

INSTITUTO PATRIA
OBSERVATORIO DEL ESTADO PROVINCIAL
Análisis comparativo: informes GDEBA y GDE

1. Objetivo

Comparar los informes “La administración paralela. Un estudio de la reestructuración de la organización administrativa de la provincia de Buenos Aires a partir del análisis de la implementación del Sistema de Gestión Documental Electrónica Buenos Aires (GDEBA)” del Observatorio del Estado Provincial (Instituto Patria, 2018) y el informe de auditoría sobre el “Sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE)” de la Auditoría General de la Nación (2019), explorando hallazgos comunes.

2. Informe GDEBA

Durante los meses de junio y agosto de 2018, se llevó adelante un estudio sobre la vinculación y el impacto del proceso de reestructuración fáctica de la organización administrativa de la provincia de Buenos Aires impulsado desde fines de 2015 por la gobernadora María Eugenia Vidal, a partir del caso de la implementación del Sistema de Gestión Documental Electrónica de la provincia de Buenos Aires (GDEBA).

El trabajo se concentró en analizar el proceso de implementación y sus consecuencias, especialmente en tres dimensiones: las modificaciones en los procesos y procedimientos administrativos; los cambios introducidos en la interacción público/privada y las novedades planteadas en materia de empleo público.

A continuación se detallan los principales aspectos abordados en el documento y los hallazgos más significativos:

- a) El GDEBA se constituye como una solución informática orientada a gestionar digitalmente todos los trámites de la APP. Se trata de una solución *privativa* desarrollada por la empresa Everis Argentina S. A. en 2011 para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (SADE)¹, que posteriormente fue transferido a Nación (GDE), a Provincia (GDEBA) y a algunos municipios, a partir de convenios específicos. La plataforma que utiliza la provincia es el resultado de un Acuerdo Marco de Cooperación entre el Ministerio de Modernización de Nación y de la

¹ Disposición N° 224-DGTAD/11. Disponible en:
<http://www.buenosaires.gob.ar/areas/hacienda/compras/backoffice/archivos/adjudicacion/98670i1.pdf>

Provincia de Buenos Aires². La empresa adjudicataria del servicio de adecuación y de mantenimiento de la plataforma en la provincia es Everis Argentina S.A.³. Se observa que dicha transferencia fue realizada sin mediaciones entre CABA y la provincia, así como sin adecuación al contexto, los procesos y las posibilidades tecnológicas del Estado provincial.

- b) Para la implementación de la plataforma se avanzó en la regulación de algunos aspectos operativos de su funcionamiento, situación que no implicó la conformación de un nuevo régimen de procedimiento administrativo bajo el paradigma de la gestión digital. Se instrumentó un marco normativo disperso, segmentado e incremental⁴, con el objetivo de facilitar la incorporación de la plataforma a los procesos de trabajo.
- c) La implementación se llevó adelante siguiendo el criterio incremental en dos sentidos: por un lado, desde los organismos centralizados hacia los descentralizados, autárquicos, organismos de la Constitución, empresas y sociedades del Estado. Por otro lado, desde los trámites de personal y de áreas contables, presupuestarias, de compras y contrataciones hacia al resto de las tramitaciones en general. Estas áreas implementaron, en simultáneo, más de una solución informática a sus procesos de trabajo⁵.
- d) La implementación llevada adelante por la Dirección Provincial de Modernización Administrativa (DPMA) se basó en un esquema homogeneizado a cargo de grupos de jóvenes contratados/as que llevaban adelante las tareas de implementación, capacitación y soporte técnico. El análisis del GDEBA permite ilustrar las modificaciones en el nivel del empleo público que caracterizan la época (irrupción del personal contratado bajo figuras precarias, alto número de personal de gabinete bajo régimen modular, flexibilización de roles, tareas y estructuras ministeriales, entre otros).
- e) La capacitación para el uso del sistema evidenció un esquema diferenciado entre agentes en general (capacitados/as por el IPAP) y funcionarios/as (capacitados/as

² Convenio Específico de Cooperación y Asistencia Técnica, entre el Ministerio de Modernización de la Nación y la Provincia de Buenos Aires, disponible en:

<http://www.saij.gob.ar/226-local-buenos-aires-convenio-especifico-cooperacion-asistencia-tecnica-entre-ministerio-modernizacion-nacion-provincia-buenos-aires-b20170000226-2017-06-19/123456789-0abc-622-0000-7102bvorpced?&o=14&f=Total%7CTipo%20de%20Documento/Legislaci%F3n%7CFecha%7CTema%7COrganism%20de%7CAutor%5B50%2C1%5D%7CEstado%20de%20Vigencia%5B5%2C1%5D%7CJurisdicci%F3n%7CLocal/Buenos%20Aires%7CTribunal%5B5%2C1%5D%7CPublicaci%F3n%7CColecci%F3n%20tem%Etica%5B5%2C1%5D&t=5101>

³ Contratación para la actualización del software: <https://bit.ly/2vYmb0a>

⁴ Se impuso a base del Decreto N° 144/17 y de diversas Resoluciones Conjuntas del Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros y de la Secretaría Legal y Técnica de la provincia. A modo de ejemplo se pueden mencionar las Res. Conjuntas N° 1/17E, 2/17E, 3/17E, 5/17E, 9/17E, 8/17, 9/17E, 11/17, 1/18, 2/18, 3/18, 10/18, 15/18.

⁵ Nos referimos aquí al Sistema Integrado de Gestión y Administración Financiera (SiGAF): <https://sigafpbaweb.cgp.gba.gov.ar> y al Sistema de Compras Electrónicas (PBAC): <https://pbac.cgp.gba.gov.ar/normativa.aspx>

por la DPMA), aspecto que ilustra –entre otros- el impulso a la generación de una *administración pública paralela* montada sobre un extenso funcionariado alrededor de cargos políticos que carecen de competencias específicas y cuyas remuneraciones y jerarquías escapan de la previsión estatutaria⁶.

- f) El proceso de implementación evidenció el divorcio cultural, institucional y político del proyecto de modernización impulsado respecto de la cultura organizacional de la PBA, hecho que se evidencia en las dificultades para adaptar circuitos de trabajo preexistentes a las posibilidades informáticas del sistema. Dado que las particularidades de los procesos administrativos no fueron contempladas, se generó en principio un rechazo generalizado y una parálisis en las tramitaciones en los casos que el sistema no permitía realizarlas o que los/as usuarios/as no sabían cómo hacerlo.
- g) Se registró una modificación de los circuitos y de las tramitaciones que no se corresponden con la normativa vigente. Los procesos de trabajo se flexibilizaron a las posibilidades de la plataforma, se modificó la vinculación de los organismos entre sí y las formas que asume hoy la responsabilidad a partir de la firma de funcionarios/as. El caso paradigmático de estas modificaciones es el impacto sobre el sistema de control de la Provincia, organismos que se vieron fuertemente limitados para ejercer la función fiscalizadora en los tiempos establecidos y con acceso oportuno a la documentación necesaria para ejercer el control.
- h) En el informe se abordó especialmente la opinión de trabajadores y trabajadoras de distintos organismos sobre el sistema. En las entrevistas, se evidenció el rechazo generalizado a la manera en que el sistema fue incorporado, destacándose el mal funcionamiento de la plataforma y la imposibilidad para desarrollar las tareas. El escaso conocimiento de los procesos y procedimientos por parte de quienes debían implementar la mejora fue uno de los puntos que generó mayor rechazo en los/las trabajadores/as.
- i) Finalmente, se establecieron una serie de interrogantes acerca del objetivo último de este proceso de modernización; los alcances de la flexibilización en circuitos, procesos y jerarquías; la sostenibilidad de la mejora derivadas de la imposibilidad de acceder al código fuente del sistema, realizar modificaciones y asegurar la disponibilidad y confiabilidad de la información. Asimismo, se llamó la atención sobre el alcance de un proceso modernizador que se sustenta en la provisión de un

⁶ Documento de avance N° 1 del Observatorio del Estado provincial de Instituto Patria “*La administración paralela. Innovaciones normativas y estructuras sustitutivas en la Provincia de Buenos Aires*” (2018) pp. 14 [en línea] Recuperado de <http://equiposweb.com.ar/web/wp-content/uploads/Adm-paralela-Doc-avance-8-8-1.pdf>

sistema informático por parte de un único proveedor del servicio de programación y las dificultades derivadas de la ausencia de mecanismos de control y de auditoría.

3. Informe de la Auditoría General de la Nación (AGN)

El informe realizado durante los meses de mayo y noviembre de 2018 por el Departamento de Auditoría Informática de la AGN sobre el Sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE), se centró en los servicios de implementación, soporte y mantenimiento del GDE, la gestión de la infraestructura tecnológica y la disponibilidad del sistema para los organismos de la APN. A continuación se sintetizan los principales hallazgos:

a) Disponibilidad de la información:

- La arquitectura de *software* del sistema GDE no posee una solución que permita a los organismos usuarios continuar ejecutando procesos administrativos críticos ante una indisponibilidad del sistema. Ante tales eventos, la solución se remite a la tramitación papel y su posterior digitalización, de manera contraria a los objetivos del sistema.
- Ausencia de un Plan de Recuperación de Desastres formalizado y debidamente comunicado. Alto impacto sobre la disponibilidad del GDE sobre los cuales actualmente la APN tiene alta dependencia.
- Ausencia de procedimientos formales de pruebas periódicas para restauración de *backups* de bases de datos y documentos digitales del sistema.
- Tercerización de los servicios de desarrollo, pruebas de programación y control de calidad en un único proveedor, lo que implica un alto riesgo para la continuidad del servicio.
- Inexistencia de motores de búsqueda que ofrezcan la disponibilidad de la información en tiempo y forma. El GDE exhibe flujos de trabajo deficientes para las necesidades de los organismos, los cuales deben implementar sistemas de seguimiento manuales para suplir la falta de funcionalidades (página 27-28).
- Inexistencia de módulos o funcionalidades que faciliten a las áreas que lo requieren, la toma de decisiones. Los organismos implementan modalidades propias de explotación estadística de los datos de gestión, ante la ausencia de funciones estadísticas del sistema. Se incrementan los riesgos derivados de operaciones manuales, se duplican los datos y se establecen procedimientos por fuera del marco de trabajo de la plataforma.

- No se cumple con la totalidad de las condiciones necesarias para resguardar la información física y lógica de los servidores y sus datos.

b) Integridad de la información:

- El GDE no cuenta con sistemas de integración con otros sistemas claves de la APN, lo que genera un impacto sobre la integridad, precisión e exactitud de la información (ejemplo: alta de usuarios/as y cotejo con información del legajo personal para identificar sello y jerarquía).
- Inexistencia de perfiles de auditoría y dificultades para exportar información valiosa para los procesos de control, que atenta sobre la transparencia y el acceso a la información pública.
- Ausencia de herramientas de seguimiento y de control concomitantes, lo que dificulta las tareas de usuarios/as en general, especialmente de quienes ejercen acciones de control (inexistencia de sistema de alertas de tareas pendientes o modificaciones de los y las usuarios/as; no se identifica quiénes visualizan información reservada; no informa modificaciones en los sellos de las personas; entre otros).

c) Estabilidad del sistema:

- Escasa comunicación sobre las versiones nuevas y su impacto en los procesos de los organismos públicos.
- Ausencia de un análisis previo que evalúe el impacto y los riesgos en la implementación del sistema en cada organismo, impactando sobre la estabilidad del sistema (ejemplo: diversidad tecnológica entre organismos; volumen de usuarios/as y tramitaciones; procesos críticos de cada organismo; etc.).
- Ausencia de un marco metodológico de implementación de proyectos que facilite identificar etapas de la implementación dentro de los organismos. Ausencia de etapa de seguimiento post implementación que permita medir efectividad del sistema. Ante la ausencia de información de efectividad, se tiende a pensar que concretar las etapas de implementación implica el éxito de la plataforma.
- Inadecuados e incompletos planes de capacitación a Administradores Locales, respecto de las necesidades de estos perfiles, lo que afecta a la capacitación de usuarios finales. Las brechas de conocimiento sobre las nuevas funcionalidades impactan en la calidad del soporte interno que estos perfiles pueden brindar en los organismos.

- Inestabilidad y baja *performance* del GDE producto de las frecuentes interrupciones técnicas impactan negativamente sobre la disponibilidad de la información, los procesos críticos y la calidad de los servicios. Ante la baja disponibilidad del sistema, los organismos generan estrategias dispersas y manuales para continuar realizando las tramitaciones en soporte papel (páginas 42-44).
- La Mesa de Ayuda (soporte técnico) cierra los tickets sin la conformidad de los y las usuarios/as, lo que implica que se deben abrir nuevos tickets para reportar que los problemas no fueron solucionados.

d) Confidencialidad de la información:

- No se han formalizado acuerdos de confidencialidad con cada uno de los organismos usuarios, lo que impacta en la confidencialidad de la información que el organismo genera. Los organismos delegan en la Secretaría de Gobierno de Modernización la administración central del sistema, de los y las usuarios/as y la información por ellos/as generada. Esta información debe ser considerada privilegiada o confidencial, ya que podría ser mal utilizada por un tercero.

4. Conclusiones

Luego del análisis de los principales hallazgos producidos por los informes reseñados, se observa que:

- En ambos se coteja la misma información respecto de origen de la plataforma y de las estrategias de implementación. Se observa mayor número de módulos implementados en Nación que en PBA, donde aún no están disponibles los módulos de trámite a distancia, archivo, locaciones de obras, gestor de proveedores. El informe de la AGN ofrece información valiosa respecto de la arquitectura del sistema, brindando evidencia sobre el grado de centralización de las operaciones, desarrollo, mantenimiento y soporte que implican un alto riesgo para la disponibilidad de la información y la estabilidad del sistema.
- Dadas las características del informe de la AGN, se evidencian hallazgos valiosos en materia informática (desarrollo, mantenimiento y soporte del software), a la que sólo es posible acceder mediante procedimientos de auditoría del sistema que no fueron

objeto de análisis en el informe del GDEBA. En este sentido, los aspectos coincidentes se relevan especialmente en el punto referido a la “estabilidad del sistema”.

- Al respecto, se evidenciaron coincidencias en los siguientes ítems:
 - Las plataformas GDE y GDEBA no ofrecen información de gestión ni se dispone de módulos de consulta masiva o explotación estadística. La falta de funcionalidades adecuadas a los procesos de trabajo dificulta las tramitaciones en los organismos, la toma de decisión en base a evidencia y la implementación de estrategias de seguimiento y de control, tanto para los casos en que los sistemas dejan de funcionar como para los que es necesario conocer volumen de tramitaciones. Este punto es señalado por usuarios/as de ambos sistemas en situación de entrevista.
 - El informe de la AGN evidencia la tercerización de módulos de explotación estadística, de los que no se conoce, hasta el momento, existencia en la PBA. La estrategia de tercerización es utilizada para todas las funcionalidades requeridas por el sistema, lo que atenta contra la sostenibilidad de la mejora y la disponibilidad de la información que se produce en la APN y APP, dado que la adjudicación es de una única empresa sobre la que los organismos públicos no tienen posibilidad de control.
 - En ambos informes se detecta la ausencia de perfiles de auditoría, lo que dificulta ejercer las funciones de control establecidas. En el caso del informe de la AGN, se señalan las dificultades para acceder a la información por parte de auditores. En el caso del informe del GDEBA, se señalan las dificultades derivadas de la ausencia de perfiles necesarios para ejercer el control posterior a las tramitaciones que realiza por ejemplo el Honorable Tribunal de Cuentas. Estas dificultades atentan contra la transparencia y el acceso a la información pública y suponen un retroceso en los procedimientos de control a los que era posible acceder en el soporte papel.
 - Ambos informes señalan la falta de adecuación de las funcionalidades del sistema a los procesos administrativos, derivados de la transferencia de un sistema desarrollado para CABA al resto de la administración (nacional, provincial o municipal, como si se tratara de lo mismo). En este sentido, se observa una reactividad de los/las usuarios/as en ambos casos, dado que se deben duplicar sistemas de seguimiento y control a las operaciones realizadas en el sistema porque la plataforma no permite replicar procedimientos.
 - Dicha reactividad se profundiza en los casos en que los/las usuarios/as señalan la baja disponibilidad del sistema (especialmente entre las 10 y las 16 horas), situación que requiere que las personas lleven trabajo a sus casas, que las tareas de firma se realicen en horarios nocturnos, que se establezcan procedimientos manuales para el

ingreso de trámites fuera de horario, entre otros, atentando contra la integridad y la disponibilidad de la información.

- Resulta alarmante la ausencia de un análisis previo de impacto y riesgos en la implementación del sistema en cada organismo, que permitiese prever las posibilidades, las tecnologías disponibles, el volumen de trabajo. Este aspecto fue especialmente crítico en la PBA, donde algunos organismos no poseían PC o acceso a internet, parcialmente o de manera total en algunas dependencias (especialmente las ubicadas en territorio de la provincia).
- La ausencia de seguimiento a la implementación del sistema lleva a la existencia de datos referidos solamente a cantidad de usuarios/as, cantidad de organismos, cantidad de trámites, mientras que no hay información referida a efectividad de la mejora o “costo” en términos de impacto en las instituciones.
- Asimismo, en ambos informes se evidencian deficiencias en los planes de capacitación, los que generan brechas de conocimiento que atentan contra la estabilidad del sistema (respecto del GDE, se identifica en el caso de los administradores locales; en cuanto al GDEBA, se verifica en la capacitación a usuarios/as finales).
- Finalmente, si bien en el informe de GDEBA no se incorporó la mención a las deficiencias registradas en el servicio de soporte informático, se corrobora el problema comentado en el informe de la Auditoría respecto de los bajos estándares del servicio de Mesa de Ayuda, la que cierra sistemáticamente los tickets sin resolver el problema y/o sin la prestación de conformidad de los usuarios/as.

La Plata, 10 de octubre de 2019.