

SESIONES ORDINARIAS

2004

ORDEN DEL DIA N° 178

COMISION PARLAMENTARIA MIXTA
REVISORA DE CUENTAS
DE LA ADMINISTRACION

Impreso el día 26 de abril de 2004

Término del artículo 113: 5 de mayo de 2004

SUMARIO: **Pedido** de informes al Poder Ejecutivo sobre las medidas adoptadas a fin de revertir las graves falencias organizacionales y funcionales en el ámbito de la Comisión Nacional de Comunicaciones, y otras cuestiones conexas. (22-S.-2004.)

Buenos Aires, 14 de abril de 2004.

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 sobre las medidas adoptadas a los efectos de:

- a) Revertir las graves falencias organizacionales y funcionales evidenciadas en el ámbito de la Comisión Nacional de Comunicaciones, a través del examen por la Auditoría General de la Nación de lo actuado por ésta respecto del control del concesionario del espectro radioeléctrico (Thales Spectrum de Argentina S.A. –TSA–);
- b) Regularizar las situaciones observadas respecto a lo ejecutado en función de las tareas de control citadas;
- c) Determinar el eventual perjuicio fiscal que pudiera haberse producido como consecuencia de las aludidas situaciones; y
- d) La determinación de las correspondientes responsabilidades.

2° – Remitir copia de los expedientes O.V.-518/03 y 537/03 a la Procuración General de la Nación, a sus efectos.

3° – Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional, a la Procuración General de la Nación y a la Auditoría General de la Nación, juntamente con sus fundamentos.

Saludo a usted muy atentamente.

Marcelo Guinle. – Juan Estrada.

FUNDAMENTOS

Las presentes actuaciones se refieren a un informe preparado por la Auditoría General de la Nación, sobre la evaluación de la tecnología informática en la Comisión Nacional de Comunicaciones.

La Auditoría General de la Nación informa que efectuó un examen en el ámbito de la Secretaría de Comunicaciones, con el objeto de realizar una evaluación de la tecnología informática en la Comisión Nacional de Comunicaciones.

La AGN informa que se evaluaron los temas de mayor exposición al riesgo, efectuándose una serie de relevamientos y análisis, abarcando la auditoría del estado de utilización de la tecnología informática en la sede central de la Comisión Nacional de Comunicaciones.

Las tareas de campo originales –informa la AGN– abarcaron los meses de diciembre de 2001 y febrero y marzo de 2002. Durante los meses de julio y agosto de 2003 se realizaron nuevas actividades de campo con el objeto de actualizar el informe.

La auditoría incluyó tres etapas: la primera de planificación del análisis detallado, la segunda de verificación del cumplimiento de lo informado en la pri-

mera etapa, ambas completadas a principios de 2002, y la tercera de actualización del informe a octubre de 2003.

En función de la información relevada y de los niveles de riesgo estimados se definieron los trabajos de campo convenientes para realizar las verificaciones necesarias.

La AGN señala que el informe es producto de la evaluación de la información recabada en las entrevistas mantenidas y de las observaciones realizadas en el trabajo de campo, destacando que se presentaron dificultades para realizar el relevamiento debido a la ausencia de una compilación ordenada de la normativa interna vigente.

Por otra parte, se realizó un análisis de los riesgos asociados a los objetivos de control definidos para cada uno de los procedimientos relevados.

La AGN aclara que no formaron parte de la auditoría efectuada la evaluación del uso de la tecnología informática en las delegaciones del interior del país, ni el sistema informático que Thales S.A. debería haber provisto y que, a la fecha de cierre de las tareas de campo, no ha sido recibido por la Comisión Nacional de Comunicaciones.

Como consecuencia del trabajo realizado la Auditoría General de la Nación hizo una serie de observaciones y comentarios, incluyendo para cada una de los mismos las recomendaciones tendientes a mejorar el ambiente de control y reducir los riesgos identificados. Asimismo, a los efectos de determinar el impacto de las observaciones señaladas la AGN clasificó a las mismas de acuerdo con el nivel de riesgo, asignando los niveles en alto, medio y bajo.

Las observaciones y comentarios de la AGN tratan sobre los siguientes rubros principales: planificación y operación, adquisición e implementación, entrega y soporte, y monitoreo.

Con relación a la planificación y operación, la AGN observa:

—No existe un plan estratégico de tecnología informática. No se encuentra disponible documentación que defina el proceso periódico de planificación estratégica, así como tampoco cuáles son los planes a largo y corto plazo. Tampoco existe en el organismo un departamento encargado de definir los circuitos administrativos generales que comprenden a varias gerencias, ni se ha actualizado el manual de misiones y funciones para incluir las nuevas áreas creadas, que, consecuentemente, funcionan inorgánicamente.

—El organismo no cuenta con los sistemas adecuados para su gestión, aunque en lo referente a la arquitectura de la información (datos) se estableció la normativa para su definición y se está concretando al momento del informe, razón por la cual no es posible evaluar su aplicación y efecto.

—Debería existir una dirección tecnológica para mantener un plan de infraestructura tecnológica que

fije y administre expectativas claras y realistas de lo que la tecnología puede ofrecer en términos de productos, servicios y mecanismos de entrega. En la CNC la planificación en la materia es informal, sin registros disponibles.

—No se dispone de la herramienta necesaria para la administración eficaz, el adecuado control de licenciarios y la protección de los derechos de los usuarios de telecomunicaciones y servicios postales. Es insuficiente la dotación de personal del área de sistemas para realizar todas las tareas pendientes.

—La administración de la inversión en tecnología de información es deficiente, surgiendo diferencias entre los presupuestos programados y la ejecución de los mismos. Se observa muy baja o nula inversión en software (programas o sistemas) y en materia de capacitación y comunicación respecto de temas de seguridad. Se producen obsolescencia del software utilizado y falta de capacitación del personal en temas de tecnología de la información y seguridad de los datos.

—Se verificó la existencia de normas y políticas de tecnología de la información generadas en el 2003 por el Grupo de Trabajo de Reestructuración. Este grupo está funcionando como planificador a partir de conceptos básicos que constituyen una política estratégica no escrita. Resta establecer formalmente y difundir adecuadamente entre el personal los lineamientos estratégicos de la organización para generar un marco positivo de control interno.

—Sobre la administración de los recursos humanos del área de informática se observa que el personal es en gran parte, incluyendo al jefe de área, personal contratado. Ello es un defecto que debe solucionarse, ya que al no contar con la suficiente estabilidad no se garantiza la continuidad de los procedimientos, en su mayoría no escritos, que se aplican en el sector.

—No existe garantía del cumplimiento de los requerimientos externos. De las inspecciones realizadas no surge la observancia de requerimientos externos en materia de seguridad física y lógica. El efecto puede ser la pérdida de datos y equipos. La integridad física del personal no está garantizada.

—No existe un proceso documentado para la identificación de los riesgos de tecnología informática y el análisis de su impacto.

—El marco de administración de proyectos no está debidamente documentado y depende de la experiencia y voluntad del personal del área. No se controlan los plazos, los costos y la calidad de los sistemas resultantes de los proyectos.

—No existe un plan de administración de calidad del organismo que proporcione las distintas fases de desarrollo, prestaciones clave y responsabilidades explícitas. Las decisiones sobre el proceso de desarrollo, implementación y mantenimiento se to-

man según metodologías de aplicación informal sin la debida documentación.

Con relación a adquisición e implementación, la AGN observa:

–Las políticas y procedimientos utilizados para la identificación de soluciones son informales, no existen procedimientos para el relevamiento completo de los requerimientos de todos los usuarios ni para el análisis de alternativas. Ello trae como consecuencia el riesgo de seleccionar alternativas con incorrecta relación costo-beneficio. Peligro de contratación y desarrollo de tecnología informática no adecuada a las necesidades del organismo en tiempo y forma.

–No existen una definición específica de requerimientos funcionales y operativos y una implementación por etapas con prestaciones claras sobre la adquisición y mantenimiento del software de aplicación. Se aplica en el área de sistemas una metodología de ciclo de vida de desarrollo de sistemas de manera informal sin la debida institucionalización por parte de la alta gerencia, y no existe un plan de aceptación que defina los criterios y procedimientos necesarios para la recepción provisoria y definitiva de sistemas informáticos.

–Las políticas y procedimientos que hacen a la adquisición y mantenimiento de la infraestructura tecnológica son informales o no existen.

–Las políticas y procedimientos que hacen al desarrollo o mantenimiento de procedimientos relacionados con tecnología informática son informales o no existen.

–Las políticas y procedimientos referentes al ciclo de vida del desarrollo de sistemas y la metodología para la acreditación de sistemas no existen o son informales.

–Las políticas y procedimientos de control de cambios son informales y el registro de control de cambios está en etapa de construcción.

Con relación a entrega y soporte, la AGN observa:

–No existe una política sobre definición y administración de los niveles de servicio. No existe compromiso del área de sistemas respecto del servicio que debe brindarles a las otras áreas del ente, ni de calidad del mismo. Esto imposibilita realizar el control del logro de los parámetros convenidos y genera pérdida de calidad y economía.

–Las políticas y procedimientos referentes a la participación del área de sistemas en la relación con terceros proveedores de tecnología de la información son informales y no abordan el tema de monitoreo del contenido de los contratos, de su mantenimiento y renegociación, según sea necesario. Ello conlleva la posibilidad de contratos defectuosos en cuanto a definición de los productos requeridos, a metodología de verificación y prueba de las entregas, provocando retardos y discusiones en cuanto

a la discriminación de responsabilidades entre contratistas y comitente, con posteriores pérdidas económicas, como sucedió con el software que debería haber provisto la empresa Thales Spectrum.

–Inexistencia de políticas documentadas para la administración de la capacidad y el desempeño de los recursos de tecnología informática. Como consecuencia de ello, los equipos pueden estar sub o sobredimensionados. La implementación de nuevos sistemas puede resultar ineficaz. El presupuesto de las necesidades es ineficaz.

–Inexistencia de un plan de continuidad que contemple la pérdida del centro de cómputos. En caso de emergencia grave en el edificio o en el centro de cómputos se producirían: imposibilidad de brindar continuidad de servicio; riesgo grave de pérdida de información; tiempo incierto de restauración del servicio.

–En lo referente a garantía de la seguridad de los sistemas, durante el año 2003 se ha establecido el plan estratégico de seguridad que incluye un esquema de clasificación de los datos en función de su seguridad y promueve se preparen informes referentes a violaciones de seguridad. Falta desarrollar aspectos referentes a la verificación del cumplimiento de las normas establecidas y al uso de técnicas de seguridad tales como firma digital e imposibilidad de repudio.

–No existe conciencia en la organización de la conveniencia de implementar un sistema de imputación de costos. Al no imputar costos se pierde el control de las economías que se pueden realizar contratando con terceros en lugar de realizar desarrollos propios. Además se pueden sobredimensionar los requerimientos de las distintas gerencias ya que el costo del desarrollo no se le imputa.

–No existen políticas ni programas formales para la permanente educación, capacitación y concientización de los usuarios en materia de seguridad y control de sistemas de información. A pesar de la capacitación realizada en el tema al personal, la falta de una política formal aumenta los riesgos de filtración y pérdida de información propia del ente.

–En lo que respecta a la asistencia y asesoramiento a los usuarios de tecnología informática, a pesar de lo avanzado del tratamiento de este tema en la organización, no existe un adecuado control e informe periódico del nivel de satisfacción de los usuarios.

–No se lleva una base de configuración donde se incluyan todos los elementos de hardware y software junto con su ubicación y que pueda ser contrastada con el inventario, que efectivamente existe para el hardware.

–Inexistencia de un sistema de administración de problemas que registre y dé respuesta a todos los incidentes. Las filtraciones de seguridad o hechos de similar importancia que se llegasen a producir no

quedan documentados ni son tratados de forma orgánica por lo que será difícil superarlos y evitarlos.

–No existen procedimientos debidamente documentados que garanticen la totalidad, exactitud y validez de los datos cargados en los sistemas en uso. Falta establecer y mantener una combinación eficaz de controles generales y de aplicación sobre las operaciones de tecnología informática.

–No existe registro de visitas al centro de cómputos, de procedimientos de advertencia y alarma, de elementos de control de factores ambientales, de procedimientos de acción frente a emergencias, de capacitación en materia de seguridad física y lógica, de cumplimiento de las reglamentaciones en materia de seguridad e higiene y de recursos alternativos para garantizar la continuidad del servicio.

–Inexistencia de manuales de operación del centro de cómputos y de la red. Tampoco se han encontrado cronogramas de operación y evaluación de desempeño del hardware, el software y la red. Ello se traduce en alta dependencia para la continuidad del servicio de la experiencia personal de los operadores y especialistas, quienes son en parte personal contratado.

Con relación al monitoreo, la AGN observa:

–No existe el monitoreo de los procesos en el área de sistemas, no existiendo un sistema de informes e indicadores de desempeño relevantes que tengan en cuenta los factores de éxito y la evaluación de la satisfacción de los usuarios.

–Inexistencia de políticas y procedimientos de sistemas relacionados con la planificación, administración, control y presentación de informes de control interno y de seguridad de operaciones.

Las conclusiones de la Auditoría General de la Nación, sobre la evaluación efectuada de la Tecnología Informática en la Comisión Nacional de Comunicaciones, son las siguientes:

–La AGN destaca que, pese a encontrarse durante la etapa de actualización, una situación similar a la relevada durante la fase inicial, se han generado mejoras. Fundamentalmente en lo referente a intentos de normatización en temas informáticos.

–La situación de los sistemas de información en la Comisión Nacional de Comunicaciones genera ineficacia e ineficiencia en los procesos que se soportan en la tecnología informática. En la etapa de actualización del informe se detectó en la organización una orientación que tiene como objetivo la superación de tal circunstancia.

–Falta un área de organización y métodos o normas y procedimientos que defina y mantenga actualizados las misiones y funciones, los circuitos administrativos y los procedimientos generales del ente, máxime teniendo en cuenta la alta velocidad de la evolución tecnológica en materia de comunicaciones. En la etapa de actualización del informe se comprobó que tales funciones han sido asumi-

das temporalmente por un grupo de trabajo de reestructuración del organismo. La AGN expresa que no es posible evaluar si en un futuro las normas y procedimientos que se definen funcionarán adecuadamente.

–Importante porcentaje de personal contratado, incluyendo a la alta gerencia y el responsable del grupo de trabajo de reestructuración, genera alta rotación de personal.

–La ausencia de documentación normativa generó la ocurrencia de errores en la información de entrada a los sistemas determinando bases de datos inconsistentes. Falta diseñar formularios que resulten funcionales para el ingreso de datos a los sistemas y reemplazar la captura interna de datos por la captura externa o automática en los casos en los cuales sea posible. En la etapa de actualización del informe se evidencia la generación de normas para definir adecuadamente la arquitectura de la información, tarea que se está desarrollando en la actualidad. La AGN expresa que no fue factible, en el período auditado, evaluar el éxito o fracaso de las normas definidas.

–Insuficiente cantidad de personal y falta de capacitación en el área de sistemas.

–Incorrecto posicionamiento dentro de la organización del área de sistemas, por lo cual prioriza las necesidades de una gerencia de servicios sobre las de las gerencias operacionales.

–Falta de procedimientos para:

- la contratación de sistemas informáticos,
- seguimiento de los contratos informáticos,
- el control del cumplimiento de los contratistas,
- la acreditación de sistemas, dificultan la administración del contrato de concesión vigente.

–La situación de los sistemas de información y sus tecnologías asociadas pone en riesgo la calidad del control realizado por la Comisión Nacional de Comunicaciones dificultando, y en algunos casos impidiendo, el cumplimiento de sus objetivos. En particular no se puede garantizar la calidad del control de la utilización del espectro y consecuentemente de la facturación por el uso del mismo. En la etapa de actualización del informe se evidencia un esfuerzo normativo en temas de tecnología de la información que posibilitaría, en el mediano plazo, la superación de la situación. La AGN expresa que no resultó factible en el período auditado evaluar el éxito o fracaso de las normas definidas.

En general se ha observado en las entrevistas con los usuarios que gran número de ellos espera la implantación del software que fuera contratado a la firma Thales Spectrum de Argentina S.A. como solución a la falta de integración de los procedimientos y circuitos de la organización y en particular al

control del espectro radioeléctrico. El contratista ofreció en marzo de 2003 entregar en un plazo de ocho a doce meses un sistema informático de gestión. En ocho o nueve meses se recibirán los módulos centrales del sistema que permitirían gestionar el control de espectro radioeléctrico y el control de la facturación y cobranza de la tasa por el uso del mismo. A la fecha del informe (27-11-2003) la aprobación de este ofrecimiento se encuentra a la firma del señor interventor.

Cabe consignar que en la nota fechada el 9 de febrero de 2004 de elevación por parte de la Auditoría General de la Nación, a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración, de copia de la resolución 2/04-AGN, referido a la actualización de la evaluación de la tecnología informática en la Comisión Nacional de Comunicaciones se informa que "...finalizadas las tareas de campo, la Comisión Nacional de Comunicaciones por resolución CNC N° 242/04 de fecha 26 de enero de 2004 resuelve en su artículo 3° declarar la caducidad del contrato de concesión del servicio de comprobación técnica del espectro radioeléctrico conforme a lo establecido en el artículo 23 del contrato referido".

Oscar Lamberto. – Mario A. Losada. – Gerardo R. Morales. – Juan J. Alvarez. – Luis E. Martinazzo. – Roque T. Alvarez. – Alejandro M. Nieva. – Humberto J. Roggero.

ANTECEDENTES

1

Dictamen de comisión

Honorable Congreso:

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración, ha considerado el

expediente oficiales varios 700/03, mediante el cual la Auditoría General de la Nación remite resolución sobre la evaluación de la Tecnología Informática en el ámbito de la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC) y, por las razones expuestas en sus fundamentos, os aconseja la aprobación del siguiente

Proyecto de resolución

El Senado y Cámara de Diputados,...

RESUELVEN:

1. Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional, para manifestarle la urgente necesidad de que la Comisión Nacional de Comunicaciones mejore la situación de sus sistemas de información y sus tecnologías asociadas para el cumplimiento de sus objetivos y, en particular, garantizar la calidad del control de la utilización del espectro radioeléctrico y, consecuentemente, de la facturación por el uso del mismo. Asimismo informe sobre las medidas adoptadas para determinar el eventual perjuicio fiscal que pudiera haberse producido y para la determinación de las correspondientes responsabilidades.

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

De acuerdo con las disposiciones pertinentes del Reglamento de Honorable Senado de la Nación, este dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de la comisión, 11 de marzo de 2004.

Oscar Lamberto. – Mario A. Losada. – Gerardo R. Morales. – Juan J. Alvarez. – Luis E. Martinazzo. – Roque T. Alvarez. – Alejandro M. Nieva. – Humberto J. Roggero.

2

Ver expediente 22-S.-2004.

* Los fundamentos corresponden a los publicados con la comunicación del Honorable Senado.