



Auditoría General de la Nación

INFORME DE AUDITORÍA

Objeto 1: Promoción de prácticas de compras públicas que sean sostenibles, de conformidad con las políticas y prioridades nacionales.

Objeto 2: Gestión de TI del Sistema Electrónico de Contrataciones de la Administración Nacional (COMPR.AR) en materia de seguridad y calidad de la información.

Oficina Nacional de Contrataciones

**Auditoría General de la Nación
Gerencia de Planificación y Proyectos Especiales
Departamento de Auditoría Informática**



Auditoría General de la Nación

Índice

1. OBJETO DE AUDITORÍA	1
2. ALCANCE	1
2.1. Ejecución del trabajo de auditoría	1
2.2. Enfoque del trabajo de auditoría	2
2.3. Procedimientos de auditoría	4
3. ACLARACIONES PREVIAS	11
3.1. Marco conceptual	11
3.2. Marco normativo e institucional	16
3.3. Procesos destacados	26
4. HALLAZGOS	27
4.1. Cumplimiento de la meta 12.7	27
4.2. Enfoque integrado en materia de compras públicas sostenibles	31
4.3. Seguridad de la información	33
4.4. Calidad de la información	42
5. ANÁLISIS DE LA VISTA	49
6. RECOMENDACIONES	49
6.1. Cumplimiento de la meta 12.7	50
6.2. Enfoque integrado en materia de compras públicas sostenibles	50
6.3. Seguridad de la información	50
6.4. Calidad de la Información	52
7. CONCLUSIÓN	53
8. LUGAR Y FECHA	56
9. FIRMA	56
10. ANEXOS	57
ANEXO I – Comentarios del auditado	57
ANEXO II –Análisis de los comentarios del auditado	59



Auditoría General de la Nación

Glosario

ABM: Altas, Bajas y Modificaciones.

AGN: Auditoría General de la Nación.

APN: Administración Pública Nacional.

Argentina Compra: Sistema utilizado por la APN para la gestión de compras públicas, reemplazado por el COMPR.AR.

BCP: *Business Continuity Plan* por su título en inglés Plan de Continuidad de Negocio, permite a una organización garantizar la prestación de un servicio independientemente de las situaciones que puedan presentarse.

BD: Base de datos.

BID: Banco Interamericano de Desarrollo.

CASP: *Cooperative Audit on Sustainable Public Procurement using Data Analytics*, por su título en inglés, Auditoría cooperativa de Compras Públicas Sostenibles utilizando análisis de datos

COMPR.AR: plataforma electrónica que utiliza la Administración Pública Nacional para la gestión de compras de bienes y servicios.

CONTRAT.AR plataforma electrónica que utiliza la Administración Pública Nacional para la gestión de contratación de obra pública.

COBIT: *Control Objectives for Information and Related Technology*, por su título en inglés, Objetivos de Control para Información y Tecnologías Relacionadas, versión 4.1. Se utiliza como marco de referencia de buenas prácticas en TI.

CPD: Centro de Procesamiento de Datos, también referido como *Data Center*.

DRP: *Disaster Recovery Plan* por su título en inglés Plan de Recuperación de Desastres, describe cómo una organización puede reanudar el trabajo rápidamente después de un incidente no planificado.

EFSs: Entidades Fiscalizadoras Superiores.

GDE: Sistema de Gestión Documental Electrónica.



Auditoría General de la Nación

IDI: *INTOSAI Development Initiative* por sus iniciales en inglés, Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI.

INTOSAI: *International Organization of Supreme Audit Institutions* por sus iniciales en inglés, Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores.

ISO 9004: Norma que proporciona orientación para la administración de una organización mediante un enfoque de gestión de la calidad.

ISO 27000/1/2: conjunto de estándares, que proporcionan un marco de gestión de la seguridad de la información y que en este informe se utilizan como referencia de buenas prácticas.

Integridad: atributo de la seguridad de la información que hace referencia a la cualidad de la información para ser correcta y no haber sido modificada, manteniendo sus datos exactamente tal cual fueron generados, sin manipulaciones ni alteraciones por parte de terceros.

ISAM: *IDI's SDGs Audit Model*, por su título en inglés, Modelo de Auditoría de ODS de la IDI.

Metodología de Marco Lógico: herramienta que facilita el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de proyectos. Su énfasis está centrado en la orientación por objetivos, la orientación hacia grupos beneficiarios y el facilitar la participación y la comunicación entre las partes interesadas.

ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible.

PEN: Poder Ejecutivo Nacional.

POA: Plan Operativo Anual.

QA: *Quality Assurance* por su título en inglés, Aseguramiento de la Calidad.

RSE: Responsabilidad Social Empresaria.

SIGEN: Sindicatura General de la Nación.

SIPRO: Sistema de Información de Proveedores, registro donde deben inscribirse los proveedores de bienes y servicios que deseen contratar con la Administración Pública Nacional.



Auditoría General de la Nación

SLA: Service Level Agreement por su título en inglés, Acuerdo de Nivel de Servicio, es un contrato que describe el nivel de servicio que un cliente espera de su proveedor.

TAD: (Trámites a Distancia): plataforma donde cualquier ciudadano puede realizar su trámite ante organismos públicos nacionales desde su casa, oficina y/o dispositivo móvil.

TI: Tecnologías de la Información.

TICs: Tecnologías de la Información y Comunicaciones.

UOC: Unidad operativa de compras.



Auditoría General de la Nación

INFORME DE AUDITORÍA

Al Sr. Jefe de Gabinete de Ministros.

Dr. Juan Luis Manzur

S. / D.

En uso de las facultades conferidas por el artículo 118 de la Ley 24.156, la Auditoría General de la Nación (AGN) efectuó un examen en el ámbito de la Oficina Nacional de Contrataciones dependiente de la Secretaría de Innovación Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros, con el objeto que se detalla en el apartado 1.

1. OBJETO DE AUDITORÍA

Objeto 1: Promoción de prácticas de compras públicas que sean sostenibles, de conformidad con las políticas y prioridades nacionales.

Objeto 2: Gestión de TI del Sistema Electrónico de Contrataciones de la Administración Nacional (COMPR.AR) en materia de seguridad y calidad de la información.

2. ALCANCE

2.1. Ejecución del trabajo de auditoría

El examen fue realizado de conformidad con las Normas de Control Externo Gubernamental y las Normas de Control Externo de la Gestión Gubernamental, aprobadas por Resoluciones AGN 26/15 y 186/16, respectivamente, dictadas en virtud de las facultades conferidas por el artículo 119 inciso “d” de la Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, aplicándose los procedimientos detallados en el punto 2.3.

El primer objetivo de esta auditoría se encuentra enmarcado en la iniciativa “Auditoría cooperativa de compras públicas sostenibles utilizando análisis de datos (CASP)” cuyo objetivo consiste en contar con “EFSs contribuyendo a fortalecer prácticas de compras públicas sostenibles mediante auditorías de alta calidad sobre la implementación de metas



Auditoría General de la Nación

nacionales acordadas, vinculadas con la meta ODS 12.7¹". Esta iniciativa surge del reconocimiento por parte de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) de la importancia de la Agenda 2030. Por ser este motivo para su evaluación se tomó además como referencia el ISAM Modelo de Auditoría de ODS de la IDI.

El inicio de las tareas de auditoría se notificó al organismo el 11/09/2019 mediante Nota AGN 873/19-P, recibida el 12/09/2019.

El período auditado comprende del 01/09/2017 al 30/09/2019.

Las tareas de campo se desarrollaron entre octubre de 2019 y septiembre de 2021, en parte en forma remota por entrar en vigencia en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) las medidas de Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) establecidas por Dto. 297/20, y de Distanciamiento Social Preventivo y Obligatorio (DISPO) por Dto. 875/20 y sus respectivas normas modificatorias y complementarias.

2.2. Enfoque del trabajo de auditoría

La auditoría se desarrolló bajo un enfoque orientado a procesos y basado en riesgos, consistiendo en una revisión independiente y objetiva, para evaluar la eficacia, eficiencia, economía y aspectos de confidencialidad y seguridad de la información en la gestión integral de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TICs) y los Sistemas de Información críticos del negocio (aplicaciones transaccionales/operacionales y de toma de decisiones de la organización) con el objetivo de detectar los riesgos potenciales (inherentes) que puedan causar el mayor impacto negativo en las operaciones de la organización auditada. Esta auditoría también verifica la operación y administración de los controles, la seguridad en los servicios de TI de la organización y el cumplimiento con las normas legales vigentes relacionadas con la información, los datos, el software y las redes de comunicaciones de datos. Para ello, el equipo de auditoría de TI se apoya en

¹ ODS 12.7: Promover prácticas de contratación pública que sean sostenibles, de conformidad con las políticas y prioridades nacionales.



Auditoría General de la Nación

criterios, estándares y buenas prácticas de reconocimiento internacional que permiten identificar los riesgos, ponderar su probabilidad de ocurrencia y el nivel de impacto que estos riesgos tienen para la organización, como así también, se aplican estos criterios y estándares para establecer los desvíos existentes entre las prácticas aplicadas por el auditado y el “deber ser” según lo que estas buenas prácticas indican.²

Durante la fase de relevamiento preliminar se llevaron a cabo procedimientos orientados a identificar los aspectos de mayor exposición al riesgo en los Objetos de Auditoría mencionados en el punto 1, de los que surgieron las siguientes preguntas de auditoría como las más relevantes.

Objeto 1: “Promoción de prácticas de compras públicas que sean sostenibles, de conformidad con las políticas y prioridades nacionales”

- 1.1) ¿El sistema COMPR.AR contribuye al cumplimiento de la meta 12.7 definida por Argentina?
- 1.2) ¿Se verifica un enfoque integrado en materia de compras públicas sostenibles?

Objeto 2: “Gestión de TI del Sistema Electrónico de Contrataciones de la Administración Nacional (COMPR.AR) en materia de seguridad y calidad de la información”.

- 2.1) ¿Se gestiona la seguridad de la información de modo de mantener bajo control los riesgos de pérdida de confidencialidad, integridad y disponibilidad, en niveles aceptables?
- 2.2) ¿Son adecuados los controles con los que cuenta la aplicación?

La auditoría tuvo en cuenta estándares internacionales establecidos como marco de referencia de buenas prácticas de TI, tales como COBIT (*Control Objectives for Information Technologies and Related*) versión 4.1, normas ISO de la serie 9004, Metodología de Marco Lógico, entre otras, así como normativa aplicable a la gestión de

² Fuente: ISACA (Information Systems Audit and Control Association - Asociación de Auditoría y Control de Sistemas de Información), asociación internacional que apoya y patrocina el desarrollo de metodologías y certificaciones para la realización de actividades de auditoría y control en sistemas de información.



Auditoría General de la Nación

TI (Resolución 48/2005³ SIGEN). Estas describen los procedimientos que una organización gubernamental debe implementar para obtener resultados óptimos en la gestión de la información.

Los procedimientos de auditoría ejecutados se exponen a continuación, desagregados por cuestión de auditoría.

2.3. Procedimientos de auditoría

1. *¿El sistema COMPR.AR contribuye al cumplimiento de la meta 12.7 definida por Argentina?*

1.1 *¿Los organismos registran todas sus compras en el sistema COMPR.AR?*

1.1.1 *Mediante consultas utilizando lenguaje SQL obtener las compras realizadas por los organismos.*

1.2 *¿El sistema COMPR.AR cubre todos los tipos de compras de bienes y de contrataciones de servicios?*

1.2.1 *Contraste de los tipos de compras establecidos en los criterios y los aceptados por el sistema.*

1.3 *Gestión de la información ¿El sistema de información contempla las dimensiones social, económica y ambiental?*

1.3.1 *Determinar si el sistema de información tiene implementados controles vinculados con la economía de triple impacto.*

1.3.2 *Verificar si el sistema de información tiene implantados controles vinculados a las dimensiones social, económica y ambiental.*

1.3.3 *Determinar si los sistemas de información tienen en cuenta la totalidad del ciclo de vida del bien o servicio.*

1.3.4 *Determinar si existen controles que verifiquen el cumplimiento de las buenas prácticas en su campo por parte de las empresas oferentes.*

³ En vigencia durante el transcurso del período auditado, dejada sin efecto por la Res. 87/22, que actualiza y amplía su contenido.



Auditoría General de la Nación

- 1.3.5 *Determinar si en el sistema de información se encuentra implementado un registro de empresas que cumplan con los requisitos de economía de triple impacto.*
- 1.3.6 *Determinar si el sistema de información cuenta con controles que verifiquen el concepto de economía circular.*
- 1.3.7 *Determinar si el sistema de información tiene controles que verifiquen prácticas de eco etiquetado.*
- 1.3.8 *Verificar si el sistema de información registra que las empresas proveedoras cumplan con los objetivos de RSE.*
- 1.3.9 *Verificar si el sistema de información cuenta con controles sobre el cumplimiento de normativa socio ambiental.*
- 1.3.10 *Verificar si el sistema de información cuenta con controles que impidan la contratación de empresas que no cumplan con la normativa referida al trabajo infantil.*
- 1.3.11 *Verificar si el sistema de información cuenta con controles sobre el cumplimiento de normativa vinculada al cumplimiento de normas que favorezcan el trabajo de las minorías desfavorecidas.*
- 1.4 *¿En qué medida la contratación de servicios de limpieza se adecua a las “RECOMENDACIONES GENERALES PARA LA CONTRATACIÓN DE SERVICIOS DE LIMPIEZA CON CRITERIOS SUSTENTABLES”?*
 - 1.4.1 *De la base de datos del sistema COMPR.AR seleccionar todas las contrataciones referidas a servicios de Limpieza y analizar si son pymes, liderados por mujeres, empleados son de grupos vulnerables. La elección de los casos se realizará utilizando métodos no probabilísticos para cubrir distintos organismos y distintas regiones del país.*
 - 1.4.2 *Evaluar la documentación de respaldo del cumplimiento por lo establecido por las Ficha de Recomendaciones Generales para la Contratación de Servicios de Limpieza con Criterios Sustentables.*
2. *¿Se verifica un enfoque integrado en materia de compras públicas sostenibles?*
 - 2.1. *¿La autoridad de aplicación cuenta con un marco normativo adecuado para patrocinar, exigir y controlar el uso de los sistemas de información de manera de promover la sostenibilidad de las compras públicas?*



Auditoría General de la Nación

- 2.1.1. *Analizar si son completas las políticas, normas y procedimientos.*
- 2.1.2. *Verificar si la distribución de funciones y responsabilidades entre los interesados y distintos actores intervinientes en los procesos de compras públicas sostenibles es adecuada y se cumple.*
- 2.1.3. *Determinar si las políticas, normas y procedimientos aplicados se encuentran formalizados.*
- 2.1.4. *Verificar si las políticas, normas y procedimientos aplicados se difunden adecuadamente.*
- 2.1.5. *Determinar el grado de conocimiento que tienen los agentes acerca de las políticas, normas y procedimientos aplicados.*
- 2.1.6. *Verificar la aplicación de las políticas, normas y procedimientos establecidos.*
- 2.1.7. *Determinar cuántos organismos componen la Administración Pública Nacional.*
- 2.1.8. *Determinar cuántos organismos de la Administración Pública Nacional deben realizar sus compras en el sistema COMPR.AR por estar incluidos en el cronograma de implementación*
- 2.1.9. *Determinar cuántos organismos utilizan el sistema COMPR.AR.*
- 2.1.10. *Establecer el porcentaje de Organismos incluidos en el cronograma de implementación respecto del total de organismos de la APN*
- 2.1.11. *Establecer el porcentaje de Organismos que utilizan el sistema COMPR.AR respecto del total de Organismos de la APN*
- 2.1.12. *Establecer el porcentaje de Organismos que utilizan el sistema COMPR.AR respecto de la cantidad de Organismos incluidos en el cronograma de implementación*
- 2.2. *¿El uso de los sistemas de información promueve la competencia y la transparencia con la finalidad de favorecer la sostenibilidad de las compras públicas?*
 - 2.2.1. *Verificar si el sistema COMPR.AR permite a las empresas registrarse adecuadamente para participar de las compras públicas en su sector.*
 - 2.2.2. *Verificar si los oferentes reciben notificaciones automáticas sobre la*



Auditoría General de la Nación

publicación de licitaciones.

2.2.3. *Verificar la existencia de controles que aseguren que el bien o servicio a contratar esté correctamente catalogado.*

2.2.4. *Verificar si el sistema COMPR.AR permite que se realicen procesos de auditoría en todas sus etapas.*

2.2.5. *Verificar que el sistema COMPR.AR publique en forma clara los resultados de las compras estatales para que puedan ser evaluados por organismos de control, organizaciones del sector civil o ciudadanos interesados*

2.2.6. *Análisis de la información obtenida en las entrevistas*

2.2.7. *Analizar cuál fue el crecimiento trimestral de la cantidad de empresas inscriptas en el SIPRO.*

2.2.8. *Analizar cuál fue el crecimiento trimestral de la cantidad de empresas oferentes que se hayan presentado.*

3. *¿Se gestiona la seguridad de la información de modo de mantener bajo control los riesgos de pérdida de confidencialidad, integridad y disponibilidad en niveles aceptables?*

3.1. *Política de seguridad de la información. ¿Se ha implementado una adecuada Política de Seguridad de la Información y a partir de ella se ha desarrollado un adecuado plan de Seguridad de la Información?*

3.1.1. *Análisis de las políticas de seguridad de la información respecto de formalidad, vigencia y cobertura.*

3.1.2. *Análisis de la información obtenida en la entrevista al oficial de seguridad de la información con el objeto de relevar la implementación de la política de seguridad.*

3.1.3. *Encuestas a usuarios para conocer el grado de conocimiento y aplicación de la política de seguridad de la información.*

3.1.4. *Análisis del plan de seguridad de la información respecto de su formalidad, vigencia y cobertura.*

3.1.5. *Entrevista al oficial de seguridad de la información con el objeto de relevar el grado de implementación del plan de seguridad.*

3.2. *Estructura organizacional ¿La estructura organizacional es funcional a la*



Auditoría General de la Nación

implementación de las políticas de seguridad de la información?

3.2.1. Análisis del nivel asignado a la función de seguridad de la información en la estructura organizacional.

3.2.2. Análisis de formalidad, suficiencia y diseño de las misiones y funciones del responsable de la seguridad de la información.

3.2.3. Verificación de separación de funciones.

3.2.4. Entrevista al oficial de seguridad de la información.

3.3. Usuarios ¿La gestión de usuarios es adecuada?

3.3.1. Análisis del procedimiento de alta, baja y modificación de usuarios y permisos.

3.3.2. Análisis de política de claves de usuario.

3.3.3. Análisis de la información obtenida en la entrevista al responsable de administración de usuarios.

3.3.4. Contraste del listado de permisos de la aplicación, sistemas operativos o base de datos y los roles del personal.

3.4. ¿Se evalúan y monitorean eficazmente las actividades que puedan comprometer la seguridad de la información?

3.4.1. Análisis de la documentación descriptiva de los riesgos clave para los sistemas de información, las operaciones y la infraestructura de la organización.

3.4.2. Verificación de la existencia y consistencia de procedimientos formales para la evaluación de riesgos.

3.4.3. Verificar si se han implementado los procedimientos apropiados para prevenir, detectar y controlar riesgos.

3.4.4. Comprobación de si se lleva a cabo y se documenta la evaluación de riesgo en forma periódica, o siempre que las condiciones se modifican.

3.4.5. Relevamiento y análisis de los procedimientos de configuración y cambio.

3.4.6. Verificación de que exista un adecuado proceso de aseguramiento de la calidad y prueba (QA y Testing) previo a la implementación de una configuración o cambio.



Auditoría General de la Nación

- 3.4.7. Verificación de que se cumplen las mejores prácticas de pase a producción para asegurar el control cruzado.*
- 3.5. BCP y DRP. ¿Cuenta la organización con planes de continuidad del negocio y de recuperación ante desastres aprobados, evaluados y actualizados?*
- 3.5.1. Comprobación de la existencia de un plan de continuidad del negocio aprobado formalmente.*
- 3.5.2. Análisis de los procedimientos para evaluar la efectividad del plan de continuidad del negocio.*
- 3.5.3. Verificación de que el plan de continuidad del negocio se actualiza con regularidad.*
- 3.5.4. Comprobación de la existencia de un plan de recuperación de desastres adecuado y formalizado.*
- 3.5.5. Análisis de los procedimientos para evaluar la efectividad del plan de recuperación de desastres.*
- 3.5.6. Verificación de que el plan de recuperación de desastres se actualiza con regularidad.*
- 3.6. Respaldo. ¿Las medidas de respaldo de la información son suficientes para asegurar que el nivel de pérdida de información se encuentra en niveles aceptables?*
- 3.6.1. Análisis de las políticas y procedimientos de respaldo de la información (backup).*
- 3.6.2. Verificación de que se realizan pruebas de restauración con regularidad, a fin de comprobar la integridad de las copias.*
- 3.6.3. Verificación de que las copias de seguridad se almacenan en un sitio remoto con un nivel de seguridad adecuado.*
- 3.7. Gestión de problemas e incidentes. ¿Se cuenta con una adecuada capacidad de respuesta a incidentes en el marco de un proceso completo?*
- 3.7.1. Análisis del procedimiento de mesa de servicios (Help Desk).*
- 3.7.2. Inspección en sitio del accionar de la mesa de ayuda.*
- 3.7.3. Estimación del nivel de satisfacción de los usuarios con la mesa de*



Auditoría General de la Nación

servicios.

- 3.7.4. *Relevamiento y análisis del registro de incidentes y solicitudes de servicios.*
 - 3.7.5. *Evaluación de la disponibilidad del equipo técnico para determinar si es acorde a las necesidades de los sistemas de información auditados (esquema de guardias, tiempo de respuesta ante incidentes)*
 - 3.7.6. *Verificación de que exista un estudio de problemas comunes con su solución, registrado en una base de datos de consulta.*
 - 3.7.7. *Verificación y análisis del SLA entre los usuarios y el equipo de respuesta ante incidentes, su monitoreo y cumplimiento dentro de los parámetros aceptables.*
4. *Calidad de la información. ¿Son adecuados los controles con los que cuenta la aplicación?*
- 4.1. *Integración. ¿El sistema de información se encuentra suficientemente integrado?*
 - 4.1.1. *Identificación y análisis de las instancias para el ingreso o transferencia manual de datos no estructurados.*
 - 4.1.2. *Identificación y análisis de las instancias de procesamiento periférico de información.*
 - 4.1.3. *Verificación de la existencia de controles adecuados (manuales o automatizados) para el ingreso o transferencia de información no estructurada*
 - 4.1.4. *Análisis de la arquitectura de la información.*
 - 4.2. *Control de entrada. ¿Existen controles de validación de entrada de datos a la aplicación?*
 - 4.2.1. *Verificación de la existencia, completitud y formalidad de los requerimientos funcionales relativos a controles de validación de entrada de datos.*
 - 4.2.2. *Verificación de la inclusión y el funcionamiento de los controles de validación de entrada de datos en las interfaces de usuario de la aplicación y en la BD.*
 - 4.2.3. *Verificación de la consistencia entre los controles de validación de entrada de datos en la aplicación/BD y las reglas del negocio aplicables a*



Auditoría General de la Nación

la entrada de datos.

4.2.4. Verificación de la consistencia entre los datos registrados y las reglas del negocio aplicables a la entrada de datos.

4.2.5. Verificación de la existencia de mensajes de error ante la entrada de datos inválidos en la aplicación / BD.

4.3. Automatización. ¿Están las reglas y requerimientos del negocio correctamente internalizadas en los sistemas informáticos?

4.3.1. Verificación de la existencia, completitud y formalidad de los requerimientos funcionales relativos a los procesos internalizados en los sistemas informáticos.

4.3.2. Comparación de los requerimientos de procesos con las reglas del negocio.

4.3.3. Verificación del funcionamiento esperable mediante técnicas de caja negra.

4.4. Control de salida. ¿Cuenta la aplicación con controles para garantizar la integridad y exactitud de los datos de salida?

4.4.1. Comparación de los reportes publicados contra los emitidos por el sistema informático.

3. ACLARACIONES PREVIAS

3.1. Marco conceptual

Plataforma COMPR.AR

En las últimas dos décadas el Estado Argentino fue estableciendo distintas normas para mejorar los procesos de contrataciones y compras de bienes y servicios. Distintos motivos impulsaron la implementación de herramientas para la mejora de estos procesos que resultan fundamentales para el correcto funcionamiento de un estado moderno.



Auditoría General de la Nación

En principio se buscó aumentar la eficiencia en la gestión de las contrataciones estatales básicamente por su impacto en el empleo, en la promoción del desarrollo de las empresas privadas y en la competitividad sistémica.

De acuerdo con los considerandos del Decreto 1023/01, se busca: remover diversas previsiones establecidas en la Ley de Contabilidad de forma de poder implementar y utilizar métodos competitivos, que estimulen la transparencia de los procedimientos de selección, modificar los plazos de anticipación fijados en la ley que resultaban exiguos e impedían una adecuada concurrencia y competencia.

También este decreto permite suprimir regímenes especiales aprobados por ley, para dar uniformidad a los procedimientos de selección que emplean los distintos organismos, eliminándose así la limitación que significa, para la concurrencia de oferentes, la necesidad de conocer cada uno de los regímenes previo a la presentación de las ofertas, lo que encarece los costos de presentación y, en consecuencia, los precios que paga el Estado por los bienes y servicios que recibe. El mismo concepto se aplicó a los sistemas de identificación de bienes y servicios utilizados por los diversos organismos, de manera que la misma información sea utilizada por los proveedores y todas las jurisdicciones y entidades, e incorporada de una única manera en el Sistema Integrado de Información Financiera (SIDIF).

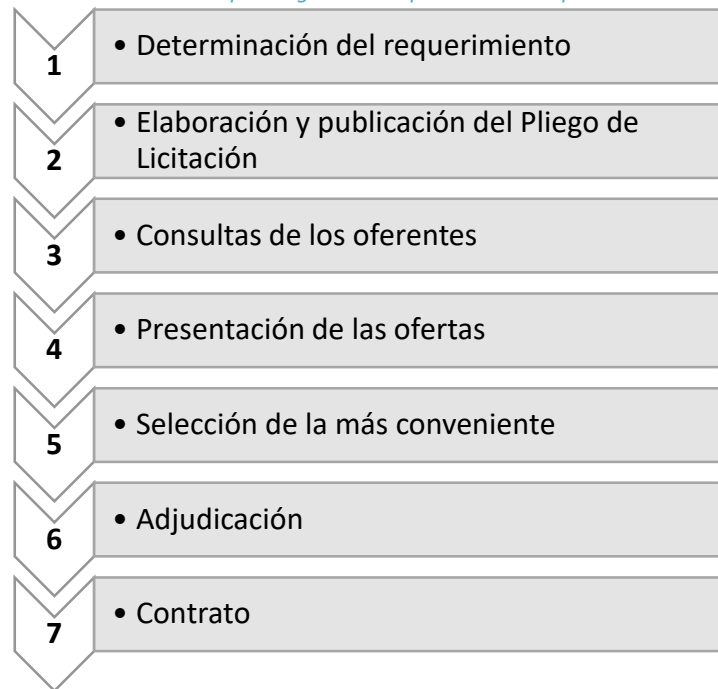
Para ello se promovió que tanto el sector público como el privado, utilizaran de manera intensiva los nuevos conocimientos, metodologías y tecnologías que además de mejorar la eficiencia, eficacia, calidad y sustentabilidad, permiten avanzar en la lucha contra la corrupción, promover la ética y la transparencia, modificando la normativa en materia de contrataciones públicas adecuándola a los nuevos desafíos y metas del Estado.

En forma simplificada el proceso de compras se puede representar:



Auditoría General de la Nación

Ilustración 1 - Esquema general del proceso de compras



Fuente: elaboración propia a partir del análisis de la normativa (Decreto 1030/16)

En el esquema mostrado en la Ilustración N°1, los actores principales del proceso de compra, cualquiera sea su modalidad, son el ente comprador y las empresas que presentan sus ofertas.

Como resultado de la aplicación de los Decretos 1030/16 y 1336/16 (Ministerio de Modernización) del PEN y las normas legales derivadas que llevaron a la implementación de la plataforma COMPR.AR, el procedimiento de compras que deben cumplir los organismos de la Administración Pública Nacional (APN) se modifica, y se designa a la Oficina Nacional de Contrataciones (ONC) como órgano rector para los procesos de compras de bienes y servicios primero, y posteriormente para la contratación de obra pública.

De acuerdo con los nuevos procedimientos, el organismo requirente publica los pliegos con las condiciones generales y particulares en las Plataformas COMPR.AR o CONTRAT.AR para que de acuerdo con la modalidad elegida sean vistos por todos los posibles oferentes. Los interesados pueden realizar las consultas que crean convenientes



Auditoría General de la Nación

a través de las mismas plataformas. Las respuestas serán enviadas a todos los oferentes, para que dispongan de la misma información.

Las ofertas son cargadas por los interesados directamente en las plataformas y una vez realizada la apertura, su resultado es comunicado también a través de la plataforma.

También por este medio se procesan las impugnaciones que pudieran producirse.

Todo este proceso puede observarse en la Ilustración N°2.

Compras Públicas Sostenibles – ODS 12.7

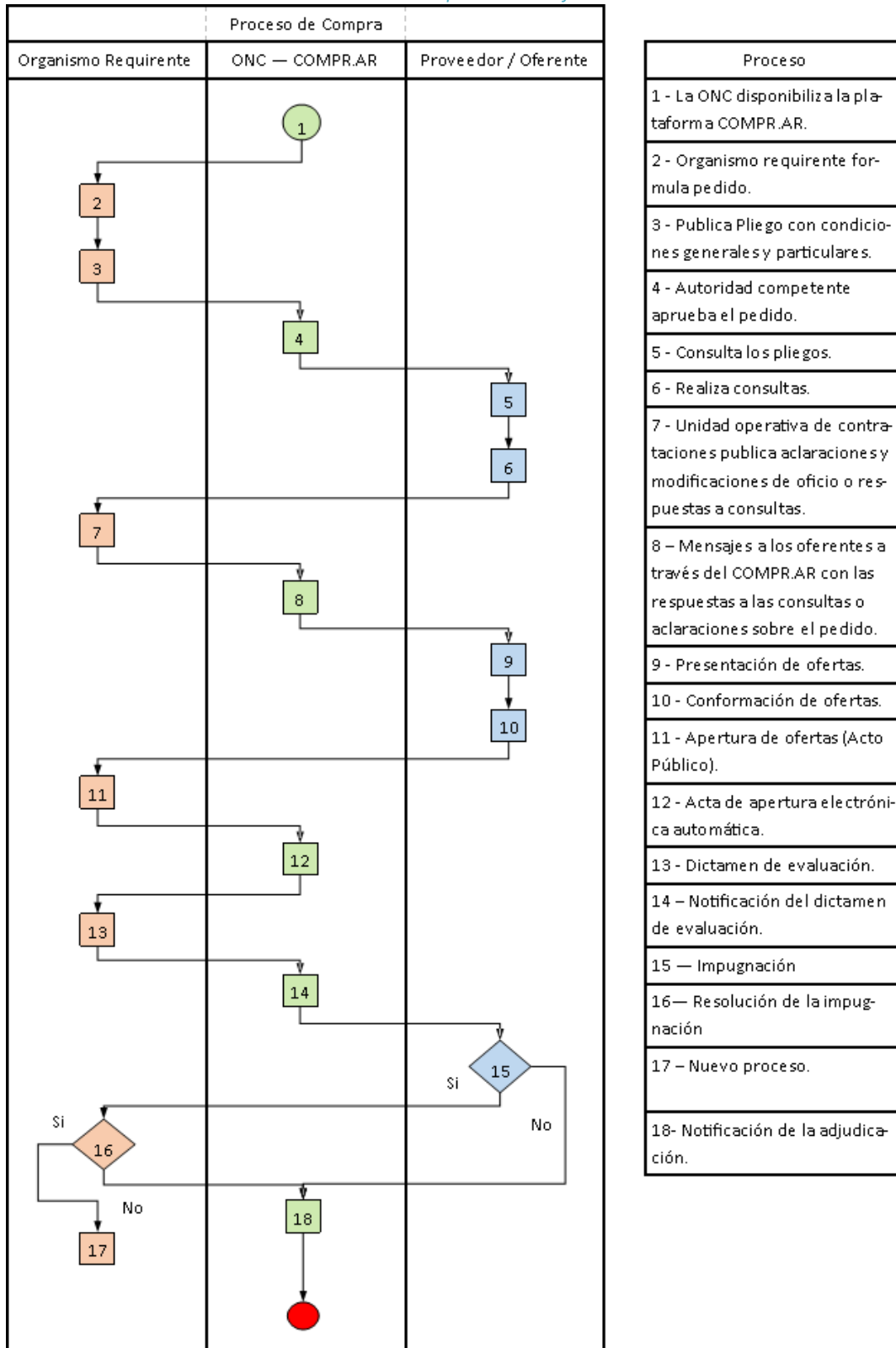
En diciembre de 2015, el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS) recibió el mandato de llevar a cabo la implementación nacional de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Con el fin de dar cumplimiento a esta misión, invitó a todos los ministerios y organismos competentes del Estado a conformar la Comisión Nacional Interinstitucional de Implementación y Seguimiento de los ODS. Para el caso particular de las compras del Estado, el Gobierno Argentino se comprometió a cumplir con el *ODS 12 Garantizar modalidades de producción y consumo responsables*, y dentro de este objetivo la *Meta 12.7. Promover prácticas de adquisición pública que sean sostenibles, de conformidad con las políticas, estrategias y prioridades nacionales*⁴.

⁴Objetivos de Desarrollo Sostenible - Informe País Argentina 2018
(<https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe-ods-todo.pdf>)



Auditoría General de la Nación

Ilustración 2 - Proceso de Compras con Plataforma COMPR.AR



Fuente: elaboración propia a partir del Decreto 1030/16 y del relevamiento realizado al sistema COMPR.AR



Auditoría General de la Nación

Los ODS en general y la Meta 12.7 en particular toman en consideración las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y medioambiental. De esta forma se busca que la contratación pública dé impulso a la protección del ambiente y al desarrollo social optimizando una economía intergeneracional sustentable a largo plazo contribuyendo al desarrollo sostenible. En este sentido, las contrataciones sostenibles son ampliamente reconocidas como una herramienta estratégica para potenciar la innovación y mejorar el desempeño de la sostenibilidad, tanto en el sector público como en el privado.⁵

3.2. Marco normativo e institucional

El Régimen de Contrataciones de la Administración Pública Nacional se encuentra regulado por el Decreto 1023/01 y reglamentado por el Decreto 1030/16 que establece el Régimen de Contrataciones y su operatoria⁶.

Este régimen es de aplicación obligatoria a los procedimientos de contratación que comprende a la Administración Central, organismos descentralizados, universidades nacionales y en las Fuerzas Armadas y de Seguridad Social⁷. No incluye a provincias, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, municipios, ni a otros organismos a los que se les aplica un régimen específico, como el PAMI y la AFIP,⁸ ni tampoco a empresas y sociedades del Estado, fondos fiduciarios con participación estatal, entidades financieras del sector público nacional (tales como Banco Nación, Banco Hipotecario y Banco

⁵ 2017 Global Review of Sustainable Public Procurement – UN environment.

⁶ Principal Normativa del Régimen de Compras y Contrataciones de la Administración Nacional: Decreto 1023/01, modificatorios y complementarios:

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/68396/texact.htm>

Decreto 1030/16, modificatorios y complementarios:

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/265506/norma.htm>

Ley de Obras Públicas: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=38542>

⁷ El Decreto 1030/16 aprueba la reglamentación del Decreto 1023/01 y sus modificatorios y complementarios. Establece además que todos los procedimientos llevados a cabo por la Administración Central, los organismos descentralizados, incluidas las universidades nacionales y las instituciones de seguridad social, se regirán por el Reglamento de Contrataciones que se aprueba en ese decreto.

⁸ Art. 2° AMBITO DE APLICACION. El presente régimen será de aplicación obligatoria a los procedimientos de contratación en los que sean parte las jurisdicciones y entidades comprendidas en el inciso a) del artículo 8° de la Ley N° 24.156 y sus modificaciones.



Auditoría General de la Nación

Central), y entidades multilaterales de crédito como el BID y el Banco Mundial, entre otras. Aunque estas últimas, pueden de forma voluntaria someterse al Sistema de Contrataciones de la Administración Pública Nacional.

Quedan comprendidos en este marco aquellos contratos de compraventa, suministros, servicios, locaciones, consultoría, alquileres con opción a compra, permutas, concesiones de uso de los bienes del dominio público y privado del Estado Nacional, que celebren las jurisdicciones y entidades comprendidas en su ámbito de aplicación y a todos aquellos contratos no excluidos expresamente. También comprende contratos y concesiones de obras públicas, concesiones de servicios públicos y licencias. Ahora bien, no comprende a los contratos de empleo público, las compras por caja chica, los que se celebren con estados extranjeros, con entidades de derecho público internacional, con instituciones multilaterales de crédito, los que se financien total o parcialmente con recursos provenientes de esos organismos, así como los comprendidos en operaciones de crédito público. (*Decreto 1023/01, arts. 4 y 5*)

Mediante el decreto mencionado se establecen los principios que rigen a todas las contrataciones que sean realizadas por la APN, así como los tipos de contrataciones, sus procedimientos y su orden de prelación.

Se estableció que la Oficina Nacional de Contrataciones (ONC) es el Órgano Rector en la materia⁹. Ésta tiene por función proponer políticas de contrataciones y de organización del sistema, proyectar normas legales y reglamentarias, dictar normas aclaratorias, interpretativas y complementarias, elaborar el pliego único de bases y condiciones generales¹⁰, y tiene específicamente la atribución de desarrollar mecanismos que

⁹ Al momento de iniciar los trabajos de campo la ONC dependía de Secretaría de Modernización Administrativa, dentro de la Secretaría de Gobierno de Modernización dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros. La Sec. de Modernización Administrativa era la unidad responsable del cumplimiento de la siguiente Meta 12.7: “Promover prácticas de adquisición pública que sean sostenibles, de conformidad con las políticas y prioridades nacionales” y del indicador ODS 12.7.1: “Sistema de información sobre compras públicas de bienes y servicios implementado”.

¹⁰ Disposición 63 - E/16

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000269999/265968/norma.htm>



Auditoría General de la Nación

promuevan la adecuada y efectiva instrumentación de criterios de sustentabilidad ambientales, éticos, sociales y económicos en las contrataciones públicas, diseñar e implementar un sistema de información, ejercer la supervisión y la evaluación del diseño y operatividad del sistema de contrataciones y aplicar las sanciones previstas.

El Órgano Rector tendrá por función, además de las competencias establecidas por el Decreto 1023/01, sus modificatorios y complementarios y por otras disposiciones, las siguientes:

- proponer políticas de contrataciones y de organización del sistema,
- proyectar normas legales y reglamentarias,
- dictar normas aclaratorias, interpretativas y complementarias,
- elaborar el pliego único de bases y condiciones generales,
- diseñar e implementar un sistema de información,
- ejercer la supervisión y la evaluación del diseño y operatividad del sistema de contrataciones¹¹.

A fin de promover el estricto cumplimiento de los principios generales a los que debe ajustarse la gestión de las contrataciones públicas tiene amplias facultades, tales como la de desarrollar mecanismos que promuevan la adecuada y efectiva instrumentación de criterios de sustentabilidad ambientales, éticos, sociales y económicos en las contrataciones públicas¹².

La ONC depende de la Secretaría de Innovación Pública, dentro de la estructura de la Jefatura de Gabinete de Ministros¹³, resultando la dependencia tal como se muestra a continuación.

¹¹ Decreto 1023/01 art. 23° inc. “a”

¹² Decreto 1030/16 art. 115°

¹³ Situación a fines del período auditado



Auditoría General de la Nación

Ilustración 3: Posición de la ONC dentro de la estructura del Estado y su organigrama (desde diciembre 2019)



Fuente: elaboración propia a partir del organigrama publicado en www.argentina.gob.ar

Al momento de realizarse la presente auditoría, no se encontraban aprobadas las unidades administrativas de la Oficina Nacional de Contrataciones.

Debe considerarse que el Sistema Nacional de Contrataciones Públicas sigue el principio organizacional de centralización normativa, y descentralización operativa. En pos de este principio, la tramitación y autorización de los procedimientos se encuentra a cargo de las jurisdicciones y entidades contratantes, incluyendo la etapa de la elaboración y aprobación de los respectivos pliegos de bases y condiciones particulares.¹⁴

Deberán garantizarse durante todas las etapas los siguientes principios: la razonabilidad y eficiencia en la contratación (oferta más conveniente, información disponible completa y cierta, satisfacción de la necesidad, el ciclo de vida del producto o servicio, el menor impacto ambiental y/o social negativo, garantía de lo contratado); la concurrencia de interesados a los procesos de contratación (igualdad de trato); la libre competencia e igualdad para el trato a los oferentes y la transparencia, publicidad y difusión de las actuaciones (en todas sus etapas)¹⁵.

¹⁴ Decreto 1023/01, Art. 23.

¹⁵ Decreto. 1023/01, Art. 3.



Auditoría General de la Nación

Los procedimientos de selección y las modalidades que establece la normativa son las siguientes:

- a) **Licitación o Concurso Público:** Este es el principio de los procedimientos de selección del proveedor¹⁶ y solo se podrá utilizar otra de acuerdo con supuestos determinados.¹⁷
- b) **Subasta pública¹⁸:** este procedimiento se realiza a través SUBAST.AR dentro de la plataforma COMPR.AR. (Decreto 29/18)
- c) **Licitación o concursos privados:** Son privados cuando el llamado esté dirigido exclusivamente a participar a proveedores del Estado que estén registrados en la base de datos y cuando no se supere el monto establecido.
- d) **Contratación directa:** La selección por contratación directa se utilizará solo en los casos previstos en la normativa. Por ejemplo, cuando no fuere posible aplicar otro procedimiento de selección y no se supere el monto establecido, realización o adquisición de obras científicas, técnicas o artísticas cuya ejecución deba confiarse a empresas, la contratación de bienes o servicios cuya venta fuere exclusiva de quienes tengan privilegio para ello o que sólo posea una determinada persona física o jurídica, entre otras.

¹⁶ Decreto 1030/16, Art 10.

¹⁷ Serán públicos cuando el llamado a participar esté dirigido a una cantidad indeterminada de posibles oferentes con capacidad para obligarse y será aplicable cuando el monto estimado de la contratación supere el mínimo que a tal efecto determine la reglamentación, sin perjuicio del cumplimiento de los demás requisitos que exijan los pliegos. El procedimiento de la Licitación Pública se realizará de acuerdo con el monto que fije la reglamentación y cuando el criterio de selección del cocontratante recaiga primordialmente en factores económicos. El procedimiento de concurso público se realizará de acuerdo con el monto que fije la reglamentación y cuando el criterio de selección del cocontratante recaiga primordialmente en factores no económicos, tales como la capacidad técnico-científica, artística u otras, según corresponda. (Decreto 1023/01, art 25, inciso a).

Los siguientes procedimientos serán aplicables solamente en los casos que prevén los incisos b), c) y d) del artículo 25, del decreto mencionado.

¹⁸ Será procedente cualquiera fuere el monto estimado del contrato y podrá ser aplicada en los siguientes casos:

“a) Compra de bienes muebles, inmuebles, semovientes, incluyendo dentro de los primeros los objetos de arte o de interés histórico.

b) Venta de bienes de propiedad del Estado Nacional.” (Decreto 1030/16)



Auditoría General de la Nación

Para la elección del procedimiento de selección según el monto por el cual sea celebrado el contrato, se deberá recurrir al importe total en el que se estimen las adjudicaciones incluyendo las opciones de prórroga previstas.¹⁹

Las modalidades contractuales autorizadas por nuestra legislación²⁰ son:

- a) iniciativa privada; b) llave en mano; c) orden de compra abierta, d) consolidada,
- e) bienes estandarizados; f) precio máximo; g) acuerdo marco

En el año 2016 siguiendo el Plan de Modernización del Estado²¹, a través del Decreto 1030/16 se estableció como objeto “...impulsar el desarrollo tecnológico, incorporar tecnologías de la información y de las comunicaciones, aplicar los principios de solución registral y de ventanilla única, simplificar procedimientos con el objeto de facilitar y agilizar la interacción entre el Estado Nacional y los administrados, propiciar reingenierías de procesos, mejorar la eficiencia, eficacia, calidad y sustentabilidad, luchar contra la corrupción, promover la ética y la transparencia...”.²²

Este último decreto le permite a la ONC solicitar y/o exigir a los organismos que, a la hora de realizar los pliegos de condiciones particulares, incluyan condiciones que permitan cumplir con criterios de sustentabilidad²³.

En la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible realizada en Nueva York en septiembre de 2015 se aprobó el Plan de acción “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”. Los Estados Nacionales miembros de la

¹⁹ La escala según el monto es la siguiente:

A) Compulsa abreviada del apartado 1 del inciso d) del artículo 25 del Decreto 1023/01 y sus modificatorios y complementarios hasta UN MIL TRESCIENTOS MÓDULOS (M 1.300) (\$ 1.300.000).

B) Licitación privada o concurso privado hasta SEIS MIL MÓDULOS (M 6.000) (\$ 6.000.000).

C) Licitación pública o concurso público más de SEIS MIL MÓDULOS (M 6.000) (\$ 6.000.000).

El procedimiento de selección elegido será válido cuando el total de las adjudicaciones, incluidas las opciones de prórroga previstas, no superen el monto máximo fijado para encuadrar a cada tipo de procedimiento de selección. El valor del módulo (M) será de PESOS UN MIL (\$ 1.000).

²⁰ Decreto 1030/16, Procedimientos de selección, Capítulo I, Elección del procedimiento, artículo 25

²¹ Decreto 434/16

²² Considerandos del Decreto 1030/16

²³ Decreto 1030/16, Título VII, Capítulo Único, Órgano Rector, inciso b, punto 1.



Auditoría General de la Nación

Organización de Naciones Unidas (ONU), entre ellos Argentina, aprobaron en dicho documento 17 Objetivos y 169 Metas que deberán ser cumplidos de aquí al 2030. (A/RES/69-315)

Los objetivos adoptados por los gobiernos establecen marcos nacionales para su logro durante los próximos 15 años. Dentro de los 17 Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS) el N° 12 establece "garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles" con una meta específica, Meta 12.7: "los gobiernos deben propender a asegurar prácticas de compras públicas que sean sostenibles y alineadas con las políticas y prioridades nacionales".

En 2017 se publicó el "Manual de Compras Públicas Sustentables". La ONC, se encarga de capacitar a través del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) sobre las características de la reglamentación del Sistema de Compras Públicas, tales como "acuerdo marco", "sistema electrónico de compras" y "compras públicas sostenibles", entre otros.

La capacitación no solo se encuentra orientada a los funcionarios del Sector Público Nacional (SPN), sino que debe también garantizar que los proveedores conozcan las necesidades del sector público para llevar adelante la iniciativa de Compras Públicas Sustentables (CPS) y que éstos estén preparados para enfrentar los nuevos requerimientos para contratar con el Estado.

Para establecer el cumplimiento de la Meta se estableció el indicador 12.7.1. SISTEMA DE INFORMACIÓN SOBRE COMPRAS PÚBLICAS DE BIENES Y SERVICIOS IMPLEMENTADO.

El PEN designó al Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS) como el organismo responsable de coordinar las acciones necesarias para la efectiva implementación de la "Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible" con intervención de



Auditoría General de la Nación

otras áreas de la APN. (Resolución N° 70/01 de la Asamblea General de las Naciones Unidas de fecha 25/09/2015).

Con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el CNCPS tiene las siguientes funciones: posicionar a los ODS en la agenda de los Estados nacional, provincial y local, y sensibilizar a la sociedad en conjunto; impulsar mecanismos de participación y colaboración con los ODS desde el sector privado empresarial, las universidades y las organizaciones de la sociedad civil; y coordinar los procesos de adecuación a los ODS en las distintas instancias gubernamentales.

En el Informe Voluntario Nacional presentado por Argentina en el 2020 se expresa acerca de la meta 12.7: “La meta para 2019 era finalizar la implementación del sistema COMPR.AR en todos los organismos dependientes de la Administración Pública Nacional de modo tal de contar con información completa y detallada relativa a las compras y contrataciones que realizaba el Estado a través de los organismos que lo componen. La meta se alcanzó hacia el segundo semestre de 2018 por lo que el organismo se propuso elaborar un nuevo indicador con su respectiva meta”²⁴.

La ONC habilitó el Sistema Electrónico de Contrataciones de la Administración Nacional “COMPR.AR”²⁵, como medio para efectuar en forma electrónica todos los procedimientos de selección prescriptos en el Reglamento Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional. El sistema fue implementándose en forma gradual en diversas jurisdicciones y entidades de la Administración Pública Nacional, de conformidad con el cronograma que estableció la ONC. Posteriormente, habilitó el sistema “COMPR.AR” como medio para efectuar, también en forma electrónica, la fase de ejecución y extinción de los contratos perfeccionados en los procedimientos prescriptos en el reglamento mencionado, fases que inicialmente no estaban

²⁴ https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ivn_2020_07_03_0.pdf

²⁵ Disposiciones 29/16-ONC y 65/16-ONC- Habilidad del Sistema Electrónico de Contrataciones de la Administración Nacional COMPR.AR



Auditoría General de la Nación

contempladas (Disposición 17/19; Decreto 1030/16- Anexo “Reglamento del Régimen de Contrataciones del Estado Nacional”, art. 32).

El COMPR.AR es un sistema electrónico de gestión de las compras y contrataciones de la Administración Pública Nacional, por medio del cual las entidades gubernamentales tramitan y publican sus procesos de contratación, y los proveedores presentan sus ofertas. Se buscó implementar una plataforma mediante la cual se realice el procedimiento de compras de forma ágil, transparente y segura. También se considera una herramienta de apoyo en la gestión de contrataciones públicas, la cual permite la participación de los compradores, proveedores y la comunidad.

Esta plataforma abarca un alcance que va desde la creación de la Solicitud de Contratación hasta la generación del Documento Contractual, pudiendo ser éste una Orden de Compra, un Contrato o una Orden de Venta. Luego de la Adjudicación, y de acuerdo con el Documento Contractual generado, el usuario podrá cumplir, rescindir, realizar prórrogas, ampliaciones, disminuciones y redistribuciones²⁶.

Como se mencionó la ONC es responsable de la elaboración del marco normativo que promueva y/o posibilite la contratación sustentable. Por ello, una vez definido el proceso de contratación, el órgano rector también elaboró herramientas de gestión como el Sistema de Identificación de Bienes y Servicios (SIByS) y Sistemas de Información de Proveedores y cursos de capacitación para la implementación de las compras sostenibles. La ONC es quien tiene a cargo junto al Instituto Nacional de Administración Pública la capacitación de los agentes, funcionarios y proveedores relativos a los componentes generales del Sistema de Contrataciones del Estado y también a las Compras Públicas sostenibles.

²⁶ Tiempo después se aprobó la implementación del Sistema de Gestión Electrónica para las contrataciones de Obra Pública, concesiones de Obra Pública y Servicios Públicos y licencias, “CONTRAT.AR”, como medio para efectuar en forma electrónica todos los procedimientos de contratación y seguimiento de la ejecución de los mencionados contratos del Sector Público Nacional, de conformidad con la normativa legal vigente en la materia, en las jurisdicciones y entidades comprendidas en el artículo 8° de la Ley N° 24.156 y sus modificaciones (Decreto 1336/16).



Auditoría General de la Nación

Estos Sistemas de Gestión tienden a facilitar la extracción de Índices y Estadísticas para generar una mejor gestión de los recursos.

También es la encargada de realizar Acuerdos Marco. En esta modalidad, por medio de una contratación electrónica se selecciona a uno o más proveedores para procurar el suministro directo de bienes y servicios a las reparticiones gubernamentales en la forma, plazo y demás condiciones establecidas en dicho acuerdo.²⁷ La ONC debe estudiar la demanda de bienes y servicios de los distintos organismos, detectar los más requeridos y estandarizados, y de oficio o a pedido de un organismo define un proceso de selección centralizado.

Los actores intervinientes en todo el proceso de compras son, como mencionamos, la ONC, las Unidades Operativas de Contrataciones de los organismos o Unidad Requirente -áreas responsables del dimensionamiento de la necesidad y de la confección de la Solicitud de Contratación²⁸- y por otro lado, los proveedores del Estado, que deberán inscribirse a través del portal Trámites a Distancia (TAD) donde deberán presentar la documentación requerida. Cuando el proveedor ya esté en el registro deberá mantener actualizados sus datos a través del Sistema de Proveedores (SIPRO)²⁹.

Una vez que la unidad requirente determine la compra, debe informar a la Unidad Operativa de Contrataciones para que la incorpore en el Plan Anual de Compras y, aprobado el presupuesto, generar la solicitud de contratación en el Sistema de Gestión. En 2017 se establece como obligatoriedad la presentación de una Declaración Jurada de intereses por parte de toda persona que se presente en un proceso de contratación pública con el objetivo de, entre otros, evitar conflictos de intereses, gestionarlos en caso de que se presente alguno de estos y brindar mayor transparencia y control a los procedimientos en cuyo trámite se aplica. En ella se deberá declarar la existencia de vínculos de

²⁷ <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/oficina-nacional-de-contrataciones-onc/acuerdos-marco>

²⁸ Art. 23 inc. b)

²⁹ Disposición 64 - E/16 - <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/265969/norma.htm>



Auditoría General de la Nación

parentesco, amistad, pleitos pendientes, deudas o acreencias y sociedad o comunidad respecto de los siguientes funcionarios: Presidente, Vicepresidente, Jefe de Gabinete de Ministros, Ministros y autoridades de igual rango en el Poder Ejecutivo, cualquier funcionario de rango inferior a Ministro que tenga competencia o capacidad para decidir sobre la contratación o acto que interese al declarante. (Decreto 202/17)

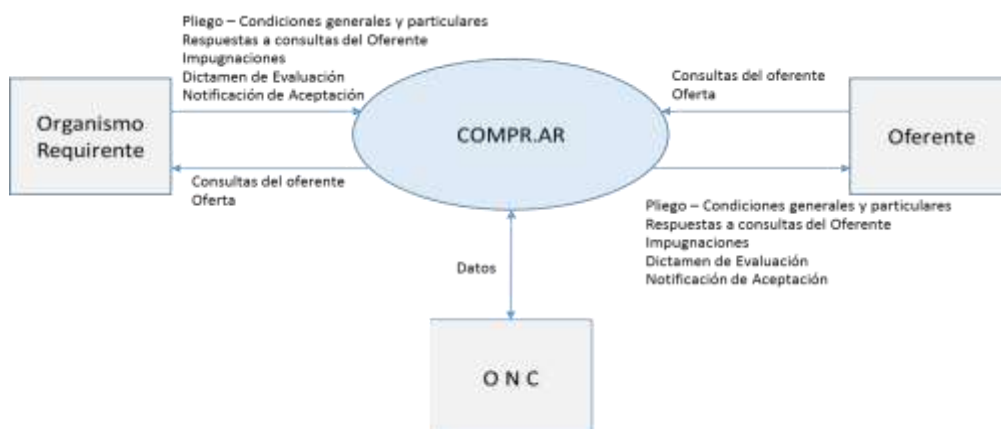
3.3. Procesos destacados

El proceso de compra de bienes y servicios del Estado es gestionado por el sistema COMPR.AR.

El sistema fue desarrollado por un proveedor externo y fue puesto en servicio en 2016. La aplicación que se ejecuta en el servidor está escrita en C#, y la página WEB a través de la cual acceden los usuarios fue desarrollada en ASP.NET Web Forms basado en HTML. Los datos son almacenados en bases de datos relacionales soportadas por motores de base de datos MS SQL Server 2012 y MS SQL Server 2015.

El diagrama de contexto de COMPR.AR es el siguiente:

Ilustración 4 - Diagrama de Contexto



Fuente: información suministrada por la Oficina Nacional de Contrataciones en nota NO-2019-107734734-APN

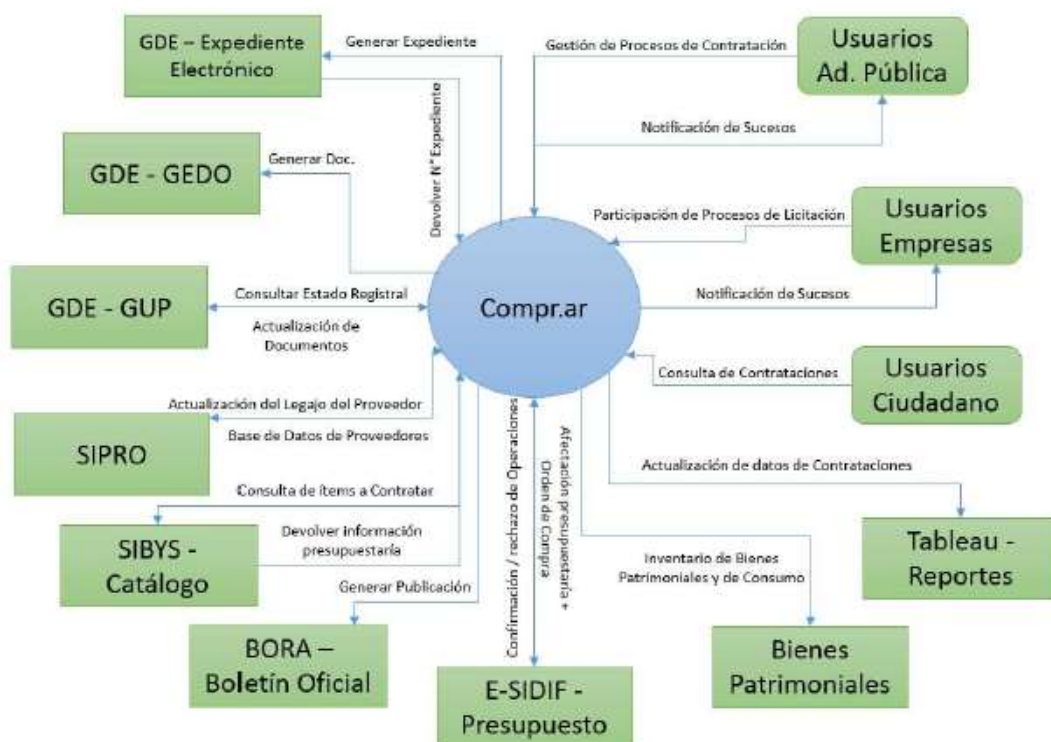


Auditoría General de la Nación

El sistema COMPR.AR interactúa con otras aplicaciones del Estado, como por ejemplo GDE, eSIDIF, SIByS, SIPRO.

El siguiente esquema muestra el vínculo que tiene el sistema COMPR.AR con aplicaciones externas.

Ilustración 5. Diagrama de contexto COMPR.AR -



Fuente: información suministrada por el auditado en nota NO-2019-107734734-APN

4. HALLAZGOS

4.1. Cumplimiento de la meta 12.7

4.1.1. Durante el período auditado organismos de la APN realizaron compras a través del sistema Argentina Compra que deberían haberse efectuado por el sistema COMPR.AR de conformidad con la normativa vigente. Esta situación dificulta a las partes interesadas y a las organizaciones de la sociedad civil acceder al total de las compras realizadas por la Administración Pública Nacional.



Auditoría General de la Nación

El auditado en su nota NO-2021-33279784-APN-DNCBYS#JGM suministra un listado de organismos que entre el 01 de enero de 2017 y 30 de setiembre de 2019 utilizaron alternativamente el sistema COMPR.AR y el sistema Argentina Compra con un total de 36.438 operaciones realizadas en el Argentina Compra por 198 organismos. De acuerdo con la normativa vigente en ese momento, deberían haberse realizado con el sistema COMPR.AR.

Con la implementación del COMPR.AR no se deshabilitó la posibilidad de iniciar procesos de compra mediante la plataforma Argentina Compra, situación que permitió a los organismos elegir la plataforma con la cual quisieran realizarlos.

La posibilidad de realizar compras públicas a través de dos sistemas diferentes contradice los considerandos del Decreto 1030/16 que promueve la implementación de una ventanilla única para facilitar y agilizar los procesos de adquisición de bienes y servicios y al mismo tiempo promover la transparencia en las operaciones.

Disponer de otra plataforma para efectuar las compras dificulta el acceso y control de las de las adquisiciones que realiza la APN por parte de las partes interesadas o de organizaciones del sector civil que necesiten dicha información. Además, esta situación afecta la transparencia en los términos del Decreto 1030/16.

4.1.2. *No todos los procedimientos de selección ni las modalidades de compra están implementados en el sistema COMPR.AR. Esta situación impide que todas las operaciones sean registradas correctamente en el sistema.*

Del análisis realizado al sistema COMPR.AR surge que no se encuentran implementados todos los procedimientos de selección ni las modalidades de compra. Se detectó que en el sistema no existen como procedimientos de selección la “Adjudicación simple interadministrativa” ni la “Adjudicación simple con Universidades Nacionales”, y que entre las modalidades de contratación no figura la “Iniciativa privada”.



Auditoría General de la Nación

Durante los trabajos de auditoría, el auditado informó que los requerimientos del sistema eran los descriptos en la normativa. Del análisis realizado al sistema COMPR.AR se pudo verificar que no todos los procedimientos de selección y modalidades de contratación estaban implementados tal como se detalla en el párrafo anterior. Esta situación indica la falta de un adecuado proceso de análisis en la etapa previa al desarrollo del sistema y un incompleto relevamiento de la normativa existente.

La transparencia como elemento fundamental de las compras públicas exige que todas las adquisiciones se reflejen en el sistema.

Que el sistema COMPR.AR no contemple todos los procedimientos de selección, ni todas las modalidades de compra tiene como resultado que existan operaciones que no queden registradas en el sistema, o que sean registradas bajo procedimientos y/o modalidades distintas, comprometiendo así la transparencia del proceso de compras públicas y dificultando el control externo sobre las mismas.

4.1.3. *El sistema COMPR.AR no tiene implementados controles automáticos que contemplen el cumplimiento de las dimensiones económica, social y ambiental. Su ausencia impide controlar eficazmente el cumplimiento de lo establecido en el Manual de Compras Públicas Sustentables.*

Del análisis del sistema COMPR.AR se observa que el mismo no tiene implementados controles que contemplen el cumplimiento de las dimensiones económica, social y ambiental.

Si bien la publicación del Manual de Compras Públicas Sustentables es posterior a la puesta en marcha del COMPR.AR, la ONC no realizó su adecuación para incluir controles automáticos que verifiquen el cumplimiento de los requisitos en materia social y ambiental establecidos en el mismo.



Auditoría General de la Nación

El Decreto 1030/16 establece en su artículo 36 que los pliegos de bases y condiciones particulares podrán incluir cláusulas con determinados criterios de sustentabilidad específicos, o exigir que en los pliegos de bases y condiciones particulares que los organismos contratantes aprueben, se incluyan cláusulas con determinados criterios de sustentabilidad específicos.

El mismo decreto en su artículo 115 inc. b) punto 1 establece que la OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES tendrá amplias facultades, tales como: *“Desarrollar mecanismos que promuevan la adecuada y efectiva instrumentación de criterios de sustentabilidad ambientales, éticos, sociales y económicos en las contrataciones públicas”*.

La falta de controles automáticos en el sistema COMPR.AR que contemplen las dimensiones social, económica y ambiental impide controlar eficazmente lo establecido en el Manual de Compras Públicas Sustentables.

4.1.4 *En los contratos para la provisión de Servicios de Limpieza realizados por distintos organismos de la APN que fueron analizados, no se encontró mención de criterios sustentables establecidos en el Manual de Compras Sustentables.*

Durante las tareas de campo se obtuvo información extraída del sistema COMPR.AR sobre contrataciones de servicios de limpieza. Para la elección de los contratos a evaluar se utilizó un método no estadístico con el fin de analizar contratos de diferentes organismos de la APN y de distintas provincias, eligiendo de esta manera una muestra de 25 contratos.

Del estudio realizado a los pliegos de licitación de procesos de compra de Servicios de Limpieza obtenidos de la información publicada en el sistema COMPR.AR, pudo observarse que no se hace referencia a la obligación de cumplir con lo establecido en las fichas *“RECOMENDACIONES GENERALES PARA LA CONTRATACIÓN DE SERVICIOS DE LIMPIEZA CON CRITERIOS SUSTENTABLES”*.



Auditoría General de la Nación

En esta ficha se establecen criterios y pautas de verificación para:

- Materiales
- Técnicas de limpieza
- Gestión de residuos
- Capacitación
- Supervisión
- Entorno Seguro de trabajo para el personal de limpieza

De los pliegos de licitación evaluados, pudo verificarse que en ninguno de ellos se hace mención a la ficha mencionada. Analizando en detalle cada uno, pudo determinarse que solo se exige incluir en las ofertas la descripción de las técnicas de limpieza, de la Supervisión y el cumplimiento de las leyes laborales y fiscales.

Esta situación se origina en la falta de obligación por parte de los organismos de la APN al cumplimiento estricto de lo establecido en el Manual de Compras Públicas Sustentables.

La falta de exigencia en la observancia de lo estipulado en el Manual de Compras Sustentables permite que en las compras de Servicios de Limpieza no se tengan en cuenta las dimensiones ambiental y social establecido por el ODS 12.7

4.2. Enfoque integrado en materia de compras públicas sostenibles

4.2.1. No existe un marco normativo adecuado que promueva y exija al sistema COMPR.AR el control del cumplimiento de los criterios de sostenibilidad en las compras públicas, situación que impide una adecuada implementación de procedimientos de verificación en relación a las dimensiones económica, social y ambiental.

De los análisis efectuados se observa que, si bien existe normativa constitucional y legislación nacional adecuada para asegurar que las compras gubernamentales sean



Auditoría General de la Nación

sostenibles, la reglamentación no es suficiente. Esto limita que se pueda aprovechar la potencialidad del Sistema COMPR.AR para asegurar y controlar su cumplimiento.

Las autoridades nacionales y la Oficina Nacional de Contrataciones no completaron el marco regulatorio necesario para exigir el cumplimiento con lo señalado por el ODS 12.7, como por ejemplo estableciendo la obligatoriedad del cumplimiento de lo recomendado en el Manual de Compras Públicas Sustentables.

El marco normativo establece que:

- *“Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales”* (Constitución Nacional, art. 41).
- *“Los distintos niveles de gobierno integrarán en todas sus decisiones y actividades previsiones de carácter ambiental, tendientes a asegurar el cumplimiento de los principios enunciados en la presente ley”* (Ley 25.675, General del Ambiente, art. 5).
- *“...podrá incluir en dichos modelos cláusulas con determinados criterios de sustentabilidad específicos, o exigir que en los pliegos de bases y condiciones particulares que los organismos contratantes aprueben, se incluyan cláusulas con determinados criterios de sustentabilidad específicos ...”* (Decreto 1030/16, art. 36, último párrafo).

Además, tal como ya se mencionó en el punto 4.1.3, se deben *“Desarrollar mecanismos que promuevan la adecuada y efectiva instrumentación de criterios de sustentabilidad ambientales, éticos, sociales y económicos en las contrataciones públicas”* (Decreto 1030/16, art. 115, inciso b, punto 1).

La ausencia de un marco normativo adecuado no permite que se cumplan de forma obligatoria las condiciones necesarias para asegurar que las compras gubernamentales



Auditoría General de la Nación

sean sostenibles, dificultando el cumplimiento efectivo de lo acordado por Argentina en el cumplimiento de la meta 12.7.

4.2.2. *El sistema COMPR.AR no cuenta con vínculos automáticos que posibiliten su comunicación con bases de datos de otros organismos de la APN que permitan validar la información ingresada. Esta situación no contribuye con la transparencia en materia de compras públicas tal como se expresa en el decreto 1030/16.*

Si bien el uso de los sistemas de información puede promover la competencia y transparencia en los procesos de compras gubernamentales, la falta de vínculos automáticos que permitan controlar en tiempo real con información de otros organismos (como, por ejemplo, la AFIP, o el Banco Central entre otros) en el sistema COMPR.AR no permite asegurar estas características.

Al simular el alta de un proveedor en el entorno de pruebas provisto por el auditado se observó que no existen controles automáticos que en esta instancia validen la información suministrada (por ejemplo, que la empresa que se da de alta esté inscripta en el rubro correspondiente en la AFIP).

COBIT establece como meta de su objetivo AI.1 Identificar Soluciones Automatizadas que se deben definir cómo los requerimientos funcionales y de control del negocio se traducen a soluciones automatizadas efectivas y eficientes.

El uso de los sistemas de información como única herramienta no alcanza para promover la competencia y transparencia de las compras públicas. La falta de controles automáticos en el sistema COMPR.AR impide un efectivo control que asegure la competencia entre los oferentes y la transparencia del proceso de compras públicas.

4.3. Seguridad de la información



Auditoría General de la Nación

4.3.1. *La Oficina Nacional de Contrataciones no cuenta con una Política de Seguridad de la Información. Esta situación aumenta el riesgo de afectar la confidencialidad, integridad y disponibilidad de la información administrada por el sistema.*

La Oficina Nacional de Contrataciones no cuenta con una Política de Seguridad de la Información.

Ante esta ausencia, no se han priorizado oportunamente los temas referidos a esta temática. Como consecuencia de ello, tampoco se ha diseñado un plan de Seguridad ni se ha asignado a un área del organismo con competencia en la materia las responsabilidades relativas a la Seguridad de la Información.

De acuerdo con la Resolución 48/05 de la SIGEN, en vigencia durante el transcurso del período auditado, se debe garantizar el cumplimiento de las normas establecidas en cuanto al deber de disponer de una política de seguridad de la información.

La Decisión Administrativa 669/04³⁰ establece que los organismos del Sector Público Nacional comprendidos en el artículo 7° de esta medida, deberán dictar o bien adecuar sus políticas de seguridad de la información conforme a la Política de Seguridad Modelo de la Información según lo establezca la Dirección Nacional de Infraestructuras Críticas de Información y Ciberseguridad³¹. La Oficina Nacional de Tecnologías de Información ha publicado oportunamente un documento donde se define Política de Seguridad Modelo.

No tener una política de seguridad de la información, aumenta el riesgo del acceso no autorizado a una red informática o a los equipos que en ella se encuentran, situación que puede ocasionar en la mayoría de los casos la explotación de vulnerabilidades. Los

³⁰ Si bien esta Decisión Administrativa se dejó sin efecto con posterioridad, se encontraba vigente durante el período auditado. Fue reemplazada por Decisión Administrativa 641/21, que se mantiene en la misma línea.

³¹ Decreto 1067/15



Auditoría General de la Nación

principales riesgos son el robo o alteración de información sensible y confidencial, el cual puede ocasionar pérdidas irrecuperables. La pérdida o mal uso de información confidencial genera daños y repercusiones relacionados con la confidencialidad, integridad y disponibilidad.

4.3.2. *No se tomó conocimiento de que hayan sido asignadas responsabilidades en los temas relativos a la Seguridad de la Información del sistema COMPR.AR. Su ausencia provoca la falta de una adecuada protección de los activos de información.*

No se tomó conocimiento de que la Oficina Nacional de Contrataciones cuente con una dependencia (Departamento o gerencia) ni un Oficial de Seguridad de la Información asignado.

Del análisis de la estructura del organismo y de la documentación remitida por el auditado, no se detectó ninguna estructura administrativa que contemple la Seguridad de la Información o al menos la Seguridad Informática, ni tampoco se evidenció un documento formal que mencione su creación.

COBIT establece en su objetivo de control DS 5 - Garantizar la Seguridad de los Sistemas, que es necesario mantener la integridad de la información y proteger los activos de TI y que para ello se requiere de un proceso de administración de la seguridad. La administración de la seguridad incluye realizar monitoreos de seguridad y pruebas periódicas, así como acciones correctivas sobre las debilidades o incidentes de seguridad identificados. Una efectiva administración de la seguridad aumenta la protección de todos los activos de TI, minimizando el impacto en el negocio causado por vulnerabilidades o incidentes de seguridad.

La ausencia de un área responsable por la de Seguridad de la Información no permite que exista una adecuada protección de los activos de información ya que constantemente aparecen nuevas vulnerabilidades que podrían traer problemas derivados, es por ello que la seguridad informática tiene un papel importante en las organizaciones. Es fundamental



Auditoría General de la Nación

que se realicen controles permanentes que permitan un funcionamiento eficiente y seguro, garantizando de esta manera alcanzar un adecuado nivel de seguridad informática.

4.3.3 *No se gestionan de manera adecuada los Usuarios del Sistema COMPR.AR. El no poseer documentación respecto de la lógica de funcionamiento de la Base de Datos de usuarios constituye un peligro potencial que expone la seguridad misma de los propios usuarios como así también de la información almacenada. No se encontró una política de control de usuarios inactivos, que ya no pertenecen a la APN o a los que no les corresponden los roles asignados oportunamente.*

La Oficina Nacional de Contrataciones no gestiona de manera adecuada los Usuarios del Sistema COMPR.AR. El organismo no suministró ni se encontró evidencia de la existencia de documentación respecto de la base de datos de usuarios y su lógica de funcionamiento.

De acuerdo a la información suministrada pueden presentarse dos casos, en el primero el usuario también es usuario del sistema GDE entonces la validación en el sistema COMPR.AR la realiza el propio sistema GDE; en el segundo, al no ser usuario de este sistema, a través del COMPR.AR se genera una clave aleatoria que deberá ser cambiada al primer uso. En este último caso, el organismo no suministró documentación que indique cuales son los requisitos que deberá cumplir la nueva clave.

Para la creación de las UOC o alta de nuevos usuarios, se debe completar un formulario que se encuentra publicado en la página del sistema COMPR.AR, que debe enviarse a la ONC firmado por una autoridad del organismo solicitante. La ONC acepta la solicitud sin validar si corresponde el alcance del perfil solicitado con el cargo que ocupa el nuevo usuario. El proceso de baja de usuarios se realiza mediante una nota. En los casos que el usuario del COMPR.AR también lo sea del GDE, al dar de baja de este último sistema también queda dado de baja del COMPR.AR. De esta manera el proceso de baja es responsabilidad del organismo al que pertenece el empleado. No se encontró una política



Auditoría General de la Nación

de control de usuarios inactivos, que ya no pertenecen a la APN o a los que no les correspondan los roles asignados oportunamente.

COBIT establece en el punto DS5.3 Administración de Identidad que todos los usuarios (internos, externos y temporales) y su actividad en sistemas de TI (aplicación de negocio, entorno de TI, operación de sistemas, desarrollo y mantenimiento) deben ser identificables de manera única. Además, se debe verificar que los permisos de acceso del usuario al sistema y los datos estén en línea con las necesidades del negocio definidas y documentadas. También se debe asegurar que los derechos de acceso del usuario sean solicitados por la autoridad correspondiente, sean aprobados por el responsable del sistema, e implementados por la persona responsable de la seguridad.

El objetivo de control DS 5.4 Administración de Cuentas del Usuario indica que se debe garantizar que la solicitud, establecimiento, emisión, suspensión, modificación y cierre de cuentas de usuario y de los privilegios relacionados, debe estar definido y formalizado mediante un procedimiento de aprobación que describa al responsable de los datos o del sistema, otorgando así los privilegios de acceso. Estos procedimientos deben aplicarse a todos los usuarios, incluyendo administradores (usuarios privilegiados), usuarios externos e internos, para casos normales y de emergencia. Los derechos y obligaciones relativos al acceso a los sistemas e información del organismo deben estar establecidos para todos los tipos de usuarios y se deben realizar revisiones regulares de la gestión de todas las cuentas y los privilegios asociados.

La ausencia de documentación para la administración de los usuarios constituye un peligro potencial que expone la seguridad de los propios usuarios, de la información creada por el sistema, como así también aquella por generarse. La falta de una política de claves propia expone al sistema a posibles ataques vinculados a la gestión de usuarios, como por ejemplo suplantación de identidad u otros de similares características. Que la validación de usuarios del COMPR.AR dependa del GDE impide el control de las cuentas de usuarios por parte de la ONC. La falta de procesos de control sobre los permisos



Auditoría General de la Nación

solicitados y otorgados a los usuarios expone la integridad de la información y aumenta el riesgo de usos maliciosos.

Cabe destacar que la AGN, en el informe aprobado por Res. 98/19³² sobre el SISTEMA DE GESTIÓN DOCUMENTAL ELECTRÓNICA (GDE) - GESTIÓN INFORMÁTICA, expresa en su punto 4.2.1 debilidades en el proceso de altas de usuarios a este sistema.

“La falta de un procedimiento de baja de usuarios posibilita que sigan vigentes y disponibles usuarios con distintos permisos, situación que se agrava al no existir un control que verifique la correspondencia entre permisos otorgados y el cargo en la organización.”

4.3.4 *No se tomó conocimiento de que se realice monitoreo de las actividades potencialmente riesgosas o que puedan comprometer la seguridad de la información del sistema COMPR.AR. La ausencia de estos controles impide la detección temprana de ataques externos, o internos.*

No se tomó conocimiento de que exista un monitoreo de las actividades potencialmente riesgosas o que puedan comprometer la seguridad de la información.

La falta de un Departamento, Dependencia o Puesto funcional que contemple la Seguridad de la Información o al menos la Seguridad Informática sumada a la ausencia de Políticas referidas a la Seguridad de la Información y la gestión de usuarios, como ya se mencionó en los puntos anteriores, trae como consecuencia que no existan procesos formalmente definidos para monitorear las acciones potencialmente peligrosas.

COBIT en su objetivo de control DS5.5 Pruebas, Vigilancia y Monitoreo de la Seguridad establece que se debe garantizar que la implementación de la seguridad en TI sea probada y monitoreada de forma pro-activa. La seguridad en TI debe ser reacreditada periódicamente para garantizar que se mantiene el nivel de seguridad aprobado. Deben

³² https://www.agn.gob.ar/sites/default/files/informes/Informe_098_2019.pdf



Auditoría General de la Nación

controlarse en forma regular los ingresos al sistema (*login*) y analizar regularmente las actividades realizadas para una detección oportuna de acciones inusuales o anormales que puedan requerir atención.

La falta de un monitoreo adecuado impide la detección de actividades de procesamiento de información no autorizadas. Tampoco permite verificar la efectividad de los controles adoptados o el cumplimiento de la política de acceso definido dentro de las buenas prácticas. Por lo tanto, esta situación no permite la detección temprana de ataques, que pueden ser realizados por usuarios maliciosos (pudiendo ser tanto externos como internos).

4.3.5 *La Oficina Nacional de Contrataciones no cuenta con un plan de continuidad de negocio (BCP) ni un plan de recuperación ante desastres (DRP). Su falta pone en riesgo la disponibilidad de las operaciones de la organización y en particular del sistema COMPR.AR.*

De la información suministrada por el auditado surge que la Oficina Nacional de Contrataciones no cuenta con un plan de continuidad de negocio (BCP) ni un plan de recuperación ante desastres (DRP) debidamente formalizados y comunicados por la alta dirección.

La ONC no posee en su estructura un área que tenga asignada la función de control de la seguridad informática o Seguridad de la Información que efectúe los análisis y estudios necesarios para el desarrollo, implementación, control y actualización de los planes de continuidad de negocio (BCP) y de recuperación ante desastres (DRP).

COBIT recomienda:

- Desarrollar un marco de trabajo de continuidad de TI para soportar la continuidad del negocio con un proceso consistente a lo largo de toda la organización. El objetivo del marco de trabajo incluye guiar el desarrollo de los planes de recuperación de desastres y de contingencias. Debe tomar en cuenta la estructura



Auditoría General de la Nación

organizacional para administrar la continuidad, la cobertura de roles, las tareas y las responsabilidades de los proveedores de servicios internos y externos, su administración y sus clientes; así como las reglas y estructuras para documentar, probar y ejecutar la recuperación de desastres y los planes de contingencia de TI. El plan debe también considerar puntos tales como la identificación de recursos críticos, el monitoreo y reporte de la disponibilidad de tales recursos, el procesamiento alternativo y los principios de respaldo y recuperación (DS4.1 Marco de Trabajo de Continuidad de TI).

- Probar el plan de continuidad de TI de forma regular para asegurar que los sistemas de TI pueden ser recuperados de forma efectiva, que las deficiencias son atendidas y que el plan permanece aplicable (DS4.5 Pruebas del Plan de Continuidad de TI).
- Asegurar que todas las partes involucradas reciban en forma regular capacitación adecuada respecto a los procesos y sus roles y responsabilidades en caso de incidente o desastre (DS4.7 Distribución del Plan de Continuidad de TI).
- Planear las acciones a tomar durante el período en que TI está recuperando y reanudando los servicios. Esto puede representar la activación de sitios de respaldo, el inicio de procesamiento alternativo, la comunicación a clientes y a los interesados, realizar procedimientos de reanudación, etc. (DS4.8 Recuperación y Reanudación de los Servicios de TI).

Que la ONC no cuente con un Plan de Recuperación de Desastres ni un Plan de Continuidad de Negocios acorde a lo que establecen las buenas prácticas con sus correspondientes planes de pruebas, documentación de simulacros, ajustes continuos y una adecuada difusión, pone en riesgo la disponibilidad de las operaciones de la organización y en particular del sistema COMPR.AR.

4.3.6. *La Oficina Nacional de Contrataciones no posee una política de resguardo de la información almacenada en el sistema COMPR.AR ni realiza tareas en tal sentido. Esta situación aumenta el riesgo de no poder contar con la información en el caso de ser*



Auditoría General de la Nación

necesaria ante salidas de servicio no planificadas o para recuperar la operación en caso de pérdidas o daños.

Del análisis de la información suministrada por el auditado no se pudo hallar evidencia de que la Oficina Nacional de Contrataciones posea una política de resguardo de la información almacenada en el Sistema COMPR.AR. Tampoco se encontró evidencia de que la ONC realice tareas para el resguardo de la información almacenada por el sistema COMPR.AR.

La administración del sistema no es gestionada por la ONC sino por la Subsecretaría de Gestión Administrativa de la Secretaría de Innovación Pública quien se ocupa de tener el sistema disponible y realiza las copias de respaldo. De la información suministrada por el auditado surge que no existe un acuerdo de nivel de servicio que defina, por ejemplo, qué información debe resguardarse o la periodicidad de las copias de respaldo. La falta de política de Seguridad de la Información, que a su vez contenga procedimientos de *backup*, debidamente formalizada por la alta dirección, muestra una falta de gobernanza de TI por parte del auditado.

COBIT en su objetivo de control DS11.5 Respaldo y Restauración establece que se debe definir e implementar procedimientos de respaldo y restauración de los sistemas, aplicaciones, datos y documentación en línea con los requerimientos de negocio y el plan de continuidad.

Esta situación aumenta el riesgo de no poder contar con la información para ser restaurada al momento de ser necesaria frente a eventos tales como salidas de servicio no programadas del sistema por fallas técnicas, o para recuperar la operación en caso de eventuales ataques informáticos tanto internos como externos.

4.3.7. *No se realiza una gestión de problemas e incidentes de Seguridad de la Información de manera integrada a las necesidades de las operaciones de la Oficina Nacional de Contrataciones. Como consecuencia, no existe un control de las causas o motivos de los*



Auditoría General de la Nación

incidentes y problemas, no se pueden realizar estadísticas de resoluciones, tiempos de indisponibilidad del sistema ni de índices de fallas.

En la información suministrada por el auditado no se pudo hallar evidencia de que el auditado realice una gestión de problemas e incidentes de Seguridad de la Información de manera integrada a las necesidades de las operaciones que ejecuta.

Esta situación pone en evidencia la falta de una adecuada gobernanza de las operaciones de TI, que tiene como consecuencia la inexistencia de planificación y la consecuente ausencia de normativa para llevar un registro y gestión de problemas e incidentes de Seguridad de la Información.

Debido a esta situación no existe control acerca de las causas o motivos de los incidentes y problemas, no se pueden realizar estadísticas de resoluciones, tiempos de indisponibilidad del sistema ni de índices de fallas. Tampoco se puede desarrollar un trabajo preventivo para minimizar las pérdidas ocasionadas por los errores o incidentes de Seguridad de la Información.

4.4. Calidad de la información

4.4.1. *El sistema COMPR.AR no abarca la totalidad del ciclo de vida de la compra de un bien o servicio, situación que impide ver la totalidad del proceso de compra de una prestación.*

A partir del relevamiento efectuado en un entorno de pruebas del sistema COMPR.AR, donde se analizaron qué etapas del proceso de compras quedan registradas, de los manuales de usuario y de la normativa existente para compras públicas, se observó que el sistema no abarca la totalidad del ciclo de vida de la compra de un bien o servicio.

El sistema contempla desde el requerimiento del bien o servicio hasta su adjudicación, pero quedan sin procesar en él las restantes etapas del proceso de compra establecidas en



Auditoría General de la Nación

la normativa vigente. Por ejemplo, no cubre la fase de ejecución del contrato, en la cual se encuentra la conformación de la comisión de recepción, recepción definitiva del bien, recepción de la/s factura/s correspondiente/s y registración de cancelaciones, ampliaciones de contrato o de plazo, presentación de garantía de cumplimiento, registración de sanciones y penalidades, y si fuera necesario, presentación de certificado de disposición final del bien.

El desarrollo del sistema fue realizado de acuerdo con lo establecido por la Disposición 65/16 de la ONC y se centró en los procedimientos de requerimiento, selección de modalidad de compra, hasta la adjudicación del bien sin tener en cuenta la totalidad de los procedimientos de compra descriptos en los Decretos 1023/01 y 1030/16.

De la comparación de las normas mencionadas surge que lo establecido por la Disposición 65/16 no abarca la totalidad del procedimiento de compra descripto en los decretos mencionados.

En el Decreto 1030/16, en los artículos 77 (GARANTÍA DE CUMPLIMIENTO DEL CONTRATO), 83 (ENTREGA), 84 (DESIGNACIÓN DE LOS INTEGRANTES DE LAS COMISIONES DE RECEPCIÓN), 89 (PLAZO PARA LA CONFORMIDAD DE LA RECEPCIÓN), 90 (FACTURACIÓN) y 102 (CLASES DE PENALIDADES), se describen distintas etapas del proceso de compra de un bien o servicio que no se encuentran contempladas en el sistema COMPR.AR.

La Disposición 65/16 de la ONC establece en su artículo 1º que se habilita al Sistema COMPR.AR como medio para efectuar en forma electrónica todos los procedimientos prescriptos en el reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional, aprobado por el Decreto N° 1030/16.

Que el sistema COMPR.AR no cubra todas las etapas de la compra de un bien o servicio impide ver la totalidad del ciclo de vida de compra de una prestación, afectando así el



Auditoría General de la Nación

principio de transparencia que deben cumplir los procesos de adquisiciones por parte del Estado.

4.4.2. *El Sistema COMPR.AR no cuenta con controles para la entrada de datos que permitan su validación. Esta carencia aumenta el riesgo de no poder garantizar la integridad y consistencia de los datos almacenados en formato electrónico.*

A partir de la información suministrada por la ONC y del análisis del sistema COMPR.AR, se observa que no cuenta con controles para el ingreso de datos que validen datos de entrada, como por ejemplo cumplimiento de normativa de la ANMAT en las licitaciones de los productos que lo requieran.

Esta situación surge a partir de la falta de definición de los controles de validación en los requerimientos funcionales de desarrollo del sistema.

Las buenas prácticas en la materia orientadas a la gestión de TI, como COBIT en su versión 4.1 establecen en el Objetivo de Control PO2.4 Administración de Integridad que se deben definir e implementar procedimientos para garantizar la integridad y consistencia de los datos almacenados en formato electrónico, tales como bases de datos, almacenes de datos y archivos. Para ello, el sistema debe recurrir a procesamientos automatizados, sin depender de procesos manuales o artesanales para generar información. Asimismo, se debe resguardar la trazabilidad del dato y minimizar los riesgos a ser adulterados mediante el empleo de procedimientos formalizados.

Que la ONC no cuente con estos procedimientos de control automáticos genera el riesgo de no poder garantizar la integridad y consistencia de los datos almacenados en formato electrónico.

4.4.3. *El Sistema COMPR.AR no tiene las reglas y requerimientos de su función completamente incorporadas, al no cumplir en su totalidad con lo establecido por el Decreto 1030/16 y por el Manual de Compras Sustentables emitido por la Oficina*



Auditoría General de la Nación

Nacional de Contrataciones. Esta situación permite que, por ejemplo, en los procesos de contratación no se consideren las mejores condiciones económicas, sociales y ambientales.

A partir del análisis de la documentación recibida y de las pruebas efectuadas al sistema COMPR.AR, se observa que no tiene internalizados los aspectos relacionados con lo establecido en materia de Compras Públicas Sustentables, ni con lo establecido por el Decreto 1030/16. Esta norma, en su artículo 115, define que: “el Órgano Rector será la OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES el que tendrá por función, además de las competencias establecidas por el Decreto 1023/01 y sus modificatorios y complementarios y por otras disposiciones, las siguientes: [...] b.1.) Desarrollar mecanismos que promuevan la adecuada y efectiva instrumentación de criterios de sustentabilidad ambientales, éticos, sociales y económicos en las contrataciones públicas”.

Esta situación se produce por la falta de implementación de lo establecido en las normas mencionadas en el párrafo anterior. Además, permite que en los procesos de contratación no se consideren las mejores condiciones en las dimensiones económica, social y ambiental, siendo la única variable para la asignación de una contratación el criterio del “menor valor del producto”.

4.4.4. *Se detectaron inconsistencias en distintas consultas realizadas dentro de la plataforma COMPR.AR. Además, se observó que el sistema COMPR.AR en la opción “Búsqueda de Procesos” no permite obtener importes generales, cantidades e importes de los ítems y proveedores adjudicados de manera automática. Estas situaciones dificultan un adecuado control de las compras realizadas por la Administración Pública Nacional por parte de los ciudadanos o partes interesadas.*

Se realizaron distintas consultas a la base de datos encontrándose que según sea el período elegido o la forma de realizar la búsqueda (por período de tiempo o por proceso) se obtienen distintos resultados.



Auditoría General de la Nación

Se encontró, además, que al comparar información suministrada por la ONC a partir de exportación de datos realizada mediante consultas a las tablas de la base de datos del sistema con consultas realizadas a la plataforma web solamente con los permisos que tiene un usuario común la información obtenida difiere.

Por ejemplo, se realizaron distintas consultas a la base de datos encontrándose que según sea el período elegido para la búsqueda o la forma de realizar la búsqueda (por período de tiempo o por proceso) se obtienen distintos resultados.

- a) Por Rango de Fechas: 2019-09-11: No existen procesos 63/NNNNN.

Ilustración 1 - Listado de procesos

Proceso	Descripción	Estado	Fecha de Inicio	Fecha de Fin	Responsable	Organismo	Unidad
63-0059-CDI19	PROCESO DE SUBASTA Y LICITACION PARA LA ADQUISICION DE MATERIALES DE CONSTRUCCION PARA LA OBRERA SOCIAL	Cumplido	11/09/2019	11/09/2019	Adquisición	Ministerio de Defensa	001
63-0059-CDI19	PROCESO DE SUBASTA Y LICITACION PARA LA ADQUISICION DE MATERIALES DE CONSTRUCCION PARA LA OBRERA SOCIAL	Cumplido	11/09/2019	11/09/2019	Adquisición	Ministerio de Defensa	001
63-0059-CDI19	PROCESO DE SUBASTA Y LICITACION PARA LA ADQUISICION DE MATERIALES DE CONSTRUCCION PARA LA OBRERA SOCIAL	Cumplido	11/09/2019	11/09/2019	Adquisición	Ministerio de Defensa	001
63-0059-CDI19	PROCESO DE SUBASTA Y LICITACION PARA LA ADQUISICION DE MATERIALES DE CONSTRUCCION PARA LA OBRERA SOCIAL	Cumplido	11/09/2019	11/09/2019	Adquisición	Ministerio de Defensa	001
63-0059-CDI19	PROCESO DE SUBASTA Y LICITACION PARA LA ADQUISICION DE MATERIALES DE CONSTRUCCION PARA LA OBRERA SOCIAL	Cumplido	11/09/2019	11/09/2019	Adquisición	Ministerio de Defensa	001

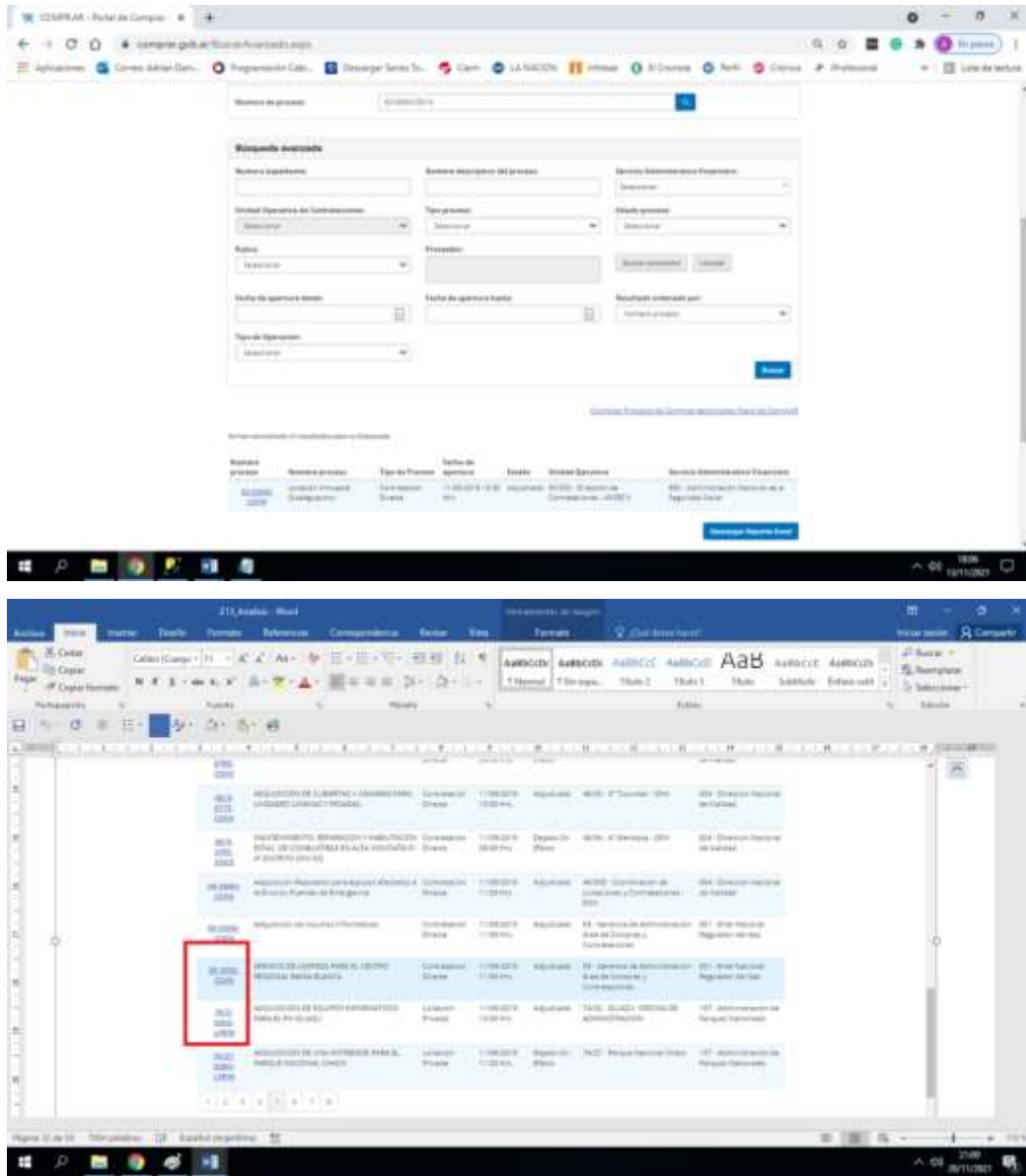
Fuente: información obtenida del sistema COMPRAR

- b) Realizando una consulta por Procesos a las tablas del sistema suministradas por el auditado se encontró que en la fecha 2019-09-11 existen 4 procesos 63/NNNNN, por ejemplo el Proceso 63-0059-CDI19



Auditoría General de la Nación

Ilustración 2 - Pantalla de búsqueda de un proceso



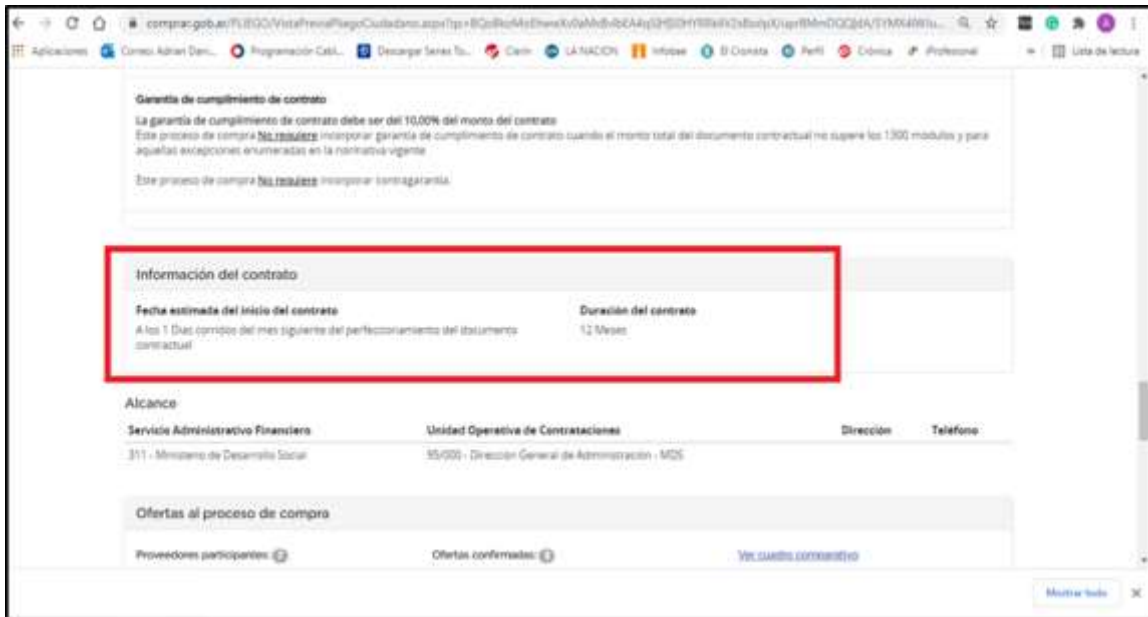
Fuente: información obtenida del sistema COMPR.AR

Se observó también que un usuario no registrado que consulte el sistema COMPR.AR utilizando la opción “Búsqueda de Procesos” no puede obtener información acerca de importes generales, cantidades e importes de los ítems y proveedores adjudicados de manera automática de los Procesos, esta opción solo presenta: Número proceso, Nombre proceso, Tipo de Proceso, Fecha de apertura, Estado Unidad Ejecutora, Servicio Administrativo Financiero.



Auditoría General de la Nación

Ilustración 3 - Pantalla de Consulta del sistema COMPR.AR



Fuente: información obtenida del sistema COMPR.AR

Las buenas prácticas definidas por COBIT v4.1. en su objetivo de control PO2.4: Administración de integridad, indica que se debe *“Definir e Implementar procedimientos para garantizar la integridad y consistencia de todos los datos almacenados en formato electrónico, tales como bases de datos, almacenes de datos y archivos.”*

Además el Decreto 1023/13 en su art. 3 dispone entre los principios generales la *“transparencia en los procedimientos”* y la *“publicidad y difusión de las actuaciones”* y en su art. 9 sostiene que la *“contratación pública se desarrollará en todas sus etapas en un contexto de transparencia que se basará en la publicidad y difusión de las actuaciones emergentes de la aplicación de este régimen, la utilización de las tecnologías informáticas que permitan aumentar la eficiencia de los procesos y facilitar el acceso de la sociedad a la información relativa a la gestión del Estado en materia de contrataciones y en la participación real y efectiva de la comunidad, lo cual posibilitará el control social sobre las contrataciones públicas”*.



Auditoría General de la Nación

De las condiciones expuestas y de acuerdo con los análisis observados, se evidencia que existen fallas en el diseño de las consultas a la base de datos que no fueron evaluadas en la etapa de pruebas previa a la entrada en producción del sistema. También se considera que el diseño de consultas no es el adecuado para que el ciudadano común o distintas partes interesadas externas al proceso de compras acceden a la información de forma clara y transparente.

La situación encontrada dificulta al ciudadano o a las distintas partes interesadas realizar consultas que permitan evaluar las compras públicas.

5. ANÁLISIS DE LA VISTA

Por nota N° 31/22 – AG03 (con fecha 9 de septiembre de 2022) la AGN remite el día 9 de septiembre de 2022 el proyecto de informe de auditoría sujeto a discusión sobre “Sistema Electrónico de Contrataciones de la Administración Nacional – COMPR.AR” a la Jefatura de Gabinete de Ministros, otorgándole como tiempo máximo de respuesta un plazo de 10 (diez) días corridos de recibida la presente nota.

A través de la nota N° NO-2022-100362110-APN-ONC#JGM (reproducida en el Anexo I), el 21 de septiembre de 2022 la Oficina Nacional de Contrataciones envía su descargo a la AGN aceptando todas las recomendaciones que le fueron sugeridas a lo largo del presente Proyecto de Informe de Auditoría; por ende, y como resultado de este análisis, se mantuvieron todos los hallazgos.

Como Anexo II se incorpora el análisis efectuado en relación a la contestación de la vista del proyecto de informe por parte del auditado.

6. RECOMENDACIONES

Las recomendaciones aquí expuestas siguen la secuencia de los hallazgos.



Auditoría General de la Nación

6.1. Cumplimiento de la meta 12.7

6.1.1. Permitir la consulta de los datos históricos almacenados en el sistema Argentina Compra, impidiendo la carga de nuevos procesos de compra.

6.1.2. Implementar en el sistema COMPR.AR todos los procedimientos de selección y todas las modalidades de contratación previstas en la normativa.

6.1.3 Implementar los controles necesarios en el COMPR.AR con el fin de cumplir con la totalidad de lo establecido en el Manual de Compras Públicas Sustentables.

6.1.4 Establecer cómo obligatorio lo expuesto en la ficha “RECOMENDACIONES GENERALES PARA LA CONTRATACIÓN DE SERVICIOS DE LIMPIEZA CON CRITERIOS SUSTENTABLES” del Manual de Compras Públicas Sustentables.

6.2. Enfoque integrado en materia de compras públicas sostenibles

6.2.1. Adecuar el marco normativo existente de forma tal de asegurar la obligatoriedad de que las compras públicas sean sostenibles.

6.2.2. Implementar en el sistema COMPR.AR los vínculos automáticos con bases de datos de otros organismos de la APN que permitan validar la información ingresada.

6.3. Seguridad de la información

6.3.1. Desarrollar e implementar una Política de Seguridad de la Información debidamente formalizada por las máximas autoridades del organismo (o funcionario a quien se le haya delegado la función) que permita asegurar que los recursos del sistema de información (material informático o programas) de la ONC sean utilizados de la manera en que se planificó y que el acceso a la información allí contenida, así como su



Auditoría General de la Nación

modificación, sólo sea posible a las personas que se encuentren acreditadas y dentro de los límites de su autorización.

6.3.2 Asignar a un área las responsabilidades vinculadas con la seguridad de la información dependiente de la alta dirección del organismo para proteger, preservar y administrar de una manera eficiente todos los recursos de información. Esta deberá adoptar las medidas preventivas, detectivas y correctivas destinadas a proteger la información que reciban, generen o gestionen como asimismo sus recursos tal como lo establece la Decisión Administrativa 641/21. Se ocupará también de preparar y capacitar al personal en temas asociados a la seguridad de la información y de cómo hacer frente a incidentes que se llegaran a presentar con el fin de responder de una manera adecuada.

6.3.3. Definir, implementar y revisar regularmente un procedimiento aplicable a la Gestión de Usuarios: Altas, Bajas, Identificación, Autenticación y al Control de Acceso Lógico de los usuarios del Sistema COMPR.AR y sus sistemas asociados (por ejemplo, SIByS y SIPRO), dentro del alcance señalado en las directrices de carácter general que se definan en la Política de Seguridad de la Información y en las Normas de Seguridad propias de la ONC.

6.3.4 Implementar un proceso de monitoreo constante, formalmente definido que además de controlar la infraestructura, recopile datos que permitan el análisis de vulnerabilidades y la vigilancia de las posibles amenazas incluyendo reportes de acciones realizadas por los usuarios dentro del sistema COMPR.AR. Esto permitirá asegurar la confidencialidad, Integridad y disponibilidad de la información.

6.3.5 Desarrollar, probar y mantener en forma continua planes de Continuidad de Negocio y de Recuperación de Desastres, siguiendo las directrices de las buenas prácticas al respecto, que aseguren la continuidad de los servicios y la disponibilidad de los sistemas de información de la organización. Estos planes deberán ser difundidos y se deberá brindar capacitaciones constantes con el fin de ser aplicados en forma eficaz.



Auditoría General de la Nación

6.3.6. Elaborar y aprobar una política de Seguridad de la Información que contenga un procedimiento de resguardo de la información (*Backup*) debidamente aprobada por la alta dirección, mantenerla y comunicarla a todos los involucrados. Dicha política deberá ser parte integrante de un Plan de Continuidad de TI y Plan de Continuidad del Negocio.

6.3.7. Implementar un Sistema de Gestión de Incidentes de Seguridad de la Información, estableciendo los canales apropiados que garanticen la agilidad en la comunicación de los eventos de seguridad que pudieran presentarse y permitir que los usuarios reporten las debilidades encontradas o que crean que pueden utilizarse para poner en riesgo la seguridad de la información.

6.4. Calidad de la Información

6.4.1. Desarrollar los módulos en el sistema COMPR.AR necesarios para registrar el procedimiento completo del ciclo de vida de compra, tal como está descrito en el Decreto 1030/16 y la Disposición 65/16 de la ONC.

6.4.2. Implementar los controles para la entrada de datos que permitan su validación necesarios con el fin de garantizar la integridad de la información almacenada en el sistema COMPR.AR.

6.4.3. Implementar en el sistema COMPR.AR todas las reglas y procedimientos establecidos en la normativa vigente con el fin de cumplir con las mismas, de forma tal de asegurar que las compras públicas sean asignadas al oferente que mejor cumpla con los aspectos económico, social y ambiental.

6.4.4. Realizar las pruebas necesarias al sistema, para detectar la causa de las diferencias y realizar las modificaciones correspondientes para subsanarlas. Diseñar consultas al sistema que permitan un eficiente y eficaz control por parte de los ciudadanos o partes interesadas.



Auditoría General de la Nación

7. CONCLUSIÓN

A partir de la publicación del Decreto 1023/01 el Estado Argentino fue dictando distintas normas tendientes a mejorar los procesos de contrataciones y compras de bienes y servicios. Por medio de esta norma, se buscó remover diversas previsiones establecidas en la Ley de Contabilidad de forma de poder implementar y utilizar métodos competitivos, que estimulen la transparencia de los procedimientos de selección, modificar los plazos de anticipación fijados en la ley que resultaban exiguos e impedían una adecuada concurrencia y competencia.

Su objetivo fue aumentar la eficiencia en la gestión de las contrataciones estatales entendiendo el impacto positivo que tienen en el empleo, en la promoción del desarrollo de las empresas privadas y en la competitividad sistémica.

De esta forma se impulsó tanto en el sector público como el privado, la utilización de manera intensiva los nuevos conocimientos, metodologías y tecnologías para, además de mejorar la eficiencia, eficacia, calidad y sustentabilidad, promover la transparencia en los procesos de compras públicas.

Posteriormente con la aplicación del Decreto 1030/16, se implementó la plataforma COMPR.AR y el procedimiento de compras que deben cumplir los organismos de la Administración Pública Nacional (APN). Además, se designó a la Oficina Nacional de Contrataciones (ONC) como órgano rector para los procesos de compras de bienes y servicios primero, y posteriormente para la contratación de obra pública.

En diciembre de 2015 se determinó que el CNCPS realizara una priorización de metas de ODS para proponer al Gabinete del Ejecutivo Nacional. Para el caso particular de las compras del Estado, el Gobierno Argentino se comprometió a cumplir con el ODS 12 Garantizar modalidades de producción y consumo responsables, y dentro de este objetivo



Auditoría General de la Nación

la Meta 12.7. Promover prácticas de adquisición pública que sean sostenibles, de conformidad con las políticas, estrategias y prioridades nacionales.

Esta meta busca promover las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y medioambiental. Para ello, utiliza la contratación pública para dar impulso a la protección del ambiente y al desarrollo social contribuyendo al desarrollo sostenible. En este sentido, las contrataciones sostenibles son ampliamente reconocidas como una herramienta estratégica para potenciar la innovación y mejorar el desempeño de la sostenibilidad, tanto en el sector público como en el privado.

Este trabajo de auditoría cubre dos objetivos: el primero trata sobre la promoción por parte del Estado Argentino de prácticas de compras públicas que sean sostenibles, de conformidad con las políticas y prioridades nacionales; y el segundo, sobre la gestión de TI del Sistema Electrónico de Contrataciones de la Administración Nacional (COMPR.AR) en materia de seguridad y calidad de la información.

El primer objetivo se enmarca dentro de la iniciativa “Auditoría cooperativa de compras públicas sostenibles utilizando análisis de datos (CASP)” y busca la contribución de las EFSs en el fortalecimiento de prácticas de compras públicas sostenibles basadas en el cumplimiento de la meta ODS 12.7. Esta iniciativa surge del reconocimiento por parte de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) de la importancia de la Agenda 2030.

El segundo objetivo consiste en un análisis de la gestión de TI del sistema COMPR.AR poniendo énfasis en la calidad y seguridad de la información procesada y almacenada.

De la información suministrada por el auditado se concluye que durante el período auditado organismos de la APN utilizaron dos plataformas distintas para realizar sus compras de bienes y servicios. Esta situación se contrapone con los considerandos del Decreto 1030/16 que promueve la implementación de una ventanilla única para facilitar y agilizar los procesos de adquisición. Además, esta situación obstaculiza a las partes



Auditoría General de la Nación

interesadas, a las organizaciones de la sociedad civil y a los organismos de control tener una visión macro de las compras públicas.

Otro hallazgo importante fue la falta de implementación de controles automáticos que contemplen el cumplimiento de lo establecido en el Manual de Compras Públicas Sustentables publicado por la ONC que toma en cuenta dimensiones económica, social y ambiental definidas en la meta ODS 12.7. Como ejemplo de esta situación se realizó, a partir de la información publicada en el sistema COMPR.AR, un análisis cualitativo de los pliegos de licitación para la provisión de Servicios de Limpieza realizados por distintos organismos de la APN donde pudo observarse que en ellos no se hace referencia a la obligación de cumplir con lo establecido en las fichas de recomendaciones generales. Del análisis del marco normativo se encontró que el mismo no exige el cumplimiento de los criterios de sostenibilidad en las compras públicas, sino que simplemente los recomienda. Esta situación se agrava con la falta de implementación de procedimientos de verificación en relación a las dimensiones económica, social y ambiental dentro del sistema COMPR.AR.

En base a lo expuesto se concluye que, si bien con la implementación del sistema Compr.ar el Estado Argentino ha alcanzado el indicador 12.7.1 propuesto, se requieren adaptaciones a dicho sistema para contribuir de manera efectiva al cumplimiento de la meta que busca que las compras públicas apoyen el desarrollo de la economía de triple impacto.

Se pudo verificar que durante el período auditado la ONC no trabajó sobre aspectos esenciales de seguridad de la información. El organismo no cuenta con una Política de Seguridad de la Información, ni se asignaron responsabilidades en los temas relativos a la materia, no existe una gestión adecuada de usuarios del sistema COMPR.AR ni monitoreo de las actividades potencialmente riesgosas o que puedan comprometer la seguridad de la información. Tampoco cuentan con Planes de Recuperación de Desastres ni de continuidad de negocios, ni política de resguardo de la información almacenada.



Auditoría General de la Nación

Todos estos hallazgos ponen en evidencia la falta de una adecuada gestión de la seguridad de la información en todos sus aspectos, situación que aumenta el riesgo de pérdida de confidencialidad, integridad y disponibilidad.

Se observó que el sistema COMPR.AR no abarca todo el ciclo de vida del proceso de compra de un bien o servicio; la búsqueda de procesos no permite obtener importes generales, cantidades e importes de los ítems y proveedores adjudicados de manera automática, y se detectaron inconsistencias en distintas consultas realizadas dentro de la plataforma. Todas estas situaciones dificultan el control de las compras realizadas por la Administración Pública Nacional por parte de los ciudadanos o partes interesadas.

En conclusión, es importante que el Estado Argentino implemente las medidas y acciones necesarias para que las compras públicas cumplan con aspectos económicos, ambientales y sociales; y además, implemente políticas, planes y procedimientos sobre seguridad informática que permitan mitigar los riesgos a los que está expuesta la información gestionada por el sistema COMPR.AR.

8. LUGAR Y FECHA

BUENOS AIRES, SEPTIEMBRE de 2022

9. FIRMA

Ing. Lisandro Segat
Jefe de Departamento de Auditoría Informática
AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Cdor. Federico G. Villa
Subgerente de Planificación
y Proyectos Especiales
Auditoría General de la Nación



Auditoría General de la Nación

10. ANEXOS

ANEXO I – Comentarios del auditado



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
Las Malvinas son argentinas

Nota

Número: NO-2022-100362110-APN-ONC#JGM

CIUDAD DE BUENOS AIRES
Miércoles 21 de Septiembre de 2022

Referencia: Respuesta Proyecto de Informe de Auditoría sobre el “Sistema Electrónico de Contrataciones de la Administración Nacional – COMPR.AR”

A: Gerencia de Planificación (Auditoría General de la Nación),

Con Copia A: María José PETRONE DIP (SIP#JGM),

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en relación a mail recibido el día 9 de septiembre de corriente, por el cual se recepciona copia del Proyecto de Informe de Auditoría sobre el “Sistema Electrónico de Contrataciones de la Administración Nacional – COMPR.AR”

Al respecto, se informa que esta Oficina Nacional, toma en cuenta las recomendaciones formuladas correspondientes al período auditado (1/09/2017 al 30/09/2019).

En referencia a los ítems 6.1 y 6.4 correspondientes al Cumplimiento de la meta 12.7 y la Calidad de Información; la Oficina Nacional de Contrataciones se encuentra realizando la Autoevaluación del Sistema de Contratación Pública de Bienes y Servicios - MAPS; iniciando su taller el viernes 23 de septiembre. Se envía adjunto el “Informe de diagnóstico de propuestas de mejoras para el sistema de contratación pública”.

En relación al ítem 6.3 Seguridad de la Información, se adjunta documentación de las gestiones realizadas post fecha de auditoría:



Auditoría General de la Nación

- Políticas de Backup
- Plan de Ejecución Políticas de Back Up SSIA
- Procedimiento de gestión de usuarios

Sin otro particular saluda atte.

Digitally signed by Gestión Documental Electronica
Date: 2022.08.21 15:41:43 -03:00

Roberto Raúl GILBERT
Titular
Oficina Nacional de Contrataciones
Jefatura de Gabinete de Ministros

Digitally signed by Gestión Documental
Electronica
Date: 2022.08.21 15:41:43 -03:00



Auditoría General de la Nación

ANEXO II –Análisis de los comentarios del auditado

A continuación, se presenta el análisis realizado por esta AGN para cada uno de los comentarios del auditado.

Sección del Informe	Comentario del auditado	Análisis del comentario
4.1.1. Durante el período auditado organismos de la APN realizaron compras a través del sistema Argentina Compra que deberían haberse efectuado por el sistema COMPR.AR de conformidad con la normativa vigente. Esta situación dificulta a las partes interesadas y a las organizaciones de la sociedad civil acceder al total de las compras realizadas por la Administración Pública Nacional.	Se toma en cuenta la recomendación.	Se mantiene el hallazgo.
4.1.2. No todos los procedimientos de selección ni las modalidades de compra están implementados en el sistema COMPR.AR. Esta situación impide que todas las operaciones sean registradas correctamente en el sistema.	Se toma en cuenta la recomendación.	Se mantiene el hallazgo.



Auditoría General de la Nación

Sección del Informe	Comentario del auditado	Análisis del comentario
4.1.3. El sistema COMPR.AR no tiene implementados controles automáticos que contemplen el cumplimiento de las dimensiones económica, social y ambiental. Su ausencia impide controlar eficazmente el cumplimiento de lo establecido en el Manual de Compras Públicas Sustentables.	Se toma en cuenta la recomendación.	Se mantiene el hallazgo.
4.1.4 En los contratos para la provisión de Servicios de Limpieza realizados por distintos organismos de la APN que fueron analizados, no se encontró mención de criterios sustentables establecidos en el Manual de Compras Sustentables.	Se toma en cuenta la recomendación.	Se mantiene el hallazgo.
4.2.1. No existe un marco normativo adecuado que promueva y exija al sistema COMPR.AR el control del cumplimiento de los criterios de sostenibilidad en las compras públicas, situación que impide una adecuada implementación de procedimientos de	Se toma en cuenta la recomendación.	Se mantiene el hallazgo.



Auditoría General de la Nación

Sección del Informe	Comentario del auditado	Análisis del comentario
verificación en relación a las dimensiones económica, social y ambiental.		
4.2.2. El sistema COMPR.AR no cuenta con vínculos automáticos que posibiliten su comunicación con bases de datos de otros organismos de la APN que permitan validar la información ingresada. Esta situación no contribuye con la transparencia en materia de compras públicas tal como se expresa en el decreto 1030/16	Se toma en cuenta la recomendación.	Se mantiene el hallazgo.
4.3.1. La Oficina Nacional de Contrataciones no cuenta con una Política de Seguridad de la Información. Esta situación aumenta el riesgo de afectar la confidencialidad, integridad y disponibilidad de la información administrada por el sistema.	Se toma en cuenta la recomendación.	Se mantiene el hallazgo.



Auditoría General de la Nación

Sección del Informe	Comentario del auditado	Análisis del comentario
<p>4.3.2. No se tomó conocimiento de que hayan sido asignadas responsabilidades en los temas relativos a la Seguridad de la Información del sistema COMPR.AR. Su ausencia provoca la falta de una adecuada protección de los activos de información.</p>	<p>Se toma en cuenta la recomendación.</p>	<p>Se mantiene el hallazgo.</p>
<p>4.3.3 No se gestionan de manera adecuada los Usuarios del Sistema COMPR.AR. El no poseer documentación respecto de la lógica de funcionamiento de la Base de Datos de usuarios constituye un peligro potencial que expone la seguridad misma de los propios usuarios como así también de la información almacenada. No se encontró una política de control de usuarios inactivos, que ya no pertenecen a la APN o a los que no les corresponden los roles asignados oportunamente.</p>	<p>Se toma en cuenta la recomendación.</p> <p>En relación al ítem 6.3 Seguridad de la Información, se adjunta documentación de las gestiones realizadas post fecha de auditoría:</p> <p>...</p> <ul style="list-style-type: none">• Procedimiento de gestión de usuarios	<p>Por tratarse de un hecho posterior al período auditado, el procedimiento desarrollado será analizado en oportunidad de autorizarse futuros proyectos de auditoría.</p> <p>Por lo tanto, se mantiene el hallazgo.</p>



Auditoría General de la Nación

Sección del Informe	Comentario del auditado	Análisis del comentario
4.3.4 No se tomó conocimiento de que se realice monitoreo de las actividades potencialmente riesgosas o que puedan comprometer la seguridad de la información del sistema COMPR.AR. La ausencia de estos controles impide la detección temprana de ataques externos, o internos.	Se toma en cuenta la recomendación.	Se mantiene el hallazgo.
4.3.5 La Oficina Nacional de Contrataciones no cuenta con un plan de continuidad de negocio (BCP) ni un plan de recuperación ante desastres (DRP). Su falta pone en riesgo la disponibilidad de las operaciones de la organización y en particular del sistema COMPR.AR.	Se toma en cuenta la recomendación.	Se mantiene el hallazgo.
4.3.6. La Oficina Nacional de Contrataciones no posee una política de resguardo de la información almacenada en el sistema COMPR.AR ni realiza tareas en tal sentido. Esta situación aumenta el riesgo de no poder contar con la información en el caso de	Se toma en cuenta la recomendación. En relación al ítem 6.3 Seguridad de la Información, se adjunta documentación de las gestiones realizadas post fecha de auditoría: <ul style="list-style-type: none">• Políticas de Backup• Plan de Ejecución Políticas de Back Up SSIA	Por tratarse de un hecho posterior al período auditado, la política desarrollada y el plan serán analizados en oportunidad de autorizarse futuros proyectos de auditoría.



Auditoría General de la Nación

Sección del Informe	Comentario del auditado	Análisis del comentario
ser necesaria ante salidas de servicio no planificadas o para recuperar la operación en caso de pérdidas o daños.		Por lo tanto, se mantiene el hallazgo.
4.3.7. No se realiza una gestión de problemas e incidentes de Seguridad de la Información de manera integrada a las necesidades de las operaciones de la Oficina Nacional de Contrataciones. Como consecuencia, no existe un control de las causas o motivos de los incidentes y problemas, no se pueden realizar estadísticas de resoluciones, tiempos de indisponibilidad del sistema ni de índices de fallas.	Se toma en cuenta la recomendación.	Se mantiene el hallazgo.
4.4.1. El sistema COMPR.AR no abarca la totalidad del ciclo de vida de la compra de un bien o servicio, situación que impide ver la totalidad del proceso de compra de una prestación	Se toma en cuenta la recomendación.	Se mantiene el hallazgo.
4.4.2. El Sistema COMPR.AR no cuenta con controles para la entrada de datos que permitan su	Se toma en cuenta la recomendación.	Se mantiene el hallazgo.



Auditoría General de la Nación

Sección del Informe	Comentario del auditado	Análisis del comentario
validación. Esta carencia aumenta el riesgo de no poder garantizar la integridad y consistencia de los datos almacenados en formato electrónico.		
4.4.3. El Sistema COMPR.AR no tiene las reglas y requerimientos de su función completamente incorporadas, al no cumplir en su totalidad con lo establecido por el Decreto 1030/16 y por el Manual de Compras Sustentables emitido por la Oficina Nacional de Contrataciones. Esta situación permite que, por ejemplo, en los procesos de contratación no se consideren las mejores condiciones económicas, sociales y ambientales.	Se toma en cuenta la recomendación.	Se mantiene el hallazgo.
4.4.4. Se detectaron inconsistencias en distintas consultas realizadas dentro de la plataforma COMPR.AR. Además, se observó que el sistema COMPR.AR en la opción “Búsqueda de Procesos” no permite obtener importes generales, cantidades e	Se toma en cuenta la recomendación.	Se mantiene el hallazgo.



Auditoría General de la Nación

Sección del Informe	Comentario del auditado	Análisis del comentario
importes de los ítems y proveedores adjudicados de manera automática. Estas situaciones dificultan un adecuado control de las compras realizadas por la Administración Pública Nacional por parte de los ciudadanos o partes interesadas.		

El auditado acompañó su respuesta con un documento denominado “*Informe de diagnóstico de propuestas de mejora para el sistema de contratación pública*”. Las mejoras que se implementen a partir del mismo e impacten en los hallazgos enunciados en el presente informe, serán evaluadas en oportunidad de autorizarse futuros proyectos de auditoría.