

SESIONES ORDINARIAS
2006
ORDEN DEL DIA N° 1093

**COMISION PARLAMENTARIA MIXTA
REVISORA DE CUENTAS**

Impreso el día 29 de septiembre de 2006

Término del artículo 113: 10 de octubre de 2006

SUMARIO: **Pedido** de informes al Poder Ejecutivo sobre las medidas adoptadas para activar la regularización de las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación que le impiden emitir opinión sobre los estados contables de la Administración General de Puertos Sociedad del Estado, hecho que no ha sido solucionado al último ejercicio rendido con demoras correspondientes al año 2001. (154-S.-2006.)

Buenos Aires, 6 de septiembre de 2006.

Al señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación

Tengo el honor de dirigirme al señor presidente, a fin de llevar a su conocimiento que el Honorable Senado, en la fecha, ha sancionado el siguiente proyecto de resolución

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

1. Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional para solicitarle informe:

a) Sobre las medidas adoptadas para activar la regularización de las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación que le impiden emitir opinión sobre los distintos estados contables de la Administración General de Puertos Sociedad del Estado, hecho que aún no ha sido solucionado al último ejercicio rendido con demoras correspondientes al año 2001.

b) Sobre las medidas adoptadas para regularizar las observaciones en la gestión de contrataciones.

c) Sobre las medidas adoptadas para corregir las graves falencias observadas en la gestión de los sistemas de tecnología informática.

d) Sobre el resultado de las medidas adoptadas para la determinación del eventual perjuicio fiscal que pudiera haberse producido como consecuencia de las situaciones observadas y para la determinación y efectivización de las responsabilidades de los funcionarios actuantes.

2. Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional, y a la Auditoría General de la Nación, juntamente con sus fundamentos.

Saludo a usted muy atentamente.

JOSÉ J. B. PAMPURO.

Juan Estrada.

FUNDAMENTOS

Expedientes O.V.-389/05 (resolución de la AGN 139/05); 390/05 (resolución de la AGN 138/05) y 488/05 (resolución AGN 185/05)

Antes de entrar a la consideración de los informes de la Auditoría General de la Nación, debemos señalar que las resoluciones 139/05 de la AGN, 138/05 de la AGN y 185/05 de la AGN, mencionan a la sociedad auditada como Administración General de Puertos Sociedad del Estado sin el aditamento "en liquidación", hecho que consideramos erróneo, ya que dicha sociedad en esos años estaba jurídicamente en liquidación.

En cambio, los informes del auditor que se aprueban por dichas resoluciones, mencionan correctamente a la sociedad como Administración General de Puertos Sociedad del Estado (en liquidación).

La Auditoría General de la Nación informa que ha procedido a examinar los estados contables de la Administración General de Puertos Sociedad del Estado (en liquidación) por los ejercicios finalizados el 31 de diciembre de 1999, 2000 y 2001.

Las tareas de campo de la AGN se desarrollaron entre el 1° de octubre de 2004 y el 31 de diciembre de 2004, el 1° de diciembre de 2004 y el 16 de marzo de 2005 y el 21 de marzo de 2005 y el 5 de julio de 2005, respectivamente.

La AGN manifiesta que los exámenes fueron realizados, excepto por algunas limitaciones, de acuerdo con las normas de auditoría aprobadas mediante resolución 145/93, dictadas en virtud de las facultades conferidas por el artículo 119, inciso *d*) de la ley 24.156, las que son compatibles con las aprobadas por el Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En los tres ejercicios dictaminados, se repiten similares conceptos que fundamentan la abstención de opinión por parte de la Auditoría General de la Nación.

Los motivos invocados por la AGN para la no emisión de opinión sobre los estados contables de la empresa Administración General de Puertos Sociedad del Estado (en liquidación), correspondiente a los ejercicios terminados el 31 de diciembre de 1999, 2000 y 2001, son principalmente, los siguientes:

- Bajo grado de confiabilidad en los sistemas y circuitos administrativos contables.

- Falta de conciliación del relevamiento físico de bienes de uso, llevado a cabo por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, con los registros contables.

- No se han concluido las tareas de saneamiento dominial y catastral de los inmuebles incorporados al patrimonio de la sociedad.

- Falta de información suficiente y confiable que respalde la constitución y movimientos de las provisiones para demandas judiciales, demandas ley 23.982 y para deudores incobrables.

- No se cuenta con el monto adeudado en concepto de aportes y contribuciones previsionales anteriores al 1° de enero de 2004, originados en algunos conceptos considerados no remunerativos, debido a que la sociedad se encuentra efectuando el cálculo definitivo de lo adeudado al 31 de diciembre de 2001.

- Falta de información suficiente y confiable de la composición analítica que respalde el saldo de la cuenta Economía Secretaría de Hacienda Bonos en el pasivo.

- Incertidumbre sobre la recuperabilidad de un crédito por aproximadamente \$ 5.600.000 expuestos en el rubro Otros Créditos.

- Incertidumbre sobre la resolución de los reclamos que en materia de impuesto a los ingresos brutos formulara la Dirección General de Rentas, cuyos trámites se encuentran en distintas instancias

en sede judicial, siendo el monto contabilizado al cierre del ejercicio 2001 en la cuenta Previsión por Ingresos Brutos de \$ 70.378.314,54.

- Falta de información suficiente para validar la imputación al resultado del ejercicio del rubro Cargo por Previsiones.

Por su parte, la Comisión Fiscalizadora, en sus informes, señala la situación jurídica incierta en que se encontraba la sociedad, debido a que el decreto 817/92 dispuso la liquidación de la sociedad, la cual se efectivizaría cuando hubieran sido privatizados, transformados o transferidos los puertos que se encontraban en su jurisdicción, en tanto por el decreto 357/98 se otorgaron a la sociedad nuevas actividades, propias de una empresa en marcha, conservando ésta hasta la fecha, la administración del puerto de Buenos Aires. Tal incertidumbre, sostiene la Comisión Fiscalizadora, incidió en el accionar de la sociedad.

La incertidumbre reinante en el accionar empresarial, fue puesta en conocimiento del entonces Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (único accionista y autoridad jurisdiccional) por la Sindicatura General de la Nación en dos oportunidades en 1999. En dichas notas la SIGEN planteaba las dudas que generaba la situación jurídica de Administración General de Puertos Sociedad del Estado y recomendaba “tener a bien arbitrar las medidas que considere necesarias a efectos de definir la situación, dejando constancia que una u otra posición importará consecuencias distintas en diferentes temas (ejemplo: estados contables, deudas impositivas, contrataciones, etcétera)”.

Posteriormente, la SIGEN, ante la falta de respuesta del entonces Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, se dirigió en febrero de 2000 y en abril de 2001, al jefe de Gabinete donde se insiste con la recomendación antes citada.

Por su parte, la Comisión Fiscalizadora destacada en la sociedad por la SIGEN, requirió en reiteradas oportunidades, la convocatoria a una asamblea general extraordinaria, a los efectos de que el accionista se expidiera sobre la situación jurídica de la empresa, no logrando que la misma se celebrara.

En ese marco, dice la Comisión Fiscalizadora, corresponde poner en relieve que la sociedad no presentó para su intervención oportuna los correspondientes estados contables, ni confeccionó el respectivo estado de situación patrimonial, conforme lo establecido en el decreto 1.836/94, relativo al relevamiento patrimonial de los entes declarados en liquidación o disolución.

La situación de incertidumbre –prosigue la Comisión Fiscalizadora– que se ve reflejada en la utili-

zación del aditamento (e.1.) en los estados contables y en la memoria, se prolongó hasta la sanción del decreto 19 de fecha 3 de enero de 2003, que eliminó el aditamento “en liquidación” de la denominación de la sociedad.

La Comisión Fiscalizadora aclara que su informe se emite con fecha actual, por cuanto la sociedad no presentó, en tiempo oportuno, los estados contables, pero que las conclusiones se refieren a los hechos y actos ocurridos a la fecha de emisión del respectivo informe del auditor.

La Comisión Fiscalizadora manifiesta que debe ponerse de relieve que en los ejercicios bajo análisis, la sociedad continuó mostrando deficiencias en el sistema de control interno, cuestión que podría generar perjuicios económicos y/o financieros a la misma.

Las registraciones no se ajustan al Código de Comercio ni a la Ley de Sociedades Comerciales. Se destaca en tal sentido que la sociedad registraba un considerable atraso en la elaboración y presentación de los estados contables, situación que se está regularizando paulatinamente. Tampoco se contó con estados trimestrales.

Tales omisiones –afirma la Comisión Fiscalizadora– ponen en riesgo la situación empresaria, ya que no se contó con información actualizada y confiable que habilitara una adecuada toma de decisiones.

Conforme se exponen en las notas a los estados contables, no se han completado las tareas de saneamiento dominial y catastral de los bienes inmuebles incorporados al patrimonio de la empresa.

Con relación a los Bienes de Uso, la Comisión Fiscalizadora manifiesta que comparte lo expuesto por la auditoría externa en su respectivo informe. En tal sentido, observa que existe sobre los mencionados bienes una incertidumbre de carácter dominial vinculada con su titularidad, lo cual eventualmente podría llegar a afectar el patrimonio de la sociedad.

Asimismo, la Comisión Fiscalizadora deja constancia de que la asamblea general ordinaria celebrada el 11 de noviembre de 2004 en el punto 3 del orden del día, solamente ha tomado conocimiento de los estados contables correspondientes a los ejercicios cerrados al 31/12/95, 31/12/96, 31/12/97 y 31/12/98, autorizando a los sectores administrativos a considerar su presentación ante la Inspección General de Justicia, a fin de cumplimentar la normativa vigente.

Por las consideraciones puntualizadas, la Comisión Fiscalizadora, también expresa que no está en condiciones de opinar sobre la documentación presentada por la sociedad.

Debemos señalar que la abstención de opinión de un organismo auditor sobre las rendiciones sometidas a su consideración, debe interpretarse como

una grave descalificación de la administración del ente cuyas rendiciones merecen ese juicio.

Expediente O.V.-538/05 (resolución de la AGN 209/05)

La Auditoría General de la Nación informa que realizó una auditoría de gestión sobre contratos relevantes, en el ámbito de la Administración General de Puertos Sociedad del Estado, referido a los ejercicios 1999 y 2000.

Las tareas de campo de la AGN se desarrollaron entre el 1° de septiembre de 2004 y el 23 de noviembre de 2005.

El examen fue realizado de conformidad con las normas de auditoría externa de la Auditoría General de la Nación, aprobadas mediante resolución 145/93 de la AGN.

La AGN señala que el informe fue puesto en conocimiento del organismo auditado, el que ha formulado consideraciones que han sido tenidas en cuenta para elaborar el informe definitivo.

Como consecuencia del examen realizado, la AGN ha efectuado los siguientes comentarios y observaciones:

- Los sectores involucrados en el proceso de compras no contaban con manuales de procedimientos para el cumplimiento de sus funciones específicas.

- El organismo careció de una planificación de compras para los ejercicios auditados, no obrando en los sectores específicos ningún antecedente sobre el particular.

- Se observa que algunas contrataciones han sido dejadas sin efecto, sin que consten los motivos que fundamentaron tal decisión, no habiéndose detectado reclamos posteriores de la adjudicataria.

- En la adquisición de bienes y servicios, se observa que sobre un total de 39 expedientes revisados:

- No constan estimaciones económicas en un 59 % de expedientes.

- En un 28 % del total de contrataciones directas no se han invocado las causales que dan origen a las situaciones de excepción previstas normativamente.

- No constan invitaciones fehacientes a ofertar en un 64 % de expedientes.

- No constan las publicaciones reglamentarias en un 69 % de expedientes.

- No se acredita la constitución de las garantías de oferta en un 23 % de expedientes.

- No se acredita que se hayan cotejado precios de mercado o de referencia o testigos en un 59 %.

- Falta el dictamen jurídico previo al dictado del acto administrativo correspondiente en un 69 % de expedientes.

– No consta la garantía de adjudicación en un 62 % de expedientes.

En particular, se observa:

– En la licitación pública 1/99 (adquisición de gasoil) no se requirió la garantía de oferta, lo que provocó que –ante el desistimiento del oferente preadjudicado por menor precio– no se percibiera la penalidad respectiva. La nueva adjudicación se efectuó a un mayor valor. De las constancias analizadas por los auditores, no surge que el organismo hubiera instado el trámite para la aplicación de sanciones, ni tomado razón del antecedente para futuras convocatorias.

– Por el expediente 1.016/99 tramitó el concurso de precios 51/99, cuyo objeto fue la “realización de un estudio de seguridad de la jurisdicción del puerto de Buenos Aires”. Del duplicado del expediente enviado por el organismo, sin orden ni foliatura, no surgen constancias respecto de la evaluación de la necesidad y los precios estimados del objeto contractual. No hay evidencias de la intervención de la Comisión de Preadjudicación y de los estudios fundamentados para la adjudicación finalmente dispuesta. Según constancias de la Gerencia de Abastecimiento, este concurso fue rescindido con posterioridad a haber sido adjudicado, sin que surjan los motivos de tal acto.

– En el concurso de precios 54/99, cuyo objeto fue una consultoría para determinar las capacidades y alcances del centro de control del puerto de Buenos Aires, el pliego de condiciones particulares no fue aprobado por la autoridad competente, no constan análisis de precios de mercado o de referencia. En el expediente no consta que la oficina de compras y la Comisión de Preadjudicaciones hayan evaluado que los oferentes que actuaban por representación no acreditaron su personería, no adjuntaron los antecedentes de capacidades profesionales acordes con el objeto contractual requeridos en los respectivos pliegos y que dos oferentes presentados denunciaron idénticos números telefónicos. El informe de consultoría –objeto de la contratación– no consta en las actuaciones; requerido el organismo informó que la gerencia oportunamente interviniente fue disuelta y se desconoce la ubicación de los antecedentes de la misma.

– La licitación pública 2/00, cuyo objeto fue la construcción de la defensa de costas al norte del sexto espigón del puerto de Buenos Aires, presenta las siguientes cuestiones:

– No consta en las actuaciones relevadas el acto administrativo o decisorio fundado, con expresión de los motivos que determinaron la necesidad de ejecutar las obras de acuerdo con la alternativa contratada (acto fundado que apruebe la autorización para efectuar el llamado a licitación y la aprobación de los pliegos); tampoco constan los informes técnicos o económicos que avalen la decisión adopta-

da, así como tampoco la referencia a las actuaciones administrativas por donde tramitó el análisis de los mismos. La Gerencia de Ingeniería informó la existencia de un proyecto de ampliación del puerto de la Ciudad de Buenos Aires que –entre otros aspectos– preveía la construcción del corredor vial de conexión física entre las autopistas Presidente Illia y Buenos Aires-La Plata, conservándose al pie de las mencionadas obras una franja de terreno lindero a la costa de aproximadamente 50 metros de ancho, con parquización y destinada al uso urbano.

– El llamado a licitación de las obras se dispuso sin contar con el crédito aprobado en el presupuesto. La asignación de recursos fue autorizada en el presupuesto correspondiente al ejercicio recién en 2001 por un monto total de \$ 3.000.000.

– El organismo adoptó la decisión de ejecutar las obras de defensa costera mediante la utilización de mantas de material geotextil, contratando su provisión juntamente con los servicios de consultoría necesarios para la elaboración del proyecto ejecutivo de las obras. La adquisición de dichos materiales fue contratada sin haber sido aprobados la ingeniería de detalle y el cómputo métrico de las obras, cuyos parámetros técnicos fueron definidos mediante la confección del citado proyecto, a fin de evitar eventuales diferencias o errores de cálculo en la cantidad, calidad o tipo de material a utilizar.

– La difusión del acto fue insuficiente. No consta en las actuaciones relevadas la publicación en el Boletín Oficial, si en otros diarios de gran circulación, aunque sólo cuatro de los quince días que ordena la ley.

– El pliego de cláusulas particulares prevé la presentación de depósitos bancarios en garantía de las impugnaciones al acto de preadjudicación, siendo que el mencionado instituto no se encuentra previsto en el marco regulatorio de la Ley de Obras Públicas que rige en esta cuestión. Sin perjuicio de ello debe mencionarse que no constan depósitos por parte de los oferentes que formularon observaciones.

– El plazo previsto para la ejecución de las obras fue de 240 días corridos a partir del acta de inicio de las obras suscrita con fecha 26 de febrero de 2001. El mismo no ha sido cumplido por causas de distinto origen, entre otras (según constancias del expediente): fenómenos climáticos, modificaciones de obra propuestas por la UTE contratista, dificultades técnicas que determinaron la necesidad de evaluar distintas alternativas en la metodología constructiva del proyecto, modificación de las variables económico-financieras del país producidas a fines del año 2001, demoras en la resolución de trámites administrativos, cambio de las autoridades responsables del organismo. Existen cuestiones pendientes de resolución, que dieron origen a la formación de distintas actuaciones, a saber: reconoci-

miento de adicionales de obra para la ejecución de trabajos complementarios, solicitud de ampliaciones del plazo contractual y reconocimiento de gastos indirectos y generales de obra, redeterminación de los precios básicos del contrato por aplicación del régimen previsto en el decreto 1.295/02. A la fecha del presente informe, las obras se encuentran paralizadas, habiendo alcanzado un grado de avance del 46,32 % según la última certificación de obra que data de noviembre de 2001. Dicho porcentaje de avance certificado corresponde al tramo de obras finalizadas de aproximadamente 147,50 metros de longitud –de los 800 metros totales previstos– y a la construcción de mantas de material geotextil con bloques de hormigón adheridos, aún no incorporadas a la obra. En la medida en que se mantiene la paralización, la obra está expuesta al deterioro progresivo y al posible reclamo contra el auditado de mayores gastos indirectos y generales de la obra. El área de ingeniería de la auditada comunicó por nota del 3/10/2001 el riesgo de estabilidad de los trabajos ejecutados frente a la acción continua del río, la pérdida de la inversión realizada y la migración hacia el canal o puerto del material de aporte del relleno no protegido.

– Del relevamiento efectuado surgen, asimismo, aspectos de formalización de lo actuado entre los que cabe mencionar: falta cronología en la documentación incorporada al expediente, ausencia de un criterio uniforme para determinar qué tipo de actuaciones se agregan al expediente principal de aquellas que se sustancian por cuerda separada, lo que dificulta el análisis y seguimiento de las actuaciones.

– En la contratación directa 35/00, cuyo objetivo fue el relevamiento de bienes de uso de la administración con plazo de ejecución de diez meses, no se ha podido verificar el cumplimiento total de la prestación convenida pese a encontrarse totalmente paga la orden de compra respectiva, toda vez que el “Instructivo de procedimientos para altas, bajas, transferencias y resguardo físico de los bienes” a cumplir en el mes 9 del avance y el informe con las “Recomendaciones para efectuar los ajustes contables al rubro Bienes de Uso” correspondientes al mes 10 no han sido hallados en el organismo. Obsérvese que la intervención ha dispuesto la constitución de un comité gerencial (2/11/04) para el relevamiento físico de bienes y evaluación de procedimientos administrativos, con el objetivo –entre otros aspectos– de “concluir la conciliación del relevamiento efectuado por la Universidad de Buenos Aires”. En su descargo, la auditada informa estar relevando los bienes inmuebles de la administración y reconoce la inutilidad de la información arrojada en la citada contratación.

– En la contratación directa 161/00, cuyo objetivo fue la “formulación del proyecto y preparación del pliego de precalificación para la construcción y ex-

plotación de la terminal de cruceros en el puerto de Buenos Aires” no se ha fundamentado la vía excepcional utilizada. No se corresponde lo pagado con el avance real de las tareas previstas en el cronograma de los pliegos. Si bien fueron abonadas las etapas 1 y 2, consta respecto del informe de avance 2 el cumplimiento parcial de las tareas. A su vez se autorizó el pago de \$ 22.748 (orden de compra 184/01) por la ampliación de ciertas tareas y la reprogramación de otras pendientes de realización.

– Además de estas contrataciones, en el informe se mencionan otras actuaciones que también tienen una serie de deficiencias.

– En relación a la evaluación de recepciones y pagos, se observa sobre 21 expedientes revisados:

– No consta la designación de la Comisión de Inspección respectiva en un 38 % de los expedientes.

– Las actas de recepción no se encuentran intervinidas por la totalidad de los miembros de la Comisión de Recepción en un 29 % de expedientes.

– La conformidad de la recepción ha sido realizada con la firma y sello de los integrantes de la comisión respectiva, sin que conste expresamente la actividad realizada por la citada comisión en un 76 % de los expedientes.

La AGN manifiesta que efectuó el análisis del descargo del organismo auditado, del cual surgieron algunas consideraciones principalmente en relación al planteo de situaciones nuevas, o bien supuestos contemplados en normas no vigentes a la fecha de las tareas de auditoría.

En aquellas en las que se entendió pertinente –dice la AGN–, se incluyó el descargo luego de la observación correspondiente, o bien se precisó la redacción de las observaciones, sin que ello importara modificaciones en su sustancia.

El informe de la AGN explicita una serie de recomendaciones dirigidas al organismo auditado, para mejorar su gestión.

Las conclusiones de la Auditoría General de la Nación sobre el examen realizado sobre la gestión de la Administración General de Puertos Sociedad del Estado, con relación a los contratos relevantes de los ejercicios 1999 y 2000, son las siguientes:

El sistema de compras del organismo presenta debilidades, tales como ausencia de manuales y de planes de compra.

La gestión operativa ha evidenciado una serie de deficiencias –tanto en sus aspectos de cumplimiento como de gestión, de diferente magnitud– que, entre otras, consistieron en:

– No constan estimaciones económicas en un 59 % de expedientes.

– En un 28 % del total de contrataciones directas no se han invocado las causales que dan origen a las situaciones de excepción previstas normativamente.

– No constan invitaciones fehacientes a ofertar en un 64 % de expedientes.

– No constan las publicaciones reglamentarias en un 69 % de expedientes.

– No se acredita la constitución de las garantías de oferta en un 23 % de expedientes.

– No se acredita que se hayan cotejado precios de mercado o de referencia o testigos en un 59 %.

– Falta el dictamen jurídico previo al dictado del acto administrativo correspondiente en un 69 % de expedientes.

– No consta la garantía de adjudicación en un 62 % de expedientes.

Estas deficiencias generales, unidas a las contrataciones que se particularizaron más arriba, importan alto riesgo y en algunos casos (licitaciones públicas 1/99 y 2/00; concurso de precios 54/99; contrataciones directas 35/00 y 161/00) ameritan efectuar el deslinde de las eventuales responsabilidades que correspondieran.

Expediente O.V.D.-597/05

El Honorable Congreso de la Nación aprobó la resolución 202-S.-04 a partir de un proyecto dictaminado por la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, que se sustenta en un informe de la Auditoría General de la Nación, sobre los estados contables de la Administración General de Puertos Sociedad del Estado (e.l.), correspondiente al ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 1998.

Por la referida resolución, el Congreso dispone remitir copia de las actuaciones O.V.-561/ 02, 726/ 03, 272/04 y O.V.D.-355/04 a la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas, a los fines que dicte su competencia. En el mismo sentido, dispone la comunicación al Poder Ejecutivo nacional y a la AGN.

La AGN efectuó su examen sobre los estados contables del ejercicio finalizado el 31/12/ 98. Al enviar la resolución 178/03 de la AGN, había omitido los estados contables, por lo que, advertida de ello, los remitió por nota del 20/2/04. Siendo incompleta dicha documentación, se le solicitó que remitiera informe de la Comisión Fiscalizadora en fecha 18/3/04, lo cual cumplimentó haciéndolo por nota del 2/7/04.

La AGN expone las limitaciones encontradas en su tarea de auditoría, señalando entre otras las siguientes:

a) Habiéndose acordado con posterioridad la auditoría sobre los estados contables al 31/12/98, no fue posible presenciar los arqueos de fondos y valores ni los cortes de documentación, ni evaluar el control interno. La falta de documentación respaldatoria, los atrasos e inconsistencias en la información de la empresa indican un bajo grado de confiabilidad en los sistemas y circuitos administrativos contables.

b) En cuanto a los bienes de uso registrados (88,11 % del activo), no se pudo verificar su existencia y valuación, por no haberse concluido el relevamiento a cargo de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, ni las tareas de saneamiento dominial y catastral de los inmuebles incorporados al patrimonio de la sociedad.

c) No se aportó información suficiente y confiable que respalde la constitución, movimientos y saldos finales de las provisiones que representan el 96,23 % del pasivo.

En las “Aclaraciones previas”, la AGN señaló:

a) Los listados entregados por la empresa sobre bienes de uso carecen de precisión, tienen errores, falta de datos y otras inconsistencias.

b) Según nota 23 a los estados contables, la Dirección General de Rentas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires determinó una deuda en concepto de impuesto a los ingresos brutos más multas por el período 12/88 a 12/89 de \$ 1.992.829,60, lo que generó una causa en trámite y a la espera de sentencia de la Suprema Corte de la ciudad. También de la información proporcionada, surge otra causa similar sin determinación de monto, que abarcaría hasta el año 1999 en instancia administrativa, que no figura en notas a los estados auditados.

c) Se observó la existencia de un crédito corriente de \$ 5.590.940, originado por pagos al personal de Intefema S.A., según lo establecido por decreto 1.578/96, destinado a resolver la situación de los empleados de dicha terminal portuaria ante la rescisión del contrato de concesión de la Terminal 6 de Puerto Nuevo. El recupero está sujeto a una nueva licitación del predio, situación incierta a la fecha del informe.

d) Por decreto 19/2003 (3/1/03) se elimina de la denominación de la sociedad el aditamento “en liquidación”, aclarando que hasta la constitución del órgano de contralor respectivo y el cumplimiento de todos los requisitos fijados por decreto 817/92 y ley 24.093, la Administración General de Puertos Sociedad del Estado continuará ejerciendo todos los actos societarios que determinen sus estatutos sociales y la normativa vigente.

Por lo expuesto y el efecto significativo de las limitaciones descritas en cuanto a la confiabilidad de los estados contables, la AGN se abstuvo de emitir opinión.

En cumplimiento de lo dispuesto por resolución 3/02 de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, la AGN informó lo siguiente:

1. Que habiendo realizado el examen con posterioridad al cierre del ejercicio, no pudo aplicar los procedimientos de rutina para evaluar el sistema de control interno. No obstante ello afirma que los atrasos y las inconsistencias en la información suministrada denotan un bajo grado de confiabilidad.

2. Reitera lo antes señalado sobre los bienes de uso registrados, en cuanto a falencias de inventario y valuación.

3. Observa inadecuado respaldo documental en la constitución de provisiones, aludiendo a la falta de información sobre montos en litigio en diferentes jurisdicciones, diferencias no conciliadas y causas no previsionadas por el sistema contable.

4. Reitera lo informado sobre la deuda determinada por la Dirección General de Rentas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, señalando la incertidumbre respecto a la resolución de conflictos judiciales. Cita el caso del crédito corriente con Intefema S.A.

Finalmente la AGN deja constancia de que la extemporaneidad del informe se debió a la demora del organismo en poner la documentación a disposición y en confeccionar la versión definitiva del balance al 31/12/98, como de las notas suministradas en mayo de 2003.

Respuesta del Poder Ejecutivo nacional

El Poder Ejecutivo nacional respondió al requerimiento parlamentario mediante nota 72/2005 de la Jefatura de Gabinete de Ministros, fechada el 18/5/05.

Adjunta a la misma nota 236-AGPSE-05 del interventor de la Administración General de Puertos Sociedad del Estado, fechada el 30/3/05, en la que responde sobre las observaciones efectuadas por la AGN.

a) Sobre Bienes de Uso, informa que en el año 1999, mediante contratación directa con la UBA –Facultad de Ciencias Económicas–, se puso en marcha su identificación y valuación. Al no cumplirse con el objetivo propuesto, la intervención, por resolución 69-AGP SE-2004, creó el Comité Gerencial para el Relevamiento Físico de Bienes, a fin de solucionar este tema. Inició gestiones ante el tribunal de tasaciones para cumplir con las tareas de valuación de inmuebles de la sociedad.

b) En cuanto al rubro Provisiones, informa que se están adoptando las recomendaciones formuladas por la AGN, que tuvieron efecto al establecer las provisiones del ejercicio 2004.

c) Informa que en la actualidad la documentación respaldatoria en materia contable se encuentra debidamente registrada.

d) Informa que en el año 2000 se había contratado a la empresa Microstar para el desarrollo de un sistema integrado administrativo contable que aún no generó los resultados esperados. Para corregir las falencias de confiabilidad del sistema contratado, se realiza una auditoría informática a cargo de la AGN, que se estima brindaría sus conclusiones a fines de abril del 2005.

e) Informa que desde julio de 2003 se impartieron instrucciones a las distintas áreas para que brin-

den colaboración facilitando la información requerida por la AGN en tiempo y forma para la realización de sus auditorías.

f) Respecto a la determinación y efectivización de responsabilidades que pudieran emerger, informa que por expedientes 6.392 y 6.393- AGP SE-2004, se dispuso la instrucción de sumarios correspondientes ante el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, atento a la naturaleza de los actos a investigar y la jerarquía de los funcionarios intervinientes.

Analizada la respuesta del Poder Ejecutivo nacional, cabe señalar que hasta el presente no se han normalizado las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación, dado que dicho órgano de control externo sigue dictaminando los estados contables posteriores con “abstención de opinión”.

Expediente O.V.-21/06 (resolución de la AGN 23/06)

La Auditoría General de la Nación informa que realizó una auditoría de evaluación del sistema informático de administración y abastecimiento, denominado Gestión Integral de Gobierno Automatizada (GIGA), y de la gestión de la tecnología informática en la Administración General de Puertos Sociedad del Estado, con el objeto de determinar debilidades y fortalezas del sistema y de la gestión informática en dicho organismo.

Las tareas de campo de la AGN se desarrollaron en el período enero 2005-abril 2005.

La AGN explica que la metodología empleada incluyó dos etapas: 1) planificación del análisis detallado y 2) verificación del cumplimiento de lo informado en la primera etapa.

En las “Aclaraciones previas”, el informe expone una serie de temas, tales como: antecedentes (ley de puertos), naturaleza jurídica, gobierno y administración de la sociedad, intervenciones.

Con respecto a la naturaleza del sistema auditado, la AGN explica que el sistema integrado, denominado Gestión Integral de Gobierno Automatizada (GIGA), es un software del tipo planeamiento de los recursos empresariales Enterprise Resources Planning (ERP), que cubre la gestión de las áreas de administración y abastecimientos.

Este tipo de sistemas, por tener tanto la interfase de usuario como los datos y los circuitos administrativos integrados, permite unificar el flujo de información y mejorar los procesos en las distintas áreas de la empresa.

Los objetivos principales de los sistemas de planeamiento de los recursos empresariales son:

- Optimizar los procesos empresariales.
- Brindar acceso a información confiable, precisa y oportuna.

- Brindar la posibilidad de que todos los componentes de la organización compartan información.
- Eliminar datos y operaciones innecesarias.
- Reducir tiempos, costos, errores y la posibilidad de fraudes.

Una importante ventaja del sistema integrado es que prácticamente todas las funciones están interrelacionadas, cada operación realizada genera al final del circuito administrativo su asiento contable en forma automática, de modo que se pueden conocer los estados contables en tiempo real o a la fecha deseada y, por ejemplo: las deudas de clientes y proveedores, ventas, compras efectivizadas o pendientes de recepción, entre otros.

Continúan las “Aclaraciones previas” con la descripción de las funciones principales del GIGA: abastecimiento (compras, *stock*); administración (cuentas a pagar, liquidaciones, tesorería, patrimonio, contabilidad, presupuesto); procedimientos del sistema (procedimiento de compras, procedimiento de liquidaciones).

Como consecuencia del trabajo realizado por la AGN, surgieron comentarios y observaciones que se exponen a continuación.

Cabe aclarar que la AGN incluyó para cada una de las observaciones el nivel de madurez conforme al modelo de madurez de la capacidad de la Universidad Carnegie Melon y las recomendaciones tendientes a mejorar el ambiente de control y reducir los riesgos identificados.

Los modelos de madurez considerados son los siguientes:

0. No conforma. Falta total de procesos reconocibles. La organización incluso no reconoce que existe un tema a ser tenido en cuenta.

1. Inicial/ad hoc. Hay evidencia de que la organización reconoce la existencia del tema y la necesidad de atenderlo. Sin embargo, no existen procesos estandarizados y en lugar de ellos existen aproximaciones ad hoc que se aplican sobre una base individual o caso por caso. La administración aparece como desorganizada.

2. Repetible aunque informal. Los procesos han evolucionado hasta la etapa en la cual procedimientos similares son ejecutados por distintas personas que desarrollan las mismas tareas. No hay entrenamiento formal ni comunicación de procedimientos estándar y la responsabilidad es librada a cada individuo. Hay un alto grado de confianza en el conocimiento de los individuos y es probable que haya errores.

3. Proceso definido. Los procedimientos han sido estandarizados, documentados y comunicados vía entrenamiento. Sin embargo, es responsabilidad de los individuos cumplir con estos procesos y es improbable que se detecten las desviaciones. Los procedimientos en sí mismos no son sofisticados pero

son la formalización de prácticas existentes.

4. Administrado. Es posible monitorear y medir el cumplimiento de los procedimientos e intervenir cuando los procesos parecen no estar funcionando adecuadamente. Los procesos están siendo mejorados constantemente y proveen una práctica correcta. El uso de herramientas y de automatización es limitado o fragmentado.

5. Optimizado. Los procesos han sido corregidos hasta el nivel de la mejor práctica, basado en los resultados de la mejora continua y de la movilización con otras organizaciones. La tecnología de la información es usada de forma integrada para automatizar el flujo de trabajo, proveer herramientas para mejorar la calidad y la eficacia y hacer que la organización se adapte rápidamente a los cambios.

En las observaciones puntualizadas por la AGN, en cada caso se detalla el objetivo de control, el nivel de madurez, la observación en sí y el nivel de riesgo. Aquí nos limitaremos a señalar el nivel de madurez y el nivel de riesgo.

Planificación y organización

– Definición de un plan estratégico de tecnología de la información.

Se observa que el nivel de organización del ente es débil y la alta frecuencia de rotación de sus máximas autoridades dificulta la superación del problema. No hubo en los últimos años un plan estratégico de la empresa. No se conoce la existencia de un área de planeamiento ni de un comité de planificación de tecnología informática.

Nivel de madurez: no conforma.

Nivel de riesgo: alto.

– Definición de la arquitectura de la informática.

Se observa que no existe un modelo de la arquitectura de la información. El proveedor de sistema GIGA entregó en su momento un diccionario de datos con el estado del sistema antes de su adaptación a las necesidades de la administración, pero no se lo ha actualizado.

Nivel de madurez: no conforma.

Nivel de riesgo: alto.

– Determinación de la dirección tecnológica.

Se observa que no se conoce la existencia de procesos formales para crear y actualizar periódicamente el plan de infraestructura tecnológica ni para evaluar su estado.

Nivel de madurez: no conforma.

Nivel de riesgo: alto.

– Definición de la organización y las relaciones de tecnología de la información.

Se observa que al no estar aprobada la planificación estratégica, no están oficialmente establecidos los objetivos de detalle de la administración, por lo que no se pueden adecuar los servicios de tecno-

logía de la información a sus necesidades. La dotación del área de sistemas es reducido para el volumen de tareas que debería realizar el sector si asumiera la problemática de todo el organismo.

Nivel de madurez: no conforma.

Nivel de riesgo: alto.

– Administración de la inversión en tecnología de información.

– Se observa que no se conoce la existencia de políticas y procedimientos formales para la preparación del presupuesto operativo anual, ni para monitorear los costos reales y compararlos con los proyectados, ni para su justificación económica. No existe un sistema de imputación de costos.

Nivel de madurez: no conforma.

Nivel de riesgo: alto.

– Comunicación de los objetivos y directivas de la gerencia.

Se observa que no se conoce la existencia de políticas y procedimientos formales ni un programa de concientización que generen un ambiente de control positivo. No se conoce la existencia de políticas y procedimientos formales que garanticen la asignación de recursos en forma adecuada. No existe el documento marco de seguridad informática ni políticas formales al respecto.

Nivel de madurez: no conforma.

Nivel de riesgo: alto.

– Administración de los recursos humanos.

Se observa que no se conoce la existencia de programas referentes a la educación y la concientización general en problemas de seguridad de la información. No se cuenta con personal suficientemente idóneo para las tareas a realizar. No existen procesos formales de seguridad para altas, bajas y modificaciones de accesos por usuario. Existen usuarios en la red que ya no pertenecen a la empresa. En la Subgerencia de Sistemas, la falta de personal capacitado es manifiesta e impide transferir la tecnología del sistema GIGA del proveedor a la administración.

Nivel de madurez: no conforma.

Nivel de riesgo: alto.

– Evaluación de riesgos.

Se observa que no existen políticas y procedimientos formales para evaluar el riesgo tecnológico.

Nivel de madurez: no conforma.

Nivel de riesgo: alto.

– Administración de proyectos.

Se observa que no se conoce la existencia de un marco formal de administración de proyectos. En el caso particular del sistema GIGA, se nombraron responsables de la ejecución del proyecto de implantación. Existió una planificación que no se cumplió en la práctica en lo referente a plazos (23 meses con-

tra 6 previstos) y a control de calidad (las pruebas de aprobación no fueron completas). Algunos usuarios no están conformes con las prestaciones del sistema.

Nivel de madurez: inicial/ad hoc.

Nivel de riesgo: alto.

– Administración de la calidad.

Se observa que la alta gerencia y el personal de tecnología no establecen un programa de control de calidad y éste no se verifica en los proyectos y las operaciones. No se aplica la metodología de ciclo de vida, no se planifican los proyectos de desarrollo de sistemas ni hay un sistema formal para su seguimiento. Se han observado datos erróneos almacenados en las bases principales que los sistemas de aplicación no deberían admitir.

Nivel de madurez: no conforma.

Nivel de riesgo: alto.

Administración e implementación

– Identificación de soluciones automatizadas.

Se observa que no se han documentado criterios para la consideración de las opciones de desarrollo interno, de terceros y soluciones compradas.

No existe un método general de adquisición e implementación ni una metodología de ciclo de vida de desarrollo de sistemas claros y aceptados.

No existe un proceso transparente, ágil y eficiente para la planificación, iniciación y aprobación de soluciones.

No se implementó un proceso estructurado de análisis de requerimientos.

No existen procedimientos formales para evaluar los requerimientos de seguridad y control desde el principio de los desarrollos.

Nivel de madurez: no conforma.

Nivel de riesgo: alto.

– Adquisición y mantenimiento del software de aplicación.

Se observa que no surge la existencia de una metodología formal de adquisición, diseño, desarrollo e implementación aceptada, entendida y aplicada.

Nivel de madurez: inicial/ad hoc.

Nivel de riesgo: alto.

– Adquisición y mantenimiento de la infraestructura tecnológica.

Se observa que no existen políticas y procedimientos formales que aseguren la preparación de un plan de evaluación del hardware y el software nuevos a fin de determinar su eventual impacto sobre el rendimiento general. La alta gerencia no ha definido una estrategia de arquitectura de tecnología de la información y los requerimientos relacionados. No se cuenta con un inventario actualizado de la infraes-

estructura de tecnología de la información (hardware y software). El inventario de hardware que se ha recibido no permite evaluar adecuadamente el estado de la infraestructura tecnológica, a pesar de lo cual se pudo inferir que el equipamiento disponible es incompleto. No se han definido políticas para: 1) evaluar adecuadamente las opciones de desarrollo interno, por terceros y por infraestructuras externas; 2) manejar los casos en los que se depende de un proveedor de única fuente; 3) la administración de cambios; 4) el uso de una metodología de ciclo de vida bien definida para seleccionar, adquirir, mantener y quitar componentes de la infraestructura de tecnología de la información; 5) fundamentar las adquisiciones en los requerimientos de desempeño y capacidad mediante la integración con procesos de administración de los mismos.

Nivel de madurez: no conforma. No se conoce la existencia de un plan de adquisición de infraestructura tecnológica que permita mantener criteriosamente actualizados el hardware y el software del organismo.

Nivel de riesgo: alto.

– Desarrollo y mantenimiento o procedimientos.

Se observa que, de la información recibida por la AGN, no surge que: 1) existan acuerdos de nivel de servicio, con vínculos con las normas de documentación; 2) se mantengan inventarios de programas y procedimientos de organismos ni de tecnología de la información utilizando herramientas automatizadas; 3) el proceso de desarrollo asegure el uso de procedimientos operativos estándares y una apariencia estándar de las interfases de usuario; 4) la capacitación del usuario en la utilización de los procedimientos esté integrada con los planes de capacitación del organismo y de tecnología de la información; 5) exista un marco estándar, definido y monitoreado, para documentar y redactar los procedimientos; 6) para desarrollar, distribuir y mantener procedimientos se empleen técnicas de administración del conocimiento de flujo de trabajo ni herramientas automatizadas; 7) la infraestructura y estructura organizativa estén diseñadas para promover y compartir la documentación del usuario, los procedimientos técnicos y el material de capacitación entre los instructores, la mesa de ayuda y los grupos de usuarios.

Nivel de madurez: no conforma. No hay un proceso para producir documentación del usuario, manuales de operaciones y material de capacitación. Los únicos materiales son los que vienen con los productos comprados.

Nivel de riesgo: alto.

– Instalación y acreditación de aplicativos.

Se observa que no existe una metodología formal del ciclo de vida del desarrollo de sistemas para la instalación y acreditación de sistemas que incluya, entre otros, un enfoque en fases de: capacita-

ción, cuantificación del desempeño, plan de conversión, pruebas de programas, un plan de pruebas paralelas o prototipo, pruebas de aceptación, pruebas de seguridad y acreditación, pruebas de funcionamiento, controles de cambios; implementación, revisión y modificación posteriores a la implementación. No se usan adecuadamente las bibliotecas de desarrollo, prueba y producción para los sistemas en proceso. En el caso del sistema GIGA, los cambios se realizan, mayoritariamente, en forma directa en el ambiente de producción. El programa de capacitación de usuarios del sistema GIGA no contempló las diferencias respecto del sistema anterior, los cambios que afectan a la entrada, el procesamiento, la programación, la distribución, las interfases con otros sistemas, los errores y su resolución. Algunos usuarios no están satisfechos con la capacitación recibida. El desempeño del sistema GIGA se encuentra por debajo del óptimo y el problema no se soluciona debido a la insuficiencia de infraestructura tecnológica y de personal.

Nivel de madurez: no conforma. No hay ningún proceso formal de instalación y acreditación. La alta gerencia o el personal de Tecnología de la Información reconocen parcialmente la necesidad de verificar que las soluciones sean adecuadas para la finalidad prevista.

Nivel de riesgo: alto.

– Administración de cambios.

Se observa que no existen políticas de cambio claras y conocidas que se implementen en forma rigurosa y sistemática. La administración de cambios no está integrada con la administración de las versiones de software ni forma parte de la administración de la configuración. No existe un proceso rápido y eficiente de planificación, aprobación e iniciación para identificar, categorizar, evaluar impactos y establecer prioridades para los cambios. No se cuenta con herramientas de proceso automatizadas para respaldar la definición de flujo de trabajo, planes de trabajo normados, plantillas de aprobación, pruebas, configuración y distribución. No hay un proceso formal definido para la transición del ambiente de desarrollo al de operaciones. No se analiza si los cambios tienen impacto en los requisitos de capacidad y desempeño. No se dispone de documentación de aplicaciones y configuración completa y actualizada. No existe registro completo de los cambios al sistema GIGA solicitados ni de los efectuados. La documentación del sistema GIGA no se modificó pese a los cambios que viene sufriendo.

Nivel de madurez: no conforma. No hay un proceso de administración de cambios definido y es posible introducir cambios casi sin control alguno. No se ha tomado conciencia de que el cambio puede ser perturbador tanto para las operaciones de tecnología de la información como para las actividades del organismo y no se toma con-

ciencia de los beneficios de una buena administración de cambios.

Nivel de riesgo: alto.

Entrega y soporte

– Definición y administración de los niveles de servicio.

Se observa que no se definen niveles de servicio y no existen políticas al respecto.

Nivel de madurez: no conforma. La gerencia no ha reconocido la necesidad de la definición de niveles de servicio ni de un proceso para tal fin.

Nivel de riesgo: medio.

– Administración de servicios prestados por terceros.

Se observa que los contratos de algunos servicios que se le prestan al organismo ya no están vigentes. En el caso de la administración del sistema GIGA, los servicios los prestan terceros cuyo contrato ha vencido, y son pagados con la figura de “legítimo abono”.

Nivel de madurez: no conforma. Las responsabilidades y la rendición de cuentas no están definidas. No hay políticas y procedimientos formales para la contratación de terceros. Los servicios de terceros no son aprobados ni revisados por la dirección. No hay actividades de medición ni informes de los proveedores y en consecuencia la alta gerencia no está al tanto de la calidad del servicio prestado.

Nivel de riesgo: alto.

– Administración de la capacidad y el desempeño.

Se observa que no existen en el organismo políticas y procedimientos formales para la planificación de la capacidad. Si bien se realizan estimaciones basadas en las expectativas de cambio, la falta de definiciones al respecto dificulta la concreción y formalización de ampliaciones de una infraestructura que a la fecha es insuficiente, incluso para las aplicaciones en uso.

Nivel de madurez: no conforma. La alta gerencia no reconoce que las actividades sustantivas clave pueden requerir altos niveles de desempeño de tecnología de la información y que la necesidad del organismo de tales servicios excede la capacidad instalada. No se cuenta con ningún proceso de planificación de la capacidad de procesamiento.

Nivel de riesgo: alto.

– Garantía de la seguridad de los sistemas.

Se observa que no existe un plan estratégico formal de seguridad. No existen responsables de la seguridad y contenido de los datos. No existen perfiles de seguridad de los usuarios. Existen usuarios de la red y del sistema GIGA que son genéricos, no pertenecen a la organización o gozan de los privile-

gios correspondientes al personal de gerencias distintas a la propia. No se capacita a los empleados sobre seguridad informática. No existen procedimientos formales de presentación de informes sobre violaciones a la seguridad, ni de resolución de problemas. La red permite sesiones múltiples concurrentes. No existen políticas para los puestos clave, ni posiciones definidas como tales.

Nivel de madurez: inicial/ad hoc. El organismo reconoce la necesidad de la seguridad de tecnología de información, pero la concientización depende de cada persona. La seguridad de tecnología de información se encara en forma reactiva y no se realizan mediciones. Las responsabilidades no son claras por lo cual las violaciones a la seguridad de tecnología de la información, si son detectadas, generan la necesidad de señalar a los culpables. Las respuestas a las violaciones de la seguridad de tecnología de información son impredecibles.

Nivel de riesgo: alto.

– Identificación e imputación de costos.

Se observa que la máxima autoridad del área entiende que, dada la gravedad de los problemas que debe enfrentar, el análisis de la imputación de costos es secundario.

Nivel de madurez: no conforma. Se carece totalmente de un proceso reconocible para identificar e imputar costos con respecto a los servicios de información prestados. El organismo ni siquiera ha reconocido que haya una cuestión que merezca ser abordada en cuanto a la contabilización de los costos, no hay comunicación al respecto.

Nivel de riesgo: medio.

– Educación y capacitación de los usuarios.

Se observa la no existencia de procedimientos para identificar y documentar las necesidades de capacitación de todo el personal que utiliza servicios de información. No existen políticas y procedimientos aprobados para la identificación de las necesidades de capacitación y tampoco un plan de capacitación a usuarios. La capacitación y concientización en los principios de seguridad no se realiza. El área de capacitación instruye a los empleados en el uso de herramientas informáticas de oficina (Excel, Word, etcétera) y al personal de sistemas en temas específicos.

Nivel de madurez: inicial/ad hoc. Hay evidencias de que el organismo reconoció la necesidad de un programa de educación y capacitación, pero no hay procesos estandarizados. En ausencia de un programa organizado, los empleados identifican y asisten a cursos de capacitación por cuenta propia. Algunos de estos cursos tratan temas de conducta ética, concientización de seguridad de sistemas y prácticas de seguridad. El enfoque global de la dirección carece de cohesión y la comunicación de los temas y abordajes de la educación y capacitación es sólo esporádica y poco coherente.

Nivel de riesgo: alto.

– Asistencia y asesoramiento a los usuarios de tecnología de la información.

Se observa que no existe una mesa de ayuda formal que atienda a los usuarios. Se presta un servicio de acuerdo a la disponibilidad de personal. En lo referente al sistema GIGA, el servicio lo presta personal externo sólo en horas de la tarde. No se dispone de documentación que formalice y estandarice los procedimientos.

Nivel de madurez: inicial/ad hoc. El organismo reconoció que se necesita un proceso apoyado por herramientas y personal para responder a las consultas de los usuarios y administrar la resolución de problemas. No obstante, no se cuenta con un proceso estandarizado y sólo se brinda un soporte reactivo. La alta gerencia no monitorea las consultas, problemas o tendencias. No hay un proceso de escalamiento que ayude a resolver los problemas.

Nivel de riesgo: medio.

– Administración de la configuración.

Se observa que no existen procedimientos formales para la administración de la configuración ni está definida la función. Los datos disponibles no son de calidad y difieren según la oportunidad de la solicitud de información.

Nivel de madurez: no conforma. La alta gerencia no valora los beneficios de contar con un proceso para la información y administración de la infraestructura de tecnología de la información, ni para la configuración de hardware ni de software.

Nivel de riesgo: alto.

– Administración de problemas e incidentes.

Se observa que no existen procedimientos formales para la administración de problemas e incidentes de seguridad, ni sistemas al efecto que permitan realizar el escalamiento y seguimiento de los problemas y pistas de auditoría.

Nivel de madurez: no conforma. No se reconoce la necesidad de administrar problemas e incidentes. El proceso de resolución de problemas es informal y los usuarios y el personal de tecnología de la información encara los problemas individualmente, caso por caso.

Nivel de riesgo: alto.

– Administración de datos.

Se observa que no existen procedimientos para el monitoreo de exactitud, integridad y autorización. Los sistemas, en particular el GIGA –desde el cual se autorizan todas las erogaciones del organismo–, se alimentan con información generada en aplicaciones ad hoc, desarrolladas fuera del control del área de tecnología informática, con utilitarios de oficina y, por lo tanto, sin satisfacer mínimamente normas de calidad y seguridad.

Nivel de madurez: no conforma. Los datos no están considerados como un recurso y un bien del

organismo. No se asignó responsabilidad sobre los datos ni rendición de cuentas individual por su integridad y confiabilidad. La calidad y seguridad de los datos es escasa o nula.

Nivel de riesgo: alto.

– Administración de instalaciones.

Se observa que no existe normativa de seguridad informática ni de seguridad física de las instalaciones. No existe registro del acceso a los centros de procesamiento. Se verificaron pérdidas de líquidos provenientes de los baños del primer piso que caían sobre el *rack* de comunicaciones del centro de procesamiento de datos. Los equipos de alimentación de energía alternativa no tienen mantenimiento preventivo. No existe un plan formal de contingencia.

Nivel de madurez: inicial/ad hoc. El organismo reconoce la necesidad de brindar un entorno físico adecuado que proteja los recursos y el personal contra los peligros generados por la naturaleza y por el hombre. No existen procedimientos estándar y la administración de las instalaciones y los equipos depende de la idoneidad y capacidad de ciertas personas clave. No se revisan las actividades de maestría en las instalaciones y el personal se desplaza sin restricciones. La dirección no monitorea los controles ambientales de las instalaciones ni el movimiento del personal.

Nivel de riesgo: alto.

– Administración de operaciones.

Se observa que no hay evidencia que sustente: 1) la totalidad del procesamiento ejecutado, arranques en frío, reinicios y recuperaciones; 2) las estadísticas de finalización de cronogramas, a fin de confirmar que se cumple satisfactoriamente con todos los requerimientos; 3) la separación física y lógica de las bibliotecas fuente y objeto de prueba, desarrollo y producción y los procedimientos de control de cambios para trasladar programas entre las bibliotecas; 4) las estadísticas de desempeño de las actividades operativas, incluyendo, entre otras: capacidad, utilización y desempeño del hardware y periféricos; utilización y desempeño de la memoria de los equipos principales; utilización y desempeño de telecomunicaciones. Tampoco se tuvo conocimiento de la existencia de manuales de instrucciones y procedimientos de operación, documentación del proceso de puesta en marcha y otras tareas, programas de trabajo y registro de operaciones.

Nivel de madurez: inicial/ad hoc. El organismo reconoce la necesidad de estructurar las funciones de soporte de tecnología de la información. Sin embargo, no hay procedimientos estándares establecidos y las actividades son de tipo reactivo. La mayoría de las operaciones no están formalmente programadas y los pedidos de procesamiento se aceptan sin validación previa. Las computadoras que dan soporte a los procesos con frecuencia sufren interrupciones y demoras. Los empleados pierden tiempo

por tener que esperar los recursos. Los sistemas no son estables ni están disponibles.

Nivel de riesgo: alto.

Monitoreo

– Monitoreo de los procesos.

Se observa que no se han establecido formalmente políticas, procedimientos, objetivos e indicadores de desempeño. Consecuentemente, no se realiza el monitoreo continuo y sistemático de la actividad del área de tecnología de la información.

Nivel de madurez: no conforma. El organismo no tiene procesos de monitoreo implementados. La función de tecnología de la información no realiza el monitoreo de los proyectos y procesos en forma independiente. No se cuenta con informes útiles, puntuales y precisos. No se reconoce la necesidad de objetivos de proceso claramente entendidos.

Nivel de riesgo: alto.

Procedimientos operacionales

En este apartado el informe de la AGN describe brevemente los circuitos administrativos informales que, efectivamente realiza la Administración General de Puertos en cada sector involucrado en el uso del sistema GIGA, con las correspondientes observaciones.

– Gerencia de abastecimiento.

Se observa que un mismo agente realiza varias operaciones utilizando distintos perfiles, lo que reduce la calidad del control por oposición y afecta seriamente la eficacia, confidencialidad, integridad y confiabilidad de la información.

El sistema es subutilizado por la gerencia, dado que el reglamento de contrataciones que se aplica es posteriori a su puesta en marcha y nunca se la adoptó.

El uso de planillas Excel conspira contra la seguridad, la integridad y confiabilidad en el manejo de datos.

La operatoria llevada a cabo por la Gerencia de Abastecimiento consiste en analizar las ofertas a partir de planillas Excel con los datos, y no utilizando el sistema. Esto implica el riesgo de que haya habido errores en la transcripción de datos y la pérdida de la información histórica de las ofertas recibidas. Afecta la eficacia, la eficiencia, la integridad, la disponibilidad, el cumplimiento y la confiabilidad de la información.

Se realizan tareas innecesarias por falta de confianza en el sistema.

Algunas tareas no están automatizadas, se realizan manualmente, lo que afecta la eficacia y eficiencia de la organización.

Nivel de riesgo: alto.

– Gerencia de administración.

Presupuesto

Se observa que en la formulación del gasto se les asignan a los sectores conceptos que no les corresponden. Ello permite a un sector emitir solicitudes de gastos no acordes a lo presupuestado ni a sus misiones y funciones.

Nivel de riesgo: bajo.

Tesorería

Se observa que existe pérdida de confiabilidad e integridad de los datos de la base del sistema GIGA, porque no se utiliza la función de emisión automática de cheques ni la función del sistema para la conciliación bancaria. La manipulación de la base de datos en forma directa evita los controles internos del sistema.

Nivel de riesgo: alto.

Contabilidad

Se observa que por falta de un procedimiento interno adecuado se dan de alta las cuentas patrimoniales sin identificar la cuenta contable ni presupuestaria a las que corresponden, lo cual afecta la eficiencia de los procesos de compras y contrataciones.

La función “Fecha de operación del sistema” es usada por más personas que las imprescindibles, por lo cual se pierde la confiabilidad e integridad de la información.

Se han detectado errores en las relaciones, establecidas por los usuarios del sistema, entre las cuentas patrimoniales y las cuentas presupuestarias, lo cual genera errores en las imputaciones contables automáticas y, luego, en el balance de sumas y saldos.

Nivel de riesgo: alto.

Cuentas corrientes

Se observa el hecho de que la inhabilitación de los clientes morosos se realice en forma manual, lo cual permite que se pueda omitir la acción.

Nivel de riesgo: bajo.

– Operación general.

Se observa que cada área del organismo opera como si estuviera aislada del resto. No existe conciencia de la interdependencia que un sistema de gestión integral supone en el funcionamiento general.

No existen manuales de procedimientos que regulen la operación de los sectores involucrados.

La Auditoría General de la Nación, de conformidad con la tarea realizada, llega a las siguientes conclusiones, sobre la evaluación del sistema informático de administración y abastecimiento denominado GIGA de la Administración General de Puertos Sociedad del Estado.

En general, en los niveles gerenciales del organismo hay un alto grado de rotación. No existe un organigrama con misiones y funciones. El personal del organismo es de aproximadamente 450 agentes. En el sector de sistemas trabajan 12 personas.

La dotación del área de tecnología informática es reducida para el volumen de tareas que debería realizar el sector si asumiera la problemática de todo el organismo.

Se han observado datos erróneos almacenados en las bases principales que los sistemas de aplicación no deberían admitir.

El objetivo y las características de los sistemas integrados de administración de empresas, en general, y de sistema de aplicación GIGA, en particular, que mantienen y procesan datos clasificados y sensitivos y que en su proceso generan transferencia de la propiedad de bienes y el pago de dinero, tienen un alto grado de complejidad e involucran aprobaciones y garantías de las autoridades de los organismos. Por eso, son muy susceptibles a las pérdidas de información y económicas, la administración deficiente o el uso no autorizado de los recursos; por lo tanto, resultan particularmente vulnerables.

El sistema GIGA, con el cual se realiza la gestión administrativa integral, incluyendo el abastecimiento de bienes y servicios, ha evidenciado la falta de integridad en la información almacenada así como relajamiento de sus controles internos, a lo que se agrega que es alimentado con datos provenientes de sistemas manuales y computarizados que no han sido aprobados formalmente y que, en consecuencia, no satisfacen requerimientos de confiabilidad e integridad.

Del análisis del riesgo al que se encuentran sometidos los siete requerimientos (eficacia, eficiencia, confidencialidad, integridad, disponibilidad, cumplimiento y confiabilidad) que deberían satisfacer la información provista por el área de tecnología de la información, se concluye –dice la AGN– que el riesgo promedio de no alcanzar los objetivos de calidad, teniendo en cuenta los procesos considerados, se encuentra entre el 78 % y el 91 %, con un promedio general del 84 %.

Finalmente evalúa la AGN, de acuerdo con el modelo genérico de madurez y los niveles detectados durante el trabajo realizado, la gestión de la tecnología informática en la Administración General de Puertos Sociedad del Estado se encuentra para 22 objetivos de control en el nivel de madurez “no conforme” y para 8 objetivos en el nivel de “inicial”, todo lo cual pone en peligro la eficiencia en el cumplimiento de la misión del organismo e, incluso, la eficacia de su concreción.

Para superar las fallas observadas, la Auditoría General de la Nación considera que es imprescindible un fuerte compromiso de las máximas autorida-

des de la Administración General de Puertos Sociedad del Estado que deberían trasladar las observaciones a las gerencias dependientes, para que a su vez mejoren los procedimientos y controles existentes e incorporen aquellos aún no implementados.

Para ello, recomienda a la Administración General de Puertos Sociedad del Estado, lo siguiente:

- Superar a la brevedad las limitaciones de los procesos ponderados en niveles “no conforme” e “inicial”.

- Recomponer la base de datos de manera tal que se pueda confiar en la información que almacena.

- Reimplantar controles internos del sistema que fueron oportunamente levantados para disminuir la carga de trabajo del personal del organismo y consecuentemente acelerar la implantación del sistema.

- Optimizar la estructura organizativa para reflejar las condiciones operativas actuales del organismo y establecer las relaciones entre las unidades componentes del mismo. Dentro de dichas unidades deberán definirse claramente los roles, responsabilidades y tareas de cada individuo.

- Implantar circuitos administrativos que eviten duplicación de esfuerzos y procesos antiguos ya innecesarios e impidan que el organismo funcione en compartimentos estancos, lo que relaja controles esenciales.

- Asegurar que los datos ingresen al sistema sólo en el punto donde se generan y que estén disponibles donde se los utiliza.

- Capacitar a cada integrante del organismo para que conozca cómo su acción se interrelaciona y contribuye a alcanzar los objetivos generales.

- Forzar el uso integral del sistema GIGA abarcando el seguimiento completo de los circuitos administrativos.

- Disponer en forma urgente de 4 personas suficientemente calificadas, 2 en administración y uso de la base de datos Oracle y 2 en programación en lenguaje Visual Basic, para poder proceder a la indispensable transferencia tecnológica del sistema, dado que es muy importante superar la dependencia respecto del soporte técnico del proveedor del sistema y garantizar la condición clave del control, fundada en la independencia entre los programadores y los administradores de la base de datos.

La Auditoría General de la Nación aclara que el proyecto de informe de auditoría fue puesto en conocimiento del organismo auditado, para que formule las observaciones y/o comentarios que estimen pertinentes.

La Administración General de Puertos Sociedad del Estado dio contestación, incluyendo los comentarios y descargos, de tres gerencias distintas en documentos no integrados. Al mismo tiempo, el interventor del organismo indica que van a seguir las recomendaciones del informe de auditoría.