

SESIONES ORDINARIAS

2011

ORDEN DEL DÍA N° 2735

COMISIÓN PARLAMENTARIA MIXTA REVISORA DE CUENTAS

Impreso el día 26 de octubre de 2011

Término del artículo 113: 4 de noviembre de 2011

SUMARIO: **Pedido** de informes al Poder Ejecutivo sobre las medidas adoptadas en atención a las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación, en el informe referido a la evaluación de la tecnología informática en la Administración Federal de Ingresos Públicos, organismo autárquico en la órbita del Ministerio de Economía, con el objeto de determinar debilidades y fortalezas de la gestión informática unificada de la Dirección General Impositiva, la Dirección General de Aduana y la Dirección General de la Recaudación de la Seguridad Social y del Proceso de Transformación Integral del Área.

1. (4.920-D.-2011.)
2. (51-O.V.-2006.)

Dictamen de comisión

Honorable Cámara:

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas ha considerado el expediente Oficiales Varios 51/06, mediante el cual la Auditoría General de la Nación remite resolución 165/04 sobre un informe especial referido a la evaluación de la tecnología informática en la Administración Federal de Ingresos Públicos, organismo autárquico en la órbita del Ministerio de Economía, con el objeto de determinar debilidades y fortalezas de la gestión informática unificada de la Dirección General Impositiva, la Dirección General de Aduana y la Dirección General de la Recaudación de la Seguridad Social y del Proceso de Transformación Integral del Área”; y, por las razones expuestas en sus fundamentos, os aconseja la aprobación del siguiente

Proyecto de resolución

La Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVE:

1. Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional, solicitándole informe sobre las medidas adoptadas para regularizar

las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación, con motivo del informe referido a la evaluación de la tecnología informática en la Administración Federal de Ingresos Públicos, organismo autárquico en la órbita del Ministerio de Economía, con el objeto de determinar debilidades y fortalezas de la gestión informática unificada de la Dirección General Impositiva, la Dirección General de Aduana y la Dirección General de la Recaudación de la Seguridad Social y del Proceso de Transformación Integral del Área.

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

De acuerdo con las disposiciones pertinentes, el presente dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de la comisión, 30 de junio de 2011.

Heriberto A. Martínez Oddone. – Nicolás A. Fernández. – Luis A. Juez. – Gerardo R. Morales. – Juan C. Romero. – Ernesto R. Sanz. – Juan C. Morán. – Walter A. Agosto.

FUNDAMENTOS

Aclaraciones previas

La Auditoría General de la Nación (AGN) destaca que se presentaron dificultades para realizar el relevamiento de información debido a la ausencia de una compilación ordenada de la normativa interna vigente, a las demoras en que incurrió la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) para la satisfacción de las solicitudes realizadas y a la falta de entrega de parte de la documentación solicitada.

Para cada una de las observaciones la AGN incluye el nivel de madurez, conforme al modelo de madurez

de la capacidad de la Universidad Carnegie Melon, el cual se describe a continuación.

Niveles del modelo genérico de madurez:

– 0. No conforma. Falta total de procesos reconocibles. La organización incluso no reconoce que existe un tema que debe 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 tienden a ser aplicadas sobre una base individual o caso por caso. La administración aparece como desorganizada.

– 2. Repetible aunque intuitivo. 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 dejada a cada individuo. Hay un alto grado de confianza en el conocimiento de los individuos y los errores son probables.

– 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 y tomar acción cuando los procesos parecen no estar trabajando adecuadamente. Los procesos están bajo mejora constante y proveen una práctica correcta. El uso de herramientas y de automatización es limitado o fragmentario.

– 5. Optimizado. Los procesos han sido corregidos al nivel de la mejor práctica, basado en los resultados de la mejora continua y de la movilización con otras organizaciones. La TI 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.

A efectos de determinar el impacto de las observaciones detectadas, la AGN clasificó a las mismas de acuerdo con el nivel de riesgo. Los niveles asignados son alto, medio y bajo.

Comunicación del proyecto

La AGN manifiesta que el proyecto de informe de auditoría fue enviado al organismo auditado para que formule las observaciones, los comentarios que estime pertinentes, con fecha 21/4/2004. Los mismos fueron remitidos por la AFIP con fecha 4/6/2004 a la AGN. La misma señala que, como consecuencia del análisis del descargo presentado por el organismo auditado, ratifica

las observaciones que oportunamente formulara y se comentan a continuación.

Observaciones

1. Planificación y organización

1.1. Definición de un plan estratégico de tecnología informática.

Nivel de madurez: repetible aunque intuitivo.

Descripción: de la documentación obtenida se desprende que no existen procedimientos formales para la planificación estratégica de la tecnología de la información, que establezcan su relación con los objetivos estratégicos del organismo. Los planes generales de la subdirección general definen metas concretas sin estimación de costos ni plazos, lo que dificulta su monitoreo y evaluación.

Nivel de riesgo: alto.

1.2. Definición de la arquitectura de la información.

Nivel de madurez: inicial / ad hoc.

Descripción: no se recibió información normativa en el tema de arquitectura de la información. Existe un sistema denominado SUPA (Sistema Único de Parámetros de AFIP) que incluye el diseño de la mayoría de las tablas de Oracle. La intención es que cada tabla tenga un dueño responsable de la administración de sus campos. Se está trabajando en el tema sin asignarle un rol protagónico en la planificación informática. Genera confusión en el uso de la información, especialmente cuando se la trata con fines de control fiscal.

Nivel de riesgo: alto.

1.3. Determinación de la Dirección Tecnológica.

Nivel de madurez: repetible aunque intuitivo.

Descripción: de la información recibida se desprende que no existen procedimientos formales para la confección de un plan de infraestructura tecnológica. Se han fijado rumbos, en materia de infraestructura, contenidos en el plan general de sistemas que se pueden compartir; sin embargo, no están justificados ni evaluados. Se determinan temas estratégicos de alta significación económica para la Nación sin evaluación formal de impacto, riesgos y costos.

Nivel de riesgo: alto.

1.4. Definición de la organización y las relaciones de tecnología informática.

Nivel de madurez: proceso parcialmente definido.

Descripción: de la documentación recibida se desprende que falta formalizar las relaciones con otras partes, tales como comités de dirección, auditoría interna y administración de proveedores. La organización no está funcionalmente completa. La alta gerencia del organismo reconoce tener limitaciones por falta de nivel

técnico del personal y por la inestabilidad del personal contratado, significativo en áreas de informática.

Nivel de riesgo: medio.

1.5. Administración de la inversión en tecnología de información.

Nivel de madurez: no conforma.

Descripción: de la documentación recibida se desprende que no existen procedimientos formales que definan el mecanismo para la administración de la inversión. Los presupuestos anuales de tecnología informática recibidos son incompletos y no representativos. La inversión principal se realiza a través de organismos internacionales, lo que dificulta tener una visión global del presupuesto y su ejecución.

Nivel de riesgo: alto.

1.6. Comunicación de los objetivos y directivas de la Gerencia.

Nivel de madurez: inicial / ad hoc.

Descripción: de la documentación recibida se desprende que no existen políticas formales para la comunicación de las decisiones y normativas del área y tampoco para el control de su cumplimiento.

Nivel de riesgo: medio.

1.7. Administración de los recursos humanos.

Nivel de madurez: repetible aunque intuitivo.

Descripción: de la documentación recibida se desprende que no existen procedimientos formales para la selección, formación y promoción del personal. La dirección reconoce tener limitaciones por falta de nivel técnico del personal y por la inestabilidad del personal contratado, significativo en áreas de informática.

Nivel de riesgo: medio.

1.8. Garantía del cumplimiento de los requerimientos externos.

Nivel de madurez: repetible aunque intuitivo.

Descripción: de la documentación recibida se desprende que no están establecidos procedimientos formales relativos al cumplimiento (identificación, análisis y adaptación) de los requerimientos externos.

Nivel de riesgo: medio.

1.9. Evaluación de riesgos.

Nivel de madurez: repetible aunque intuitivo.

Descripción: de la documentación recibida se desprende que no existen procedimientos formales referentes a la administración de riesgos y tampoco una evaluación y un plan de acción de reducción de riesgos. Se desconoce el nivel de riesgo de la tecnología informática en la administración.

Nivel de riesgo: alto.

1.10. Administración de proyectos.

Nivel de madurez: repetible aunque intuitivo.

Descripción: desde principios del año 2002 se está llevando a cabo la transformación del área de Tecnología de la Información de la Administración Federal

de Ingresos Públicos. Esto abarca la totalidad de las incumbencias del sector y prácticamente la totalidad de su personal.

El éxito del proyecto hace a la calidad y cantidad de la recaudación pública de la Nación. De la documentación recibida se desprende que no existe una metodología formalmente establecida en el Organismo para la administración de proyectos de esta naturaleza y tampoco se está utilizando alguna de las metodologías clásicas de programación por camino crítico. El tiempo y los gastos del personal asignado al proyecto no se presupuestan ni controlan. Las reprogramaciones, convertidas en planes para cada año calendario, se realizan en forma reactiva de acuerdo con las necesidades y los atrasos que se generaron. Durante el año se han detectado modificaciones en las tareas programadas para el mismo que no se reflejaron en los documentos recibidos.

Nivel de riesgo: alto.

1.11. Administración de la calidad.

Nivel de madurez: no conforma.

Descripción: en la documentación recibida no se detectan intentos por desarrollar un plan general de calidad.

Nivel de riesgo: alto.

2. Adquisición e implementación.

2.1. Identificación de soluciones automatizadas.

Nivel de madurez: repetible aunque intuitivo.

Descripción: de la documentación recibida no se deduce que el organismo haya establecido una metodología escrita de implementación de las soluciones de tecnología informática para satisfacer los requerimientos de AFIP. Cada una de las áreas que antes eran independientes (DGI, DGA, DGRSS) tiene sus propias características al respecto. No se realiza la consideración escrita de alternativas, evaluadas con respecto a los requerimientos del usuario, oportunidades tecnológicas, factibilidad económica, evaluaciones de riesgos y otros factores. El proceso no se sigue por igual en todos los proyectos y depende de las decisiones tomadas por el personal involucrado y la dimensión y prioridad del requerimiento del problema original.

Nivel de riesgo: medio.

2.2. Adquisición y mantenimiento del software de aplicación.

Nivel de madurez: repetible aunque intuitivo.

De la documentación recibida no se deduce que el organismo haya establecido una metodología formal para definir las necesidades de nuevas aplicaciones y los requerimientos de sus actualizaciones y mantenimiento. En estos momentos no se están contratando servicios externos de provisión de soluciones; pero, si hubiera que hacerlo por razones de fuerza mayor,

tampoco existen procedimientos para la adquisición y acreditación de aplicaciones provistas por terceros.

Nivel de riesgo: medio.

2.3. Adquisición y mantenimiento de la infraestructura tecnológica.

Nivel de madurez: repetible aunque intuitivo.

De la documentación recibida no se deduce que el organismo haya establecido un marco normativo formal referente a la adquisición y mantenimiento de la infraestructura tecnológica y de su integridad. No se evidencia capacidad de monitorear y medir el desempeño de la infraestructura existente con miras a la detección oportuna de problemas y el dimensionamiento de las ampliaciones. No se encontraron registros, tales como registros de fallas debidas a falta de mantenimiento o a cambio de hardware o software de sistemas y registros de costos de las grandes modificaciones de infraestructura, que garanticen la elaboración de índices de desempeño. El costo y el tiempo para llegar al nivel deseable de escalabilidad, flexibilidad e integración no están determinados. Se debe sobredimensionar la infraestructura a fin de evitar limitaciones ante problemas de los cuales no existen registros históricos.

Nivel de riesgo: medio.

2.4. Desarrollo y mantenimiento de procedimientos.

Nivel de madurez: repetible aunque intuitivo.

De la documentación recibida no se deduce que la administración haya establecido una metodología del ciclo de vida del desarrollo de sistemas. Los niveles de servicio acordados con los usuarios son no mensurables. No se tiene control del nivel de satisfacción de los usuarios con los manuales y materiales de capacitación. Esta situación deviene en pérdida de eficacia y eficiencia.

Nivel de riesgo: medio.

2.5. Instalación y acreditación de sistemas de aplicación.

Nivel de madurez: repetible aunque intuitivo.

De la documentación recibida no se deduce que el organismo haya establecido estándares formalmente definidos que comprendan la totalidad de las tareas requeridas para la implementación de los nuevos sistemas o modificaciones a los existentes.

Nivel de riesgo: medio.

2.6. Administración de cambios.

Nivel de madurez: repetible aunque intuitivo.

De la documentación recibida no se deduce que el organismo haya establecido un procedimiento formal de administración de cambios. Existe el riesgo de no

disponer de los cambios necesarios en el momento oportuno.

Nivel de riesgo: medio.

3. Entrega y soporte.

3.1. Definición y administración de los niveles de servicio.

Nivel de madurez: inicial / ad hoc.

De la documentación recibida se deduce que los niveles de servicio comprometidos son genéricos y si bien demuestran la buena intención de las partes, no son mensurables y no garantizan la satisfacción de las necesidades del usuario.

Nivel de riesgo: medio.

3.2. Administración de servicios prestados por terceros.

Nivel de madurez: repetible aunque intuitivo.

No se obtuvo evidencia del registro de los servicios efectuados por mantenimiento de hardware informático. No existe control por parte de la gerencia de tecnología informática de las tareas de mantenimiento de infraestructura que pueden afectar la continuidad de los servicios.

El control de la prestación de los servicios de mantenimiento es responsabilidad del área de servicios generales. La delegación de la responsabilidad del monitoreo de la calidad del mantenimiento de los sistemas de infraestructura informática puede conducir a una situación de inoperabilidad de los centros de cómputos. Ante la eventualidad de necesitar de servicios prestados por terceros, no existe un marco normativo adecuado.

Nivel de riesgo: alto.

3.3. Administración de la capacidad y el desempeño.

Nivel de madurez: repetible aunque intuitivo.

A pesar de la complejidad de los servicios informáticos que se prestan en la Administración, de la documentación recibida no se deduce que el organismo disponga de herramientas de modelado del desempeño de la infraestructura que permitan administrar adecuadamente la capacidad, la confiabilidad y la disponibilidad.

Nivel de riesgo: medio.

3.4. Garantía de un servicio continuo.

Nivel de madurez: repetible aunque intuitivo.

De la documentación recibida se deduce que los planes para garantizar la continuidad del servicio están siendo redactados. Se está a la espera de la contratación de un aplicativo a usar como herramienta para la preparación de un plan de contingencia completo.

Nivel de riesgo: alto.

3.5. Garantía de la seguridad de los sistemas.

Nivel de madurez: repetible aunque intuitivo.

De la documentación recibida se deduce que la seguridad de acceso lógico está limitada a los servidores centrales de aplicaciones y datos excluyendo a la red

de computadoras personales e impresoras de red del organismo. Se está trabajando para que el acceso a los datos lo maneje la base de datos y no cada uno de los aplicativos. Los usuarios no tienen control sobre el uso de sus propias cuentas.

Nivel de riesgo: medio.

3.6. Identificación e imputación de costos.

Nivel de madurez: inicial / ad hoc.

De la documentación recibida se deduce que, si bien se tiene conciencia de la necesidad de un sistema de imputación, no existe por el momento ningún tipo de asignación de costos informáticos. En las conversaciones mantenidas se reconoce que algunas modificaciones de los sistemas existentes para adaptarlos a actos o decisiones emanados de otras autoridades (leyes, decretos, resoluciones, etcétera) generan costos superiores a los beneficios que las disposiciones generan al fisco. No se puede evaluar la eficiencia del gasto del área de tecnología informática.

Nivel de riesgo: medio.

3.7. Educación y capacitación de los usuarios.

Nivel de madurez: inicial / ad hoc.

De la documentación recibida no se deduce que el organismo haya establecido un programa organizado que origine que los empleados asistan a cursos de capacitación sobre temas de conducta ética, concientización de seguridad de sistemas y prácticas de seguridad. La alta gerencia de tecnología informática delega la planificación de la capacitación en el área de recursos humanos.

Nivel de riesgo: alto.

3.8. Asistencia y asesoramiento a los usuarios de tecnología informática.

Nivel de madurez: proceso definido.

Se está utilizando un sistema de aplicación Mr. Sea que cuenta con pocas licencias y no incluye el módulo de gerenciamiento para efectuar el seguimiento de las tendencias y generar informes sobre las actividades de la mesa de ayuda. El personal disponible, doce agentes, resulta escaso para los catorce mil usuarios internos de la administración. Los usuarios externos (contribuyentes y otros) no acceden directamente a la mesa de ayuda del área de tecnología informática sino a la del área correspondiente a sus aportes. No está claro el procedimiento de escalamiento entre mesas de ayuda.

Nivel de riesgo: medio.

3.9. Administración de la configuración.

Nivel de madurez: inicial / ad hoc.

No se recibió la documentación solicitada que hubiese permitido verificar la existencia de procedimientos que aseguren el registro e identificación en inventario de los bienes de tecnología informática. Tampoco se

pudo determinar la existencia de procedimientos para la administración de los cambios en la configuración.

Nivel de riesgo: alto.

3.10. Administración de problemas e incidentes.

Nivel de madurez: proceso definido.

De la documentación recibida no se deduce que el organismo haya establecido la política de registro y respuesta a incidentes incluyendo el escalamiento de problemas. Está prevista la adquisición de una herramienta que permita su administración eficaz y eficiente.

Nivel de riesgo: medio.

3.11. Administración de datos.

Nivel de madurez: repetible aunque intuitivo.

La captura de datos se encuentra automatizada en forma prácticamente total. Sin embargo se están programando tareas de reingeniería de los sistemas existentes (vg. Sistema de Declaraciones Juradas) para adecuarlos a un ingreso remoto de los datos por parte del usuario final (contribuyente) sin generar puntos de falla en su ciclo de procesamiento. Las salidas impresas se han reducido significativamente y el volumen de impresión es bajo. La operación de resguardo de los datos no incluye la prueba periódica de restauración que garantice la eficacia de la copia.

Nivel de riesgo: medio.

3.12. Administración de instalaciones.

Nivel de madurez: inicial / ad hoc.

No se registran todos los accesos a los centros de cómputos. Se ha observado que, cuando existe un libro de registro de visitas, las entradas registradas en tres días sólo comprenden al personal de esta auditoría y no figura el personal de proveedores que, simultáneamente, está realizando tareas de instalación. Se ha verificado in situ que existen sistemas de alarma de acceso físico cuyo uso es desconocido por el personal y que están prácticamente fuera de servicio.

Nivel de riesgo: alto.

3.12.1. Seguridad física.

No se obtuvo evidencia de normas y procedimientos para el control de entradas y salidas.

Nivel de riesgo: alto.

3.12.2. Escolta de visitantes.

Las visitas que acceden a los centros de cómputos no se acreditan en los accesos a los edificios del organismo. En la entrada al edificio no se solicita el documento de identidad ni se avisa telefónicamente a los centros de cómputos quien va a ingresar.

Nivel de riesgo: alto.

3.12.3. Salud y seguridad del personal.

No se obtuvo evidencia de las mediciones de los niveles de iluminación (Ley de Higiene y Seguridad / Ley de Riesgo del Trabajo), ni sobre los registros de

inspección en instalaciones eléctricas, como así tampoco de los planes de inspección de los equipos.

Nivel de riesgo: alto.

3.12.4. Protección contra factores ambientales.

Descripción: no se ha obtenido evidencia formal con respecto a la seguridad contra factores de riesgo ambiental.

Nivel de riesgo: alto.

3.13. Administración de operaciones.

Nivel de madurez: proceso definido.

Descripción: de la información recibida no se deduce que las operaciones están respaldadas por presupuestos de recursos para gastos de capital y recursos humanos. La capacitación no está formalizada ni es continua. No resultó posible medir y monitorear las actividades diarias con acuerdos de desempeño estandarizados y niveles de servicio establecidos. No está establecida una política formal para reducir la cantidad de eventos no programados. Se entablan acuerdos formales de mantenimiento y servicio con los proveedores del mantenimiento de hardware y software.

Nivel de riesgo: medio.

4. Monitoreo.

4.1. Monitoreo de los procesos.

Nivel de madurez: inicial / ad hoc.

Se dificulta la evaluación de la gestión de la tecnología informática por falta de estadísticas confiables.

Nivel de riesgo: alto.

Finalmente la AGN concluye que, de acuerdo con el modelo genérico de madurez y los niveles detectados durante su trabajo, la gestión de la tecnología informática en la Administración Federal de Ingresos Públicos se encuentra entre el nivel de madurez inicial y el de procesos repetibles aunque intuitivos.

Dada la importancia del organismo en la Administración Pública Nacional se recomienda tender a que la madurez de la calidad de la gestión se aproxime al nivel de procesos definidos.

(Procedimientos estandarizados, documentados y comunicados vía entrenamiento.)

Heriberto A. Martínez Oddone. – Nicolás A. Fernández. – Luis A. Juez. – Gerardo R. Morales. – Juan C. Romero. – Juan C. Morán. – Walter A. Agosto.

ANTECEDENTES

Ver expedientes 4.920-D.-2011 y 51-O.V.-2010.