacios verdes, Participación vecinal y Gestión presupuestaria y administración. 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 11. Proyecto 5.15.24 Expediente 103.017/30

**INFORME FINAL DE AUDITORÍA
“COMUNA 11”
PROYECTO N° 5.15.24**

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 Comunas 11 con el objetivo que se describe en el acápite 2.

1.- OBJETO
Comuna 11.

2.- OBJETIVO
Relevamiento de los recursos financieros, humanos y físicos de 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 la 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 los 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 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 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, 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, 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.).

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.

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.).
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 los 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.

³ Marienhoff; cit.

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

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

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

Por su parte y conforme lo indica la Constitución en su Artículo 127º ya descripto; la Ley N° 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.

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. 51° 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 5, 6, 11, 13 y 14 de la Jurisdicción 90.

JURISDICCION 90 -SECRETARIA DE GESTION COMUNAL Y ATENCION CIUDADANA

Programa	Inciso	Descripción	Sancionado	Vigente	Devengado
11		GESTION DE LA COMUNA 11			
	1	GASTOS DE PERSONAL	7.343.000,00	10.376.772,00	9.934.601,05
	2	BIENES DE CONSUMO	514.206,00	257.182,00	257.172,62
	3	SERVICIOS NO PERSONALES	8.387.423,00	14.107.762,00	14.083.506,88
	4	BIENES DE USO	8.449.225,00	16.534.193,00	16.533.443,63
			24.693.854,00	41.275.909,00	40.808.724,18

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

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

JURISDICCION 90 -SECRETARIA DE GESTION COMUNAL Y ATENCION CIUDADANA

		COMUNA 11			
Inc	pp.	Descripción	Vigente	Devengado	% Ejec.
		Gestión de las Comunas 5, 6, 11, 13 y 14	41.275.909,00	40.808.724,18	98,87
1		Gastos En Personal	10.376.772,00	9.934.601,05	95,74
1	1	Personal Permanente	9.881.100,00	9.438.930,60	95,53
1	3	Servicios Extraordinarios	0,00	0,00	0,00
1	4	Asignaciones Familiares	175.940,00	175.940,00	100,00
1	5	Asistencia Social Al Personal	141.913,00	141.912,86	100,00
1	6	Beneficios Y Compensaciones	177.819,00	177.817,59	100,00
1	8	Contratos Por Tiempo Determinado	0,00	0,00	0,00
2		Bienes De Consumo	257.182,00	257.172,62	100,00
2	1	Productos Alimenticios, Agropecuarios Y Forestales	145.903,00	145.902,88	100,00
2	2	Textiles Y Vestuario	6.636,00	6.634,00	99,97
2	3	Pulpa, Papel, Cartón Y Sus Productos	23.561,00	23.558,89	99,99
2	4	Productos De Cuero Y Caucho	360,00	360,00	100,00
2	5	Productos Químicos, Combustibles Y Lubricantes	24.514,00	24.511,26	99,99
2	6	Productos De Minerales No Metálicos	7.552,00	7.552,00	100,00
2	7	Productos Metálicos	6.945,00	6.944,24	99,99
2	8	Minerales	2.410,00	2.410,00	100,00
2	9	Otros Bienes De Consumo	39.301,00	39.299,35	100,00
3		Servicios No Personales	14.107.762,00	14.083.506,88	99,83
3	1	Servicios Básicos	102.499,00	102.249,03	99,76
3	2	Alquileres Y Derechos	9.346,00	2.700,00	28,89
3	3	Mantenimiento, Reparación Y Limpieza	11.806.206,00	11.806.080,07	100,00
3	4	Servicios Profesionales, Técnicos Y Operativos	1.978.536,00	1.978.536,00	100,00
3	5	Servicios Especializados, Comerciales Y Financieros	129.609,00	129.603,43	100,00
3	7	Pasajes, Viáticos Y Movilidad	32.000,00	32.000,00	100,00
3	9	Otros Servicios	49.566,00	32.338,35	65,24
4		Bienes De Uso	16.534.193,00	16.533.443,63	100,00
4	2	Construcciones	16.479.968,00	16.479.960,12	100,00
4	3	Maquinaria Y Equipo	54.225,00	53.483,51	98,63

Fuente: Sitio Web buenosaires.gov.ar/Hacienda/Contaduría/Contable/Ejecución Presupuestaria 2014

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

3) Recursos humanos

Comuna: 11

El listado de personal proporcionado al 31-12-2014 no discrimina los agentes pertenecientes a la Comuna de los que se desempeñan en la UAC. El total de agentes asciende a setenta y cinco (75), de los cuales veintiocho (28) son contratados (37,33 %) y 47 son planta permanente (62,67%). De estos últimos, nueve (9) prestan servicios en la Unidad de Atención Ciudadana (UAC). No se ha podido verificar si algunas de las personas físicas contratadas cumple sus funciones en la UAC⁵.

4) Recursos físicos

Comuna: 11

La Comuna tiene su sede en la Av. Beiró 4680. Comparte el edificio con servicios desconcentrados del GCABA. Para acceder a la Junta Comunal es necesario anunciarse en el mostrador de informes de la UAC. Los locales de que dispone la Junta se encuentran en el primer piso. La planta baja carece de señales que permitan acceder a ellos sin orientación previa.

La comunera responsable del Área de Gestión de Control Comunal durante 2014, ejercía sus funciones en la Subsede sita en la calle Gutiérrez 3254. No hay señales que identifiquen la existencia de esta oficina en este edificio.

PARTE C: EVALUACIÓN DEL CONTROL INTERNO

5) Planes de la organización

Comuna: 11

La Comuna no cuenta con un plan general ni planes operativos, salvo para el Área de Gestión de Control Comunal. Esta área desarrolla sus tareas (desde fines de 2014) sobre la base de una planificación anual y de los reclamos de los vecinos. La planificación anual se encuentra dividida en trimestres con objetivos propios y fechas de ejecución. Para lograr llevar a cabo lo planificado, la Comuna se encuentra dividida en barrios y a su vez éstos en zonas, por un lado, y en áreas temáticas de inspección, por el otro. El equipo de auditoría tuvo acceso a los documentos en que se registraron estas planificaciones⁶.

6) Asignación de responsabilidades (estructura orgánico funcional, formal e informal)

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

⁵ PT N° 11A

⁶ PT N° 11B

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 ejecución⁷.

Comuna: 11

De las Actas de la Junta Comunal N° 3, 4 y 67 surge la designación de las Áreas de Gestión de la Comuna 11⁸.

En el Acta N° 3 de la Junta Comunal N° 11 (11/01/2012), los juntistas se ponen de acuerdo para la creación de 4 áreas de gestión: Área Social; Participación Vecinal; Área de Control Comunal; Área de Ambiente y Espacio Público.

En el Acta N° 4 Junta Comunal 11 (25/01/2012), se acuerda la creación de 2 nuevas Áreas de Gestión: Educación y Salud y Cultura y Deportes, siendo el presidente de la Junta quien presidirá las mismas.

Acta N° 67. Junta Comunal 11 (17/09/2014), se designa al juntista que se hará cargo del Área de Seguridad⁹.

Dada la medida cautelar que ordena la suspensión de la ejecución del Decreto N° 251/GCABA/14, no se cuenta con una estructura organizativa de las Comunas. Sin embargo pudo verificarse la designación de una (1) agente como “responsable del control, registro documental, suministro de información y firma del presentismo, cumplimiento de horarios, cambios de horario, comisiones de servicios y/o los relacionados con medicina de trabajo y licencias, rúbrica en planillas de firma de asistencia diarias y parte diario de novedades para cumplimiento de tareas del personal que se desempeña en la Comuna 11 y en la UAC 11”¹⁰.

No existe estructura por debajo de los comuneros. No obstante, se elaboró para el Área de Control Comunal un curso grama de tareas inspectivas, “con el objetivo de poder coordinar la forma de trabajo, desde el comienzo de la inspección a realizar hasta el fin de la misma”¹¹. Este “curso grama” tiene el formato de un organigrama que, aunque no lo es en sentido estricto, permite que los inspectores ejecuten, de manera diferenciada, las responsabilidades que su función escalafonaria les asigna.

En la entrevista efectuada la Comunera que estuvo a cargo de Área de Gestión de Control Comunal, comentó que la responsabilidad le fue asignada por la Junta Comunal a fines de noviembre de 2013¹².

⁷ Fuero Contencioso Administrativo y Tributario, Juzgado N° 23, Secretaría N° 46, “VAYO MIGUEL ENRIQUE y otros CONTRA GCABA SOBRE AMPARO” EXPTE: A7770-2014/0.

⁸ PT N° 11A.

⁹ Ídem.

¹⁰ Resolución Administrativa N° 17/13, firmada por el Presidente de Junta Comunal.

¹¹ Extraído del documento “Informe de Gestión” proporcionado por la ex comunera Alejandra Viviani.

¹² Entrevista con al Comunera a Cargo del Área de Control comunal del 10/03/2016. El acta mencionada es la N° 3 del 11 de enero del 2012.

7) Manuales de normas y procedimientos

Comuna: 11

La Comuna cuenta con protocolos de procedimientos para las distintas áreas que fueron puestos a disposición del equipo. Los mismos están compuestos por los siguientes documentos:

1. Asistencia Social
2. Prevención del Dengue
3. Decreto 556/10
4. Obras Públicas
5. Mantenimiento Integral de Arbolado Público Urbano y Atención al Ciudadano
6. Servicio de Mantenimiento de Espacios Verdes
7. Extracciones Urgentes. Situación de Peligro inminente
8. Emergencia Arbolado I y II
9. Educación
10. Higienización - Baldíos y Casas Abandonadas
11. Prensa y Comunicación
12. Protocolo de Procedimientos por Reclamos de Daños y Perjuicios
13. Eventos
14. ROAC (Registro de Organizaciones de Acción Comunitaria)

El equipo pudo verificar que, en cada procedimiento particular, se adjunta documentación de diversa índole según la materia sobre la que versa el protocolo: resoluciones para su aplicación; expedientes electrónicos de licitación privada de obra pública; contrataciones del Decreto N° 556/GCABA/10; listados de planillas; actas de transferencias de competencias; planillas de planificación; planilla de trabajo del sistema SAP (arbolado público); diferentes listados, etc.¹³.

Si bien estos protocolos no se encuentran aprobados por acto administrativo, su existencia pone a la Comuna en condiciones de disponer de elementos de control interno explícitos.

La Comunera a cargo del Área de Control afirma, en la entrevista realizada por el equipo, que, en 2014, se implementaron procedimientos para las inspecciones¹⁴. El equipo de auditoría recibió una copia de dos documentos elaborados por la Comunera responsable del área. Los mismos se denominan “Manual de Inspecciones” y “Procedimiento de inspecciones”. Ambos documentos desarrollan los aspectos correspondientes a las materias que sus títulos anuncian¹⁵.

8) Registro de las operaciones

Comuna: 11

La Comuna emite informes de gestión semestrales en los que se indican las tareas realizadas de un modo genérico y consolidado (Las Actas de la Junta Comunal y

¹³ PT N° 11C

¹⁴ Entrevista con al Comunera a Cargo del Área de Control comunal del 10/03/2016.

¹⁵ PT N° 11B

los Informes de Gestión se encuentran publicados en el Sitio Web del GCABA). A su vez llevan registros de las actividades. El equipo de auditoría recibió copia de los siguientes documentos vinculados con las responsabilidades comunales en materia de arbolado público.

- Órdenes de servicios recibidas desde la Coordinación de Arbolado Público emitido por la Subsecretaría de Atención Ciudadana mediante el Sistema Aplicaciones y Productos (SAP). En la planilla recibida por el equipo a modo de ejemplo, se pueden verificar las intervenciones manuscritas por el ingeniero agrónomo a cargo del seguimiento de los temas.
- Copia de los reportes consolidados del SAP que la Comuna utiliza y conserva.

A su vez, el Área de control Comunal entregó la siguiente documentación que contiene sus registros propios:

- Informe de Gestión (2011-2015) emitido por la Comunera a cargo.
- Listado de Actas de Comprobación (2015).
- Listado de Actas de Intimación (2015).
- Actas de Comprobación e Intimación levantadas por los inspectores¹⁶.

9) Preservación de activos

Comuna: 11

El equipo de auditoría recibió un listado del patrimonio asignado a la Comuna en 2014¹⁷. Para llevar el registro patrimonial utilizan el sistema SIGAF WEB.

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.¹⁸

¹⁶ De estas Actas, obran en los papeles de respaldo dos ejemplares a modo de ejemplo; pero el equipo constató en los archivos de la Comuna la existencias de todas las Actas enumeradas en los Listados. PT N° 11B

¹⁷ PT N° 11C.

¹⁸ En oportunidad de formular comentarios al Informe Preliminar de Relevamiento, la Comunera Delfina Velázquez afirmó:

“Corresponde señalar que la comuna ha ejecutado (PARTE B: DE LOS RECURSOS del informe de Auditoría) durante el año auditado un total de pesos 40.808.724,18. Sin embargo no ha existido durante 2014, en el marco de la celebración de reuniones de Junta Comunal, ninguna resolución (sea por voto unánime o mayoritario) para la ejecución y/o aprobación de dichos gastos. Lo cual demuestra fehacientemente la decisión unilateral del Presidente de la Junta, colisionando con el funcionamiento colegiado que establece normativa para la Junta Comunal”

Comuna: 11

Reglamento de la Junta Comunal:

Cuenta con un Reglamento interno. El equipo de auditoría obtuvo una copia del mismo aprobado el 12 de diciembre 2011¹⁹.

El Reglamento regula las siguientes materias: Objeto; Competencia territorial; Se establece que la administración general está a cargo del presidente de la Junta; Presidencia de las reuniones de la misma, convocatoria y elaboración del orden del día; Periodicidad de las reuniones de la Junta Comunal; Sede de las reuniones; Quórum; Mayorías regulares y especiales para la toma de decisiones; Libro de asistencia y Confección de las Actas. El reglamento se encuentra firmado por el presidente de la Comuna y miembros de la Junta²⁰.

Consejo Consultivo Honorario:

En la entrevista realizada por el equipo, el Sr. Carlos A. Guzzini, Presidente de la Junta Comunal, afirmó que “En el año 2014, el Consejo Consultivo funcionaba. No obstante lo cual, existió un cuestionamiento en torno a su funcionamiento durante el año 2015 y en la actualidad la Junta Comunal está abocada a su restablecimiento. El Consejo Consultivo Comunal se reunía una vez por mes y contaba con una Mesa coordinadora integrada por miembros que nombró el mismo Consejo Consultivo. En un primer momento existía participación pero hoy existe un interés mínimo de participación.”²¹

Asimismo, al no haberse conformado como organismo consultivo y de participación popular, no ha podido promover, canalizar y realizar el seguimiento de las demandas, reclamos, proyectos y propuestas de los vecinos.

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 alcanza tanto al Decreto N° 556/GCABA/10 como a las

“Es deseable que el informe de cuenta, la falta de acceso a los sistemas de gestión (SAP y SIGAF durante el año auditado) en la que nos encontramos los Juntistas de la oposición, lo cual también impide el seguimiento de las acciones del gobierno comunal.”

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

¹⁹ Acta constitutiva de la Junta Comunal.

²⁰ PT N° 11D.

²¹ Entrevista 18/2/2016). No se tuvo acceso a ningún tipo de registro donde conste lo informado por el entrevistado.

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

normas similares que lo anteceden²². 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: 11

Entre las contrataciones realizadas por la Comuna en 2014, el equipo de auditoría seleccionó el Expte. 2014-06674901- MGEYA-COMUNA 11. S/ AUTORIZACIÓN DE GASTOS SERVICIOS ESENCIALES DTO. 556/10 a los efectos de verificar la intervención de la Comuna en el desarrollo del proceso de la mencionada contratación.

- Expte. 2014-06674901- MGEYA-COMUNA 11
 - Se adjunta cotización de tres empresas
 - Solicitud de Gastos: N° 37454 Ejercicio 2014. Importe \$1,919,000.00 Descripción: Servicio de Contratación de Obras en general. Afectación definitiva. Autorización del Gasto de fecha 15/07/2014 firmado por el presidente de la Junta Comunal (se deja asentado que el documento referido fue importado por el sistema GEDO).
 - Resolución RS-2014-08657907- COMUNA 11 de fecha 16/07/2014. El presidente de la Junta Comunal resuelve aprobar el gasto correspondiente a Mantenimiento y Reparación de edificios y locales requerido por la Comuna 11 por la suma total de \$ 1.918.709,91 (PESOS UN MILLÓN NOVESENTOS DIECIOCHO MIL SETECIENTOS NUEVE CON NOVENTA Y UNO CENTAVOS) .
 - Parte de Recepción Definitiva de los trabajos realizados de fecha 18/07/2014 firmado por el presidente de la Junta Comunal y responsable de la dependencia receptoría.
 - Se ordena pase a archivo atento a la ejecución total de las tareas de reparación contratadas.

²² Informe N° 1344 sobre el Proyecto 5.12.10 Agencia de Sistemas de Información. CABA. Compras y Contrataciones de la Agencias de Sistemas de Información. 2011.
Informe N° 1565 sobre el Proyecto 5.13.04 Dirección General de Coordinación y Participación Ciudadana. Gestión.2012.

Ver <http://www.agcba.gov.ar/web/index.php/hacemos/informes>.

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. 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)²³. 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.”²⁴

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 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

²³ En el **Anexo III** del presente se puede encontrar las definiciones de cada tipo.

²⁴ Ídem.

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 11

	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	3	15	3	12	1	3	2	4	2	2	56	2
Act. 2: Espacios verdes	2	14	1	6	3	15	3	12	1	3	2	4	2	2	56	2
Act. 3: Pres-upuesto y adminitra-ción	2	14	1	6	3	15	2	8	1	3	2	4	1	1	51	1,82
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	3	21	3	18	1	5	1	4	1	3	1	2	3	3	56	2
Act. 6: Con-trol comu-nal	1	7	1	6	3	15	2	8	1	3	2	4	2	2	45	1,61

13) Identificación de áreas críticas

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

Áreas de riesgo alto:

Comuna: 11

No hay.

Áreas de riesgo medio:

Comuna: 11

- Mantenimiento urbano de las vías secundarias y otras de menor jerarquía (2).
- Mantenimiento de espacios verdes (2).
- Participación vecinal (2).
- Gestión presupuestaria y administración (1,82).

Áreas de riesgo bajo:

Comuna: 11

- Control comunal (1,61).
- Iniciativa parlamentaria y proyectos de decretos (1).

5 CONCLUSIÓN

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 11, se detectaron como áreas críticas, con riesgo medio, las de Mantenimiento urbano de las vías secundarias y otras de menor jerarquía, Mantenimiento de espacios verdes, Participación vecinal y Gestión presupuestaria y administración.

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.²⁵

²⁵ Decisión Colegiada 24-08-2017. Informe Final Comuna 11. Proyecto 5.15.24 Expediente 103.017/30

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/GCABA/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/GCABA/09. Aprueba el procedimiento de Compras y Contrataciones en el Sector

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

		Público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
Res. N° 74/MHGC/13	25/01/13	Deroga Res. N°186/GCABA/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

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

		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 mapa²⁶:



26 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=0ahUKEwitz_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 Nº 70:

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

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

Normas Básicas de Auditoría Externa:

3.2.2. Relevamiento del control interno

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

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

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

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

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

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

Normas Básicas de Auditoría Externa:

3.2.3. Determinación de la importancia, significatividad y riesgo

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

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

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

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

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

cuando no existe relevamiento previo, se trata de la primera auditoría sobre el programa u organismo, se requieren auditores con un alto grado de especialización según la materia o se carecen de estándares normalmente aceptados de medición de la actividad.

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

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

Alto
Medio
Bajo

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

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

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