

INFORME EJECUTIVO

Lugar y fecha	Buenos Aires, mayo de 2017
Código de Proyecto	10.16.01
Denominación del Proyecto	ECO Sistema SADE
Período examinado	2015
Objeto	Sistema SADE
Objetivo de la auditoria	Relevar las prestaciones, el alcance, módulos y el grado de desarrollo y la conformación del Sistema SADE, identificando sus debilidades y fortalezas.
Alcance	Relevar los módulos, su interacción, el diseño, arquitectura, organización y documentación del desarrollo informático.
Unidad Ejecutora	20- Jefatura de Gobierno-Dirección General Documental (ex 146 Dirección General Mesa General de Entradas, Salidas y Archivo) 17-Gestión Administrativa de Expedientes y Archivos Subsecretaría de Sistemas y Procesos, Dirección General de Eficiencia Administrativa, Dirección general de Bases de datos y tablas, Agencia de Sistemas de Información

Aclaraciones previas.

El Eco Sistema SADE.

SADE no es un sistema, sino muchos. Bajo tal denominación se engloba todo el universo de aplicativos que administran o se relacionan con documentos digitalizados del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Esto incluye los actos administrativos, los expedientes, los legajos del personal, el registro civil, y muchos otros sistemas informáticos que procesan documentos digitales.

Este conjunto de aplicaciones tiene un impacto ecológico por el menor uso de papel ya que, además de disminuir la contaminación que produce su producción, reduce la tala de los árboles que se utilizan como materia prima. También tiene un fuerte impacto en la eficiencia.

El documento electrónico, además, ocupa menos espacio y requiere menor planta

física para su guarda. No necesita de un traslado manual, ya que basta con habilitar el acceso a quien corresponda para su consulta o intervención.

La administración de documentación digital permite el agregado de inteligencia a los fines de homogeneizar la información para evitar duplicidades de términos referidos a la misma entidad y confusiones semánticas a través de la normalización de la misma en todos los documentos. Con esto, por ejemplo, ya no habrá diferentes modos de llamar a la misma calle, ni diferentes denominaciones para contribuyentes.

Otro aporte de la inteligencia consiste en que los procesos administrativos se pueden estructurar. La estructuración de los procesos consiste en predefinir los pasos, las acciones y los productos de cada uno de ellos. Éste es uno de los ejes de la ISO 9000, norma que impulsa la calidad. Se asume que, si en cada paso está claro lo qué se debe hacer, quién lo debe hacer, y cómo se debe hacer, el producto que se obtendrá tendrá un piso de eficiencia y calidad. Asimismo, la estructuración del proceso administrativo permite su revisión y mejora; por lo tanto, se pueden eliminar pasos innecesarios, mejorar los existentes, y dar formato a los amorfos para mejorar el ambiente de control.

Está formado por una importante cantidad de módulos entre los que se destacan:

Generador de documentos electrónicos oficiales. (GEDO)

Aplicativo mediante el cual se generan todos los documentos que luego intervienen en los diferentes sistemas. Es por este motivo una pieza central clave del SADE.

Expediente Electrónico (EE)

Relaciona los documentos generados por GEDO en agrupaciones con las que se construye el expediente.

Repositorio único de documentos oficiales (RUDO)

Es el repositorio que permite el archivo de toda la documentación generada en los sistemas.

Escritorio Único (EU)

Interfaz que permite visualizar todos los módulos del SADE. Resume todas las tareas pendientes que el agente tiene en cada módulo y las organiza por días.

Trámites a Distancia (TAD)

Portal que permite al ciudadano realizar trámites en forma virtual.

Modelo de Gestión.

SADE está soportado por la Dirección General de Gestión Documental, dependiente de la Secretaría Legal y Técnica del GCABA; la Dirección General de Eficiencia Administrativa y la Dirección General de Administración de Bases de Datos e Ingeniería de Proyectos, dependientes de la Subsecretaría de Sistemas y Procesos de la Jefatura de Gabinete de Ministros; y la ASInf (Agencia de Sistemas de Información), fuera de nivel dependiente también de la Jefatura de Gabinete de Ministros. El servicio de programación está a cargo de la firma privada Everis¹.

La Dirección General de Gestión Documental atiende los sistemas de SADE que se utilizan en todo el ámbito del GCABA². Dentro de estos sistemas se destacan el Expediente Electrónico (EE), el Generador de Documentos Electrónicos Oficiales (GEDO) y el Repositorio Único de Documentos Oficiales (RUDO). Estos sistemas son utilizados por todo el GCABA, por lo cual, el universo de usuarios es muy vasto.

La DGGDOC está organizada por función en tres gerencias operativas que se encargan del desarrollo y mantenimiento de los aplicativos, el soporte de primero y segundo nivel y la capacitación a los usuarios.

La Dirección General de Eficiencia Administrativa presta un servicio similar al de Gestión Documental, pero con los módulos del SADE que atienden necesidades específicas de algunas áreas del GCABA. Se trata de sistemas “verticales”, a diferencia de los módulos “horizontales” que atiende Gestión Documental, los cuales son utilizados por toda la estructura del GCABA y en consecuencia tienen un universo de usuarios mucho mayor. La organización de la Dirección General de Eficiencia Administrativa se basa en equipos especializados por sistema o subconjunto de sistemas que brindan el soporte, el desarrollo, el mantenimiento, y la capacitación. Se

¹ Firma internacional de provisión de servicios informáticos con oficinas en Argentina, Bélgica, Brasil, Chile, Colombia, España, Italia, México, Perú, Portugal, Reino Unido y USA.

² Expediente Electrónico (EE), Generador Electrónico de Documentos Oficiales (GEDO), Comunicaciones Oficiales (CO), Escritorio Único (EU), Locación de Obras y Servicios (LOYS), Porta Firma (PF), Servicios Web (ESB), Notificaciones, Declaraciones Juradas, sin perjuicio de lo cual pueden brindar cursos o preparar material para otros sistemas.

destacan entre estos los de Registro Civil (RC), el Sistema de Planes Sociales y Subsidios (PSOC) y el Legajo Único Electrónico (LUE).

La Dirección General de Administración de Bases de Datos e Ingeniería de Procesos, por su parte, se encarga de la explotación de la información y de la revisión de procesos ya implementados para su optimización y estructuración. Dentro de los trabajos de optimización se encuentra la normalización de información. Para los proyectos de estructuración utiliza una herramienta de “*workflow*” desarrollada ex profeso, que configura el proceso en una secuencia determinada de intervenciones, reglas y productos.

Por otro lado, la Agencia de Sistemas de Información está a cargo de la infraestructura de equipamiento, soporte técnico, conectividad y seguridad.

Por último, la firma Everis provee la programación y contribuye en tareas de diseño.

Debilidades Principales.

Planificación

La planificación³ del proyecto SADE no se realizó de un modo completo de acuerdo a lo estipulado por la ley 70 que requiere de presupuestos por programa, con objetivos y metas definidos. Las áreas que soportan y desarrollan el sistema SADE, no constituyen un programa separado y no explicitan con claridad los objetivos y metas del año sino que se limitan a repetir lo dicho en informes anteriores. No se menciona la importante producción de dichas áreas como la extensión del uso del sistema, la incorporación de trámites, los cursos de capacitación, el soporte de los incidentes, la reingeniería de los procesos, la explotación de su información y otros, lo que limita la posibilidad de contar con un parámetro de evaluación de la gestión de las mismas y de dar a conocer de un modo directo a la ciudadanía las acciones y el gasto involucrado. Asimismo la planificación interna de largo plazo de las áreas tampoco precisa las acciones previstas a futuro mediano con relación al trabajo de producción

³ año 2015

normal, las mejoras a los procesos internos y las proyecciones de implementación y desarrollo⁴ del sistema SADE.

Procedimientos internos de las áreas

Los procedimientos internos de las áreas de la DGGDOC, DGEADM y la DGABDIP son informales y se alinean de un modo limitado con las políticas de la ASInf. Su formalización y estructuración, que no es ni más ni menos que lo que estas áreas están haciendo con los restantes procesos del Gobierno, debe resolverse en el marco de estas políticas y la participación de los responsables de la Seguridad de la información, los propietarios de la información y la Auditoría Interna del GCABA. Para dar un acabado tratamiento a los ciclos internos, se deben incluir los procesos de planeamiento, capacitación del personal, evaluación e incorporación de tecnología y la mejora continua. El proceso de adecuación de aplicativos que tiene una aceptable estructuración informal no incluye controles diferenciales para adecuaciones que afecten a la información lo que debe perfeccionarse.

Seguridad

El área de seguridad de la información que se encuentra dentro de la ASInf no guarda independencia de las áreas de tecnología. La norma requiere que haya independencia tanto de las áreas usuarias como de las áreas de Sistemas. Al encontrarse dentro de la ASInf, esta independencia está limitada. La falta de independencia debilita el ambiente de control y fomenta la errónea creencia de que la seguridad de la información es una cuestión puramente tecnológica. La seguridad de la información tiene componentes culturales, organizacionales y tecnológicos. Asimismo, hay áreas de seguridad dispersas en el GCABA que deben alinearse con la organización y la política general del GCABA para asegurar la coherencia de las acciones en este sentido. Por esto, la relación entre el área de seguridad del órgano rector debería contar con una jerarquía que torne asimétrica la relación con las

⁴ Corresponde aclarar que la Dirección General de Eficiencia Administrativa ha realizado un detallado plan interno para el año 2016-2017.

restantes de similar función.

Falta de alineamiento de los procedimientos de las áreas a las políticas de TI

Las políticas formalizadas y publicadas, si bien constituyen un avance muy importante en la conformación del ambiente de control, no alcanzan para que esta cultura de la seguridad y buenas prácticas de la información se desarrollen y controlen. Se requiere de un equipo facilitador que coordine su accionar con las áreas de Gobierno y ejecute un plan para implementar y desarrollar los procesos que soporten las políticas de TI. Asimismo, deben existir circuitos de control interno que aseguren el cumplimiento de las mismas, circuitos de los que auditoría interna no debe formar parte, ya que su función consiste en revisar su buena conformación y funcionamiento. La ley de creación de la ASINF establece que debe asegurarse de que todo se desarrolla en un marco de seguridad operativa y de cumplimiento de las normas.

Documentación.

La documentación técnica del sistema SADE es incompleta. Muchos módulos carecen de documentación que permita comprender acabadamente cómo funciona el sistema, sus partes, los programas que las componen, etc. No se vincula de un modo natural la documentación de alto nivel con los módulos intermedios hasta llegar a los programas.⁵. Esto incrementa la dependencia de los técnicos que conocen el sistema.

Contingencia.

La contingencia es un dominio que aún no se ha normado y tampoco existen aún políticas del GCABA aprobadas que sirvan de lineamiento para su materialización bajo la forma de un procedimiento. Hay un plan para poner en valor el centro de cómputos en la nueva sede de Gobierno de la calle Uspallata para proveer una alternativa de procesamiento. Es necesario llamar la atención sobre la cuestión de que la contingencia no se agota en brindar una alternativa de procesamiento y de

⁵ El GCABA a través de la Dirección General de Integración de Sistemas se encuentra desarrollando un proyecto para paliar esta falencia.

conectividad. La contingencia es un análisis amplio de las hipótesis de riesgo relacionado con el servicio de TI que pueden afectar el objetivo institucional. Hipótesis como paros, tumulto interno o externo, sabotaje, imprevistos edilicios y otros, deben ser enunciadas y sopesadas. También se debe analizar el impacto que, combinado con la probabilidad de ocurrencia, daría una medida de la inversión que podría justificarse. También se debe destacar que la normativa exige que el plan de contingencia sea responsabilidad del principal de la organización, que en el caso de SADE, sería Jefatura de Gabinete o Vicejefatura de Gobierno, que deben definir su aversión al riesgo y pueden delegar la ejecución y el control de sus componentes tecnológicos en el área técnica, pero no la responsabilidad por el mismo.

Proveedor único del servicio de programación.

Todo el servicio de programación es provisto por un único proveedor lo que implica el riesgo de que se vea afectada la continuidad del proyecto por imprevistos tales como quiebra, decisión de cierre, cambio de estrategia comercial, u otros. Contar con alternativas para el rubro, internas o externas daría al GCABA flexibilidad para afrontar cualquier situación al respecto.

Falta de acciones para implementar el Sistema SADE.

El SADE no ha sido implementado en algunas reparticiones relacionadas con el Poder Ejecutivo. No se ha encontrado ningún plan al respecto. Tampoco ha habido acciones tendientes a la difusión del sistema y de las posibilidades de uso en otros poderes y entidades del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires que podrían beneficiarse con el uso de la aplicación y de la infraestructura de firma digital.

Conclusiones

El proyecto SADE ha permitido mejorar la eficiencia en la productividad del trabajo de la administración del GCABA, toda vez que genera ahorros en impresión, traslados y almacenamiento y hace más eficiente el uso del tiempo de los empleados.

Asimismo, en muchos casos, el sistema documental se integra al transaccional, de modo que, al ser operado, genera el expediente y los documentos en un solo paso.

Esto, además de disminuir el tiempo insumido, garantiza que ambos, documento y sistema, contendrán la misma información. La integración, además, genera menos información duplicada y almacenada en un único repositorio una única vez, que debe mantenerse actualizado.

Por su parte, la estructuración de los procesos aporta orden en los pasos que se deben seguir, y reglas que ayudan al ejecutor a no cometer errores como olvidar un informe o documentos que se deben adjuntar a un trámite⁶. Además, las herramientas de explotación de la información permiten conocer el tiempo que demora cada etapa. Con ellas se puede medir y analizar la duración de los trámites y evaluar su potencial optimización.

Cabe destacar la apertura de los trámites virtuales al ciudadano que evita que el usuario necesite trasladarse para ello.

La implementación del SADE ha sido posible merced a un sólido marco normativo, a un importante trabajo de capacitación y al trabajo de desarrollo y soporte técnico de estos sistemas.

El trabajo de capacitación impulsó la transformación cultural. No debemos olvidar que están involucrados miles de agentes y cientos de áreas que debieron modificar sus métodos habituales.

Las áreas de soporte y tecnología, además de desarrollar los aplicativos, probarlos y ponerlos en funcionamiento, debieron contener a miles de usuarios que debían solucionar problemas propios o del sistema. Los niveles de producción de estas áreas son muy buenos.

Pero el proyecto está lejos de haber concluido. Se han digitalizado todos los documentos generados a partir de la implementación del SADE, lo cual es una etapa terminada, pero quedan muchas otras por completar.

El sistema carece de un perfil de consulta que permita el trabajo de auditoría externa, según lo establecido en los artículos 135 y 136 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, así como también en la Ley N° 70/98.

⁶ Esto equivale a aplicar las técnicas de la ingeniería industrial a los procedimientos administrativos. Podemos imaginar a los trámites como "líneas de montaje" que recorren la organización horizontalmente, y a la información como "materia prima", y a estas técnicas como optimización de procesos.

La firma digital no está homologada con Nación. Esto es un condicionante de su validez que puede ser cuestionada fuera de la jurisdicción del GCABA. De hecho, hay ocasiones en que se requiere de la impresión y de la firma ológrafa para satisfacer pedidos de información.

Están estructurados muy pocos trámites. La optimización de los procesos administrativos tiene menor visibilidad que la digitalización, pero mejora la eficiencia. No se ha encontrado un plan que permita determinar la fecha de finalización de esta parte del proyecto.

La seguridad carece de suficiente independencia, por lo que necesita una reformulación estructural. También necesita reorganizarse para integrarse a procesos de control que ahora son ejecutados en parte por la Auditoría Interna. Asimismo, se requiere que la seguridad tenga criterios y conducción unificada en todo el GCABA. Además, hay trabajos pendientes como la contingencia.

Es necesario reducir la cantidad de incidentes que, en el número actual, son un condicionante para el nivel de servicio y la seguridad. Las áreas técnicas de la ASINF están trabajando en este aspecto.

Un solo proveedor privado para el desarrollo y mantenimiento de este sistema implica riesgos que se incrementan si no se cuenta con buena documentación. Completar los manuales de los sistemas y contar con una base más amplia de proveedores, internos o externos, daría una base de sustentación más firme al proyecto.

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