

Tema:	
Año de aprobación del informe:	2017
Jurisdicción:	Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Organismo de Control:	Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires
Organismo Auditado:	Sistema SADE
Objetivo de la auditoría:	Relevamiento 2015
Periodo analizado:	2015
Período en que se realizó:	Abril/noviembre 2016
Fuente:	http://www.agcba.gov.ar/docs/inf-20170626_1703---ECO-SISTEMA-SADE..pdf

OBJETIVO

La Auditoría de la Ciudad efectuó una evaluación del Sistema Sade en orden a relevar “las prestaciones, el alcance, módulos y el grado de desarrollo y la conformación del Sistema, identificando sus debilidades y fortalezas” para el año 2015. Las tareas de campo se desarrollaron entre abril y noviembre de 2016. El informe fue aprobado en mayo de 2017.

SINTESIS

1. ¿Qué es el SADE?

El SADE 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. En este sentido, señalan los auditores que en rigor, “no es un sistema, sino muchos”.

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.

- **Planes Sociales y Subsidios (PSOC):** tramita el otorgamiento electrónico de beneficios, desde la solicitud, hasta el pago en la cuenta del beneficiario. Son circuitos específicos del expediente electrónico (EE) para el otorgamiento de subsidios. Disponen de registro y tramitación.
- **Registro de Identificación de Beneficiarios (RIB):** registro de personas para el otorgamiento o percepción de un beneficio de los programas sociales del GCABA. Incluye al grupo familiar conviviente (hogar).
- **Registro Legajo Multipropósito (RLM):** crea y archiva los documentos y datos electrónicos de todos los registros que el GCABA debe mantener. Esta registración es necesaria para la identificación y la habilitación de dichos registros en el marco de la ley. (Por ejemplo: Registro Público de Administradores de Consorcios - Registro de empresas habilitadas para tareas de desinfección y fumigación - Registro de Guardavidas - Registro de Asistentes Gerontológicos.)
- **Locación de Obras y Servicios (LOYS):** tramita la contratación de personal bajo los regímenes de Locación de Obras y de Servicios. Incluye la certificación de la prestación. Se relaciona con el SIGAF para el proceso de pagos.
- **Registro Civil Electrónico (RCE):** archiva la documentación digital relativa a las personas como actas de nacimiento, defunción, casamiento etc. Funciona asociado a un portal de acceso web al servicio de copia de partidas.
- **Gestor Único de Proveedores (GUP):** crea, archiva y registra documentación y antecedentes que constituyen los legajos de proveedores para su habilitación.
- **Legajo Único Electrónico (LUE):** permite la creación, guarda y archivo de todos los documentos electrónicos correspondientes a los agentes que se desempeñan en el ámbito del Poder Ejecutivo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (Excluye contratos)
- **Seguimiento (Track):** permite administrar los expedientes residuales que continúan tramitándose impresos. El módulo los caratula o numera todas las actuaciones para su identificación, registra sus traslados y genera remitos. A través de este módulo se puede consultar la ubicación del expediente o actuación impresa. (Expedientes, oficios judiciales, etc.)

2. ¿Quiénes gestionan el SADE?

Se explica en el informe que el Sistema es gestionado por las siguientes áreas del Gobierno de la Ciudad:

- *La Dirección General de Gestión Documental (dependiente de la Secretaría Legal y Técnica del Gobierno de la Ciudad), que atiende los sistemas de SADE que se utilizan en todo el ámbito del GCABA (33.144 usuarios durante 2015). Los módulos comunes a todas las áreas del Gobierno de la Ciudad son: el expediente electrónico (EE); el*

repositorio único de documentos oficiales (RUDO) y el generador electrónico de documentos oficiales (GEDO).

- *La Dirección General de Eficiencia Administrativa (dependiente de la Subsecretaría de Sistemas y Procesos de la Jefatura de Gabinete)* que presta un servicio similar a la dirección anterior pero acotadas a áreas del gobierno con necesidades específicas. En este sentido atiende las necesidades de: Registro Civil (RC); Planes Sociales y Subsidios (PSOC) y Legajo Único Electrónico (LUE); Trámites a Distancia (TAD).
- *La Dirección General de Administración de Bases de Datos e Ingeniería de Procesos (también dependiente de la Subsecretaría de Sistemas y Procesos de la Jefatura de Gabinete)*, por su parte, se encarga de la explotación de la información y de la revisión de procesos ya implementados para su optimización y estructuración.
- *Agencia de Sistemas de Información (ASInf)* que está a cargo de la infraestructura de equipamiento, soporte técnico, conectividad y seguridad. La ley de creación le fijó como objetivo “organizar y coordinar con todas las dependencias del Poder Ejecutivo, la infraestructura informática de telecomunicaciones y de los sistemas de información, dotando a la Ciudad de un plan autosuficiente, razonable y coordinado de gobierno electrónico, que permita el acceso del ciudadano por medios electrónicos y telefónicos a los servicios de información de gobierno, aportando transparencia a la gestión”. La ASInf ha realizado el registro del Sistema de Administración de Documentos Electrónicos (SADE) ante la Dirección Nacional de Derechos de Autor el 14 de abril de 2015 (Registro del derecho de propiedad intelectual)

3. Opinión de los usuarios

En julio de 2016 el Gobierno de la Ciudad efectuó una encuesta de satisfacción a 250 Directores Generales y Gerentes Operativos. Algunos de los resultados obtenidos:

Aspectos positivos:

- Un 82% de los usuarios tiene una evaluación positiva del Sistema SADE y un 72,5 % afirma que facilita mucho o bastante el trabajo diario.
- Servicio de Mesa de ayuda: Un 89 % considera buena o muy buena la atención de la mesa de ayuda.
- Consultas y reportes. Funcionalidad. El 80% considera que son suficientes.
- Agilidad del sistema. El 66 % lo considera ágil.

Aspectos negativos:

- Continuidad del Sistema. El 70% considera que el Sistema sufre interrupciones. Sobre este punto los auditores señalan que durante el año 2015 el sistema registró un poco más de 6.000 “incidentes” que califican un “nivel elevado de interrupciones”. La mitad de estos incidentes correspondieron al módulo de locación de obras y servicios y un cuarto al de expediente electrónico.

- Complejidad. El 33% considera que es complejo.

4. Conclusión del organismo de control:

La AGCBA señala entre otras fortalezas del sistema que “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”.

Sin embargo, señala también que “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.

- 1. 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”.**
- 2. 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.**
- 3. 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.**
- 4. 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.**

5. 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.

1. Perfil de consulta AGCBA

El SADE está implementado en el Poder Ejecutivo del GCABA.

Las siguientes reparticiones dependientes del Poder Ejecutivo no utilizan SADE por no haber sido implementado aún:

- Consejo de Planeamiento Estratégico
- Consejo Asesor en Políticas Públicas de Memoria
- Consejo de Coordinación Inter comunal
- Unidad Financiamiento c/Organismos Multilaterales de Crédito
- Banco de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
- Obra Social **de la Ciudad de Buenos Aires**
- Unidad Organización Electoral
- Unidad Administrativa de Control de Faltas
- Unidad de Enlace de Faltas Especiales
- Unidad de Enlace de Faltas de Tránsito
- Reg. Verificación de Autopartes
- Obra Social Policía **Metropolitana**
- UPE Educación para la Sustentabilidad
- Consejo Social
- Unidad de Coordinación de Sanidad y Tenencia Responsable de Mascotas
- Unidad de Coordinación General de Gestión Ambiental
- Corporación Antiguo Puerto Madero S.A.
- Sociedad Administradora **del Puerto**
- Corporación Mercado Central de Buenos Aires
- Cinturón Ecológico Área Metropolitana Sociedad del Estado

Respecto de su utilización en el ámbito de otros Poderes, el Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial, utiliza una plataforma SADE desde el año 2015, replicada en un equipo propio e independiente del sistema utilizado en el GCABA. Las restantes reparticiones del Poder Judicial no lo utilizan, así como tampoco la Legislatura.

2. Firma digital no homologada

La firma digital no forma parte del proyecto SADE, pero corresponde su mención en este informe porque es un requisito fundamental para su implementación. Sin la firma digital los documentos electrónicos no podrían suscribirse y requerirían de una copia impresa con firma ológrafa para dar cumplimiento a ese requisito, lo que restaría sentido al proyecto.

La firma digital es una herramienta tecnológica que permite garantizar la autoría e integridad de los documentos digitales, posibilitando que éstos gocen de una característica que era propia de los documentos en papel. La misma requiere de un marco normativo que en el GCABA está dado por la Ley N° 2.751 que adhiere a la Ley Nacional de Firma Digital N° 25.506 y establece su aplicación en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Los procedimientos técnicos que permiten la creación y verificación de firmas digitales se basan en la criptografía asimétrica.

La firma electrónica es toda firma a la que le falta al menos un componente para ser considerada firma digital. La firma digital en el GCABA no se encuentra homologada por la Nación, por medio de un procedimiento de delegación a través de la ONTI, de modo que algunas dependencias nacionales siguen requiriendo la información impresa y suscripta con firma olográfica.

3. Estructuración de los trámites

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.

4. 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 restantes de similar función.

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.

5. Contingencias

Durante el año auditado, se verificaron 6.000 contingencias que implicaron interrupciones en el funcionamiento del sistema. La auditoría llama la atención sobre el “elevado” número de contingencias. Agrega el informe que 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 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.