

INFORME EJECUTIVO

Lugar y fecha	Buenos Aires, Abril 2020
Código de Proyecto	10.19.04
Denominación del Proyecto	Buenos Aires Compra
Período examinado	2018
Objetivo de la auditoria	Relevar las prestaciones, módulos, alcance, y el grado de desarrollo y la conformación del Sistema Buenos Aires Compra (BAC).
Alcance	Prestaciones, Módulos, alcance, grado de desarrollo, objetivos, áreas usuarias y de soporte, ciclos de tecnología, modelo de gestión tecnológica del Buenos Aires Compra (BAC).

CONSIDERACIONES PREVIAS

La **Dirección General de compras y contrataciones** depende de la Secretaría de Gestión Operativa del Ministerio de Economía y Finanzas.

La Dirección General tiene como objetivo satisfacer los requerimientos en bienes y servicios que efectúa todo Organismo del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, instrumentando los procedimientos para la tramitación de la compra de bienes y contratación de servicios. Interviene en todas las instancias del trámite administrativo derivado de la acción de contratar, requerido por la Unidad Ejecutora en el marco de la Ley N° 2095 de Compras y Contrataciones de la Ciudad y su correspondiente Decreto Reglamentario. Procura impulsar un sistema de compras, ágil y moderno, con nuevas herramientas tecnológicas, con sustentabilidad y protección del medioambiente. Genera normativa para favorecer y facilitar la introducción de las nuevas tecnologías y apoyar los criterios de sustentabilidad en las Compras y Contrataciones del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Es el órgano rector del Sistema de Compras y contrataciones del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Establece los procesos de compras, ventas y contrataciones comprendidos en la Ley N° 2.095 y modificatorias, abarcando todas las instancias de los mismos mediante los sistemas electrónicos y aplica sanciones a los oferentes o adjudicatarios, a solicitud del órgano contratante.

El modelo de gestión de las compras en la ciudad de Buenos Aires está definido en la ley 70, que asignó a la Dirección General de Compras y Contrataciones el rol como órgano rector en la materia. Esto posibilitó la centralización normativa, la descentralización operativa y el desarrollo de un sistema único para las compras. El gobierno de la ciudad de Buenos Aires tiene normas uniformes y procedimientos únicos para todo el Poder Ejecutivo con excepción de las empresas que poseen

reglamentos propios. Esto obliga a tener versiones de software diferenciado para estas.

El modelo de gestión es mixto: algunas de las compras son realizadas centralmente, como por ejemplo los convenios marco y algunas licitaciones, mientras que otras se realizan descentralizadamente a través de las Unidades Operativas de Adquisiciones.

Las Unidades Operativas de Adquisiciones son autorizadas y creadas a solicitud por la DGCYC. Esta, asimismo, se encarga del otorgamiento de perfiles de acceso al sistema a los diferentes usuarios que la componen. Asimismo, la Dirección General de Compras y Contrataciones otorga los permisos para exceptuarse del uso del BAC en los casos en los que se justifique.

CONCLUSIONES

El sistema BAC ha permitido automatizar y digitalizar el proceso de compras y se ha integrado con otros sistemas como el expediente electrónico y el sistema SIGAF de contabilidad y control presupuestario.

El Sistema BAC mejoró la eficiencia por un menor requerimiento de personal operativo y una menor necesidad de recursos físicos. También eliminó el uso de material impreso en papel con beneficio ecológico. Asimismo se facilitó la consulta de la información ya que puede ser accedido telefónicamente. También ha mejorado la transparencia pues su estructuración permite determinar a qué información puede acceder cada usuario. La funcionalidad del sistema es amplia y cubre la mayoría de los procesos aunque la diversidad de los mismos y su perfeccionamiento generan una importante carga de trabajo de adecuación.

Subsisten debilidades que se suman a las mencionadas en el informe **AGCBA 10.19.02** Registro Informatizado Único y permanente de Proveedores. RIUPP –Gestión electrónica de proveedores y registro informatizado de bienes y servicios, ya que se debe recordar que el RIUPP es una parte del BAC.

Las debilidades detalladas en el presente informe involucran aspectos relacionados con la funcionalidad faltante, con problemas de organización, con el retraso de la actualización de procedimientos e instructivos con respecto a la evolución del sistema, con la ausencia de un canal para el tratamiento de los usuarios proveedores, con la necesidad de crear una nueva versión de software para las empresas, con la necesidad de contar con especialistas en integración, con la redundancia de centros de cómputo y con alguna empresa que preferiría utilizar otro software a pesar de que el GCBA ha decidido que se utilice BAC en todo el ejecutivo como se detalla en el capítulo PRINCIPALES DEBILIDADES.

PRINCIPALES DEBILIDADES

1-Controles automáticos de asignación de funciones.

El sistema no cuenta con controles para alertar o impedir la asignación de funciones que podrían ser incompatibles si se concentran en un único usuario en el mismo o en distinto momento. El sistema maneja el concepto de multifunción pudiéndose otorgar muchas o pocas funciones a un mismo usuario. Se propone incorporar controles automáticos luego de analizar qué funciones convendría segregar. Los avisos podrían ser de advertencia o de negación.

2-Proceso de compras con trámites presenciales.

El proceso de compras requiere la presencia física del proveedor en las áreas de compra para la presentación de las garantías. Se debería tender a la realización del proceso en línea de un modo completo.

3-Área de sistemas dentro de un área usuaria

La dirección general de compras y contrataciones tiene un área de sistemas en su estructura. Esta área interviene, en ocasiones, en el ciclo de soporte del BAC. La normativa plantea que debe haber una clara división entre usuarios y ciclos de tecnología de tal manera que ambas se controlen mutuamente. Se sugiere en consecuencia modificar la denominación del área que podría pasarse a llamar líder usuario sistema BAC o apoyo usuario sistema BAC, restringiendo su accionar a cuestiones funcionales del aplicativo y a gestiones en representación de los usuarios o del órgano rector en cuya estructura se desempeña.

4-Falta de especialistas en organización

La DGICYC no cuenta con especialistas en organización y métodos para la confección de un manual de normas y procedimientos que le dé un formato a los mismos precisando las operaciones, los controles y las decisiones de una manera estructurada y facilitando el compendio, acceso y la lectura de los mismos. Se sugiere incorporar un especialista o contratar externamente el servicio a fin de alcanzar ese objetivo.

5-Gestión de problemas con proveedores.

Los proveedores no cuentan con un mecanismo que centralice, priorice y de traslado a la agenda de mejoras de una forma eficaz ya que son atendidos de modo unitario. Se sugiere proponer a alguna cámara u entidad que los represente para desempeñar ese rol.

6-Adecuaciones solicitadas por los proveedores

Los proveedores han solicitado incorporar la consulta de la evolución de la compra para poder evaluar las fechas de entrega en el caso de ser elegidos. Actualmente, entre la apertura de ofertas y la adjudicación no cuentan con elementos para estimar las fechas de resolución. También han propuesto hacer público el acceso a las compras finalizadas sin necesidad de inscribirse en la misma. Se sugiere efectuar la correspondiente evaluación y de considerarlo procedente incorporar estas propuestas en la agenda de adecuaciones.

7-Estructura informal

La DGUIAF cuenta con una estructura formalizada a nivel de dirección y la gerencia de tecnología. El resto de la dirección es informal y está compuesto en más del 90% por personal contratado. La normativa solicita e impulsa la formalización de las áreas y la generación de vínculos estables de contratación.

8-Falta de registro en las acciones de seguridad

No se llevan registros detallados de las acciones usuales de seguridad como por ejemplo la revisión periódica de los usuarios sin actividad, los intentos de acceso indebido y otros. La normativa sugiere la incorporación y el análisis de estos registros y las conclusiones que de ellos se desprendan.

9-Nueva versión del software BAC.

Se ha decidido crear una nueva versión del BAC para incorporarle funciones al software para empresas como AUSA y SBASE. Esto significa que no va a haber un BAC sino dos. La decisión de manejar diferentes versiones de software genera una sobrecarga de trabajo, de soporte, y mantenimiento. Se sugiere manejar la opción de un software separado transitoriamente para tender posteriormente a la unificación en una versión única del aplicativo. Se sugiere así mismo, evaluar concienzudamente las reglamentaciones que obligan al uso de diferente software y sopesar su oportunidad, mérito y conveniencia.

10-Incidentes en los procesos de redistribución.

Muchas transacciones del BAC impactan sobre otros sistemas como SADE o SIGAF pero fallan, generando inconsistencias complejas de corregir. Un ejemplo de ello son los procesos de redistribución en los que se observan incidentes recurrentes. Deben programarse mecanismos de recupero para que en el caso de que no se complete la transacción se pueda retrotraer la información al estado inicial. Esta programación, especialmente compleja, debe asegurar la ejecución de la totalidad de las transacciones asociadas o la reconstrucción del estado antes del inicio de las mismas, más allá de que intervengan varias bases de datos distintas. Estos procesos pueden requerir la

conurrencia de especialistas que están surgiendo bajo la denominación de integradores y de software ad hoc para su resolución dada su naturaleza.

11-Baja independencia de la puesta en producción y del otorgamiento de claves internas en la DGUIAF.

El ciclo de puesta en producción y el otorgamiento de claves internas están a cargo del área de tecnología de la DGUIAF. Sería conveniente que la puesta en producción y el otorgamiento de claves estén a cargo de un área independiente. La ASINF cuenta con un servicio al respecto.

12-Corrección de datos

La corrección de datos que no se realiza a través de aplicativos y a cargo de usuarios está fuertemente desaconsejada por la normativa. En ocasiones se requiere corregir datos por error de los usuarios o mal función del sistema, recurriéndose a pequeños programas (*scripts*) que lo realicen. Esta práctica se debe minimizar dando traslado a aplicativos específicos administrados por el usuario para todas las correcciones de datos que resulten posibles. Estos aplicativos deberían ponerse a disposición del usuario de manera transitoria y con la intervención de un área independiente para que efectúe la corrección. Asimismo deberán generar un archivo transaccional con el estado anterior y posterior al cambio y toda la trazabilidad posible a saber: usuario ejecutante, hora, motivo, y otros, de modo de contar con un completo registro. Por último, la autorización del cambio y su ejecución con el estado anterior y posterior deberían reflejarse en el expediente para su visibilización. De este modo, se debería tender a minimizar y convertir en absolutamente excepcional toda intervención del área de desarrollo de la DGUIAF en la corrección o modificación de datos en forma directa.

13-Normas especiales para modificar o acceder a los archivos críticos

Los archivos críticos deberían contar con una norma especial para el tratamiento de los programas que los acceden. Estas normas deberían incluir el resguardo independiente del software que debería ser custodiado durante un período a determinar por el dueño del dato cuando sea designado (para temas financieros se recomiendan diez años) y la revisión de su código fuente como parte del proceso. También debería revisarse la tenencia del proveedor de estos fuentes. Todos los programadores deberían estar en conocimiento de este control y suscribir que fueron notificados. La ASINF ofrece un servicio que podría adecuarse a estas características.

14-Difusión de las adecuaciones

Los usuarios manifiestan que no se enteran en muchas ocasiones de las novedades introducidas al sistema BAC, por lo que toman conocimiento al encontrar la nueva funcionalidad operando el sistema. La difusión de las adecuaciones cuenta con una norma interna de la DGUIAF que regula este aspecto. Se sugiere revisar las listas de

distribución de los correos y evaluar nuevos mecanismos de difusión para asegurarse de que los usuarios se enteren de las novedades y se mantenga al tanto a los usuarios acerca de los cambios que se introducen en el sistema BAC. En ocasiones también se retrasa la actualización de los manuales de usuario e instructivos. Por ello se sugiere revisar los tiempos de actualización.

15-Centros de cómputo redundantes

La DGUIAF posee un centro de cómputos que es utilizado como sitio contingente y para desarrollo y prueba de nuevos programas. Se podría prescindir de este centro de cómputos ya que la ASINF cuenta con dos *data centers* para el gobierno de la ciudad con características y dimensiones acordes por lo que se sugiere efectuar la correspondiente evaluación acerca de la conveniencia de su continuidad.

16-AUSA

La firma AUSA ha manifestado que no planea utilizar el sistema BAC para las compras sino un módulo del sistema SAP. Esto contradice la resolución n° 424/MHGC/13 que establece la obligatoriedad del uso del BAC para las adquisiciones y contrataciones regidas por la ley 2095 en el ámbito del poder ejecutivo.
