

RAWSON, 11 de Julio de 2014.-

Sr. PRESIDENTE DEL

TRIBUNAL DE CUENTAS

DE LA PROVINCIA DEL CHUBUT

S / D

Ref.: Expte. Nro. 33.995/14, s/ antecedentes

Contratación Bco. Chubut.

Vienen a consideración de la Asesoría Legal las actuaciones de referencia, por las cuales el Banco del Chubut S.A. (en adelante Banco) tramita una “addenda” al contrato de adquisición del Core Bancario a la empresa Accion Point S.A. (en adelante AP), con otras especificaciones técnicas, en base a un monto presupuestado de \$4.000.000 + IVA (por retrasos) más un monto ajustable de alrededor de \$2.194.920 (horas de programación y consultaría), totalizando \$6.194.920, mediante la modalidad de compra directa (cfr. pto. 2.4 y 2.3 del capítulo III del Manual de Normas y Procedimiento y Anexo I).-

A fin de evitar reiteraciones innecesarias, habiendo previamente tomado plena vista de las actuaciones de referencia, y a modo de *brevis causae*, al relato de lo acontecido volcado en la nota de remisión de fs. 65 me remito, y señalo que obra dictamen legal a fs. 08 y Proyecto de Resolución de Directorio y “Addenda” a fs. 60/3.-

Como manifestación preliminar digo que el exigió plazo para analizar una contratación de complejidad técnica y legal significativa, como lo es esta, me obliga a sacrificar un merecido análisis y redacción y a acotar el dictamen a la documentación que se encuentra agregada en estas actuaciones, no contando con los antecedentes de la contratación de Accion Point S.A., ni de COA S.A., ni de Grant Thornton, y, fundamentalmente, de los pliegos de adquisición del Core Bancario.-

Breves referencias de antecedentes.

Comenzando por orden cronológico, me conmueve el entendimiento lo consignado en la **Minuta de Reunión**, de fecha **14 y 15/04/2014**, cuando dice (todo lo remarcado en negrita y/o subrayado me pertenece): “Gustavo García Alonso y Stella Cittadini (por el Banco) informan que **el pedido no corresponde**, dado que **la propuesta licitada fue a precio cerrado** y, **lo que determina que deba facturarse un gap es que la funcionalidad solicitada no se encuentre descrita en la matriz de funcionalidad**”

del pliego licitatorio o bien, el Banco requiere una modalidad distinta en su ejecución.

Jorge Lamborada (por AP) reclama entonces la revisión de los gaps no facturables, argumentando que dicha clasificación no fue aprobada por su parte. Especialmente aquellos gaps que surgen como consecuencia de que **el Banco no quiere adaptarse a la solución brindada por el AS-IS de Bantotal**. Y recuerda que el contrato especialmente dice que el Banco evitara gaps **adaptándose prioritariamente a lo que Bantotal ofrece en su software AS-IS**. Frente a esto Labombarda reclama que todas las horas de gaps que surgen por esta razón (no adecuación la AS-IS) sean consideradas facturables.

Gustavo Garcia Alonso responde que en todas las reuniones de aprobación de gaps participo el Sr. Juan Cons, Gerente del Proyecto por parte de Accion Point.” (fs. 41). Como lo señalaré más adelante, lo prioritario no es adaptarse a Bantotal sino a la finalidad de la contratación, que es la funcionalidad del Core Bancario para satisfacer la operatoria del Banco, que naturalmente responde tanto a un entorno interno como externo.-

De la **reunión del Comité de Sistemas**, del **24/04/2014**, destaco que: “El Sr. Gustavo García Alonso responde que en origen la fecha era muy optimista, obedeciendo esto a que el proveedor había estimado un número de ajustes (gaps) bastante menor al que termino resultando realmente, luego del análisis pormenorizado de la solución respecto de la matriz de funcionalidad del pliego licitatorio.

(...) Los gaps facturables responden a especificaciones que el Banco omitió en la matriz de funcionalidad y a ajustes surgidos para adaptar la solución de Bantotal por algunos requerimientos puntuales, que si bien están cubiertos, necesitan adaptaciones a la operatoria del Banco.

(...) Ante la consulta del Sr. Carlos Damiano sobre los motivos por los cuales el Banco asume los costos de estos ocho meses, el Sr. Gustavo García Alonso explica que dentro de este arreglo se incluyeron otros acuerdos sin costos adicionales. El más importante son las horas de consultoría por la parametría de todos los programas batch por parte del proveedor (tarea que debía realiza el Banco), como así también el soporte a ese respecto en todas las etapas de pruebas, implementación y soporte post producción.” (fs. 05 y 06).-

En el **informe de Auditoria Interna de Grant Thornton**, de fecha **28/04/2014**, se puede leer que son **37 los GAPs facturables y 6.097 las horas aplicadas** (fs. 37), y que: “La presencia de ajustes en el alcance y cronograma, la ampliación de los costos asociados a la existencia de desvíos en el proyecto y a la incorporación de nuevos

GAPs en el análisis funcional final del aplicativo, no es propio del Banco del Chubut SA, sino que también acontece en un alto porcentaje de implementaciones similares en distintas Entidades Financieras, considerando este proyecto con un plazo mínimo de 18 meses y máximo de 24 meses” (fs. 38). Aquí se puede leer entrelineas que la falla aconteció en la estimación del plazo y no tanto en la incorporación de gaps. -

En el **informe de Avance**, del **05/05/2014**, AP remarca que: “El contrato menciona adicionalmente que el Bco. Debía minimizar las horas Gaps adicionales a las previstas adaptándose a la funcionalidad existente y entrega en el AS-IS Bantotal (...) b) Acción Point pretende cobrar 9,800 horas (de las 13.000) ya que en función al requerimiento del Banco, Bantotal ofrece una solución para esos Gaps, pero **el Banco quiere algo especial, de otra manera**. En consecuencia, al no adaptarse el Banco a lo ofrecido por Bantotal, el proveedor requiere se les abonen esas horas” (fs. 23), de este modo pareciera, en primer lugar que el Banco requiere ajustes especiales, y que no que se trata de funcionalidades requeridas para la adecuada operatoria del sistema Core Bancario, y en segundo lugar, que el Banco quiere algo especial, como si fuese una pretensión caprichosa, la que de otro modo podría resolverse con el estándar de Bantotal, pero en ningún lugar se especifica bien que es lo que es objeto de los 37 GAPs adicionales, cual es el capricho del Banco, ese requerimiento especial.-

Del **Informe de atraso**, de fecha **16/06/2014**, que a mi entender es el desarrollado con mayor criterio y explicación, surge que: “El proveedor **fundamenta también el atraso** en que **el Banco requirió mayor funcionalidad que la que ofrece el ASI-IS de Bantotal y que no estaba solicitada en el pliego; o que si bien estaba en éste, se requería de una forma distinta a la ofrecida por el AS-IS.**”

Al respecto, si bien el Banco reconoce 37 gaps (6097 hs.) de **funcionalidad no explicitada correctamente en el pliego**, el resto de las horas requeridas corresponden a funcionalidad que sí estaban en éste pero que **el proveedor no logró dimensionar al momento de armar la propuesta.**

(...) tenemos una clara apreciación de que **el proveedor no dimensionó el alcance descrito en la matriz de funcionalidad** del pliego licitatorio **al estimar el plazo del proyecto**. (...) si bien la premisa fue adaptarse a la versión estándar de Bantotal en todo lo que fuese posible, **se veló para el que sistema cumpliera con la funcionalidad requerida** y sin perder la que se tiene hoy, tal lo recomendado por los auditores del BCRA.

Por eso entendemos que no se trata de un atraso propiamente dicho, sino de una incorrecta estimación del cronograma del proyecto en origen.” (fs. 12). Adelanto que mi conclusión, desprovista de muchísima documentación legal y conocimiento

técnico, se aproxima a la conclusión remarcada precedentemente en negrita y subrayado.-

“La incorrecta estimación a nuestro entender se debe a que en el periodo de gap análisis previo a la presentación de las ofertas, los 5 días que se destinaron para que el proveedor obtenga el dimensionamiento de las adaptaciones, no fueron suficientes para lograr el objetivo.

(...) Se habían identificado 269 gaps, de los cuales se aprobaron 226 y el resto se dio de baja. De estos 226 gaps se consensuó que 36 son facturables, ya que **si bien la mayoría de las funcionalidades relacionadas a éstos estaban mencionadas en la matriz de funcionalidad del pliego licitatorio, no se describía el alcance con el detalle suficiente.** Si bien en las jornadas destinadas a la aclaración de dudas sobre la matriz, se entregó material de consulta con especificaciones más detalladas y muchos de los requerimientos fueron aclarados, otros recién se terminaron de dilucidar en la etapa de gap análisis.” (fs. 13)

(...) si bien la apreciación objetiva del estado del mismo respecto a **la necesidad de extender el plazo, es coincidente con la del proveedor, no lo es el análisis de los motivos que llevaron al atraso, sino que difieren en la identificación de las principales causas.**” (fs. 14). A mi entender éste es el meollo del expediente, puesto que se hayan extendido los plazos es una consecuencia y no el objeto de contratación, por lo que debiera pormenorizarse en las causas eficientes del atraso (se han reprochado una batería de causas que no pareciera que determinen el atraso), en razón a que pareciera que más que un atraso se trata de un error en la estimación de los plazos por haber dimensionado equivocadamente el objeto de contratación y las funcionalidades requeridas. Se ofreció un sistema estándar con algunos ajustes menores, pretendiéndose que el Banco se adapte al sistema adquirido y no a la inversa, como claramente se establece en la cláusula décima del contrato, de interpretación prioritaria.-

Conclusión.

Como ya he dicho, el expediente pone foco en el atraso de ejecución de la contratación, el que se justifica y entrelaza inadecuada y fundamentalmente con el requerimiento del Banco de 36 ajustes, que al parecer no se encontraban establecidos en el pliego, ello para concluir que se trata de “culpas concurrentes”, y que luego de una negociación se resuelve que el Banco se obliga adicionalmente a pagar más de \$6.000.000 por atrasos y horas de programación y consultorías, y la empresa a soportar alrededor de \$637.120 por horas de consultaría de una persona por 11 meses (el sacrificio real es el costo neto de la consultaría que estimo que debe ser menor) y \$66.400 de redondeo.-

Desde mi consideración el meollo de esta contratación no es el retraso sino la facturación, es decir el pago adicional, de 36 GAPs o ajustes. No obstante, no resulta del expediente, con la debida precisión que merece la envergadura de esta contratación, cual es el contenido y funcionalidad de estos GAPs, es decir, que funcionalidad cumplen, porque es que deben facturarse por separado, como justifica el Banco adicionar estos GAPs, si se trata o no de un error en la confección del pliego, si hace o no a la funcionalidad del sistema, si se trata de un pedido especial, cual es el fundamento tecnico-comercial para solicitarlos, porque no cumplen con la matriz de funcionalidad del pliego, porque no puede el sistema prescindir de ellos ...

Cláusula de Interpretación, (cláusula décima, fs. 56) dice que en definitiva se define como principio general para dilucidar toda cuestión y como guía orientadora en esta interpretación, la finalidad misma de la contratación.-

Por otra parte, advierto es que no consta en el expediente informe de la empresa COA S.A., empresa que ha sido contratada para realizar la consultoría y soporte de implementación de nuevo CORE BANCARIO, y que si mal no recuerdo ha colaborado en la confección de los pliegos. En particular falta un informe sobre la interpretación del pliego licitatorio, anexos y contrato firmados con relación a la exigibilidad de los Gaps en cuestión.-

Por último, la adenda ((Del lat. addenda, las cosas que se han de añadir). 1. f. Apéndice, sobre todo de un libro. U. t. c. m. Real Academia Española © Todos los derechos reservados) –que a decir verdad no es una adenda sino una modificación contractual-, viene a modificar el precio de la contratación, con la incorporación a la cláusula Quinta, de los incisos i) y j), que, según surge del mismo instrumento, se deben “fundamentalmente a cuestiones funcionales del sistema adquirido, lo cual se traduce en 214 GAPs (brechas entre el sistema en su versión original y los requerimientos del banco) producto de modificaciones de sistema” (fs. 62), sin especificar absolutamente nada, se acuerda para el inciso i) el pago \$4M en cuatro cuotas, siendo la primera pagadera al 10/07/2014, finalizado el 10/10/2014, en concepto de extensión del proyecto por ocho meses (¿?). ¿Cómo puede justificarse el pago de \$4M en concepto de extensión de proyecto?, ¿por qué se abona por anticipado –se cancela a un mes de haber comenzado el plazo de 8 meses, esto es Septiembre de 2014 y finaliza en el mes de Mayo 2015 (fs. 42)-?, ¿de dónde surge dicho monto? A fs. 42/3 se puede leer la forma de calculo: básicamente \$1.375.600 de viáticos, alojamiento, aéreos y movilidad para cinco personas durante 8 meses (\$34.390 por mes por persona, cinco personas), \$2.316.800 de 6.400 horas de consultoría (\$362 la hora), \$374.000 de viáticos de un consultor adicional por 11 meses para reforzar dotación –sin adicionar costo de horas de consultoría, se desconoce monto-, y un descuento de \$66.400 por redondeo. El plazo de re programación es estimado provisoriamente en ocho meses, y siendo que el

plazo contractual es de 16 meses, estamos hablando de un desvío de la mitad del plazo de ejecución, es decir que es muy importante (véase fs. 10), desvió que se ha dado desde el comienzo de la ejecución, esto es desde la “Preparación y Capacitación”, lo que significa que desde el inicio que se viene advirtiendo la demora (puedo imaginar que el control de desvíos en plazo de ejecución es por sistemas informáticos, por que lo que fácil y rápidamente puede advertirse y estimar la repercusión de las demoras). Y con ello quiero significar que no es un problema que acontece y sorprende a las partes en este año.-

Y para el inciso j) se reconocen “como horas facturables por GAPS” 6.097 horas, con un valor ajustable –por acuerdo de partes- a mayo/14 de \$2.194.920, habiéndose ya abonado \$97.200, abonándose a la firma de la “addenda” \$1.048.680, y con la entrega de los GAPs \$1.049.040 (valor ajustable), otra vez se adelanta el pago de más del 50%. Cabe aclarar que los viáticos debieran ser soportados por AP y no por el Banco, ello surge de la cláusula Séptima del contrato (fs. 53). La “addenda” no identifica, en anexo por separado, cuales son y que contenido tienen los GAPs por los cuales se firma el mismo, ni cuantifica de modo preciso los GAPs facturables y los sacrificios que hará AP. Se aclara que la cantidad de horas resulta del reclamo de AP de 13.092 horas de programación y consultaría, de las cuales el Banco reconoce 3.403 horas como facturables (fs. 41). Se desconoce porque se reconocen dicha facturación, y luego a fs. 42 se reconocen 2.694 horas necesarias para el GAP ANSES, totalizando 6.097 horas. Esto último en razón a que Eduardo Ali (por COA S.A.) manifiesta que el módulo de ANSES no es normativo, y esto es todo lo que se desprende del expediente sobre casi la mitad de las horas facturables, del resto de las horas reconocidas no se desprende justificación alguna.-

Se trata de una contratación de U\$S3.185.721 + IVA, que se adjudica sin que sean abiertos todos los sobres de ofertas económicas, con la seguridad de haber analizado adecuadamente las ofertas, contratación que mereció la contratación de otra empresa para la colaboración en la confección del pliego, consultoría, y en el control de implementación (COA SA), de la que resultó un pliego de extraordinaria magnitud y precisión, y que ahora termina cerrándose sin haberse siquiera agregado informe pormenorizado por el cual se analice si los GAP están o no comprendidos dentro de la matriz de funcionalidad requerida en el pliego y acorde a la finalidad de la contratación, cuál es el contenido, propósito y funcionalidad de los Gaps, cuál es la norma contractual en crisis de interpretación.-

Más allá de lo expuesto, y de las consideraciones técnicas que no corresponden a mi competencia profesional, considero que son numerosas las observaciones e interrogantes que presenta esta contratación.-

Es mi opinión legal.-

DICTAMEN Nro. 73/14.-

Gonzalo TORREJÓN .
*** Asesor Legal ***
TRIBUNAL DE CUENTAS