

PERIODO PARLAMENTARIO

2011

ORDEN DEL DÍA N° 116

COMISIÓN PARLAMENTARIA MIXTA
REVISORA DE CUENTAS

Impreso el día 13 de febrero de 2012

Término del artículo 113: 24 de febrero de 2012

SUMARIO: **Pedido** de informes al Poder Ejecutivo sobre las medidas adoptadas para regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación, con motivo del informe referido a la Evaluación general de iniciativas y acciones de la Subsecretaría de la Gestión Pública - Oficina Nacional de Tecnologías de Información (ONTI) en materia de firma digital.

1. (5.875-D.-2011.)
2. (334-O.V.-2008.)

Dictamen de comisión*Honorable Cámara:*

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas ha considerado el expediente Oficiales Varios 334/08, mediante el cual la Auditoría General de la Nación remite resolución 152/08 aprobando la auditoría referida a Evaluación general de iniciativas y acciones de la Subsecretaría de la Gestión Pública - Oficina Nacional de Tecnologías de Información (ONTI) en materia de firma digital; y, por las razones expuestas en sus fundamentos, os aconseja la aprobación del siguiente

Proyecto de resolución*El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación*

RESUELVEN:

1. Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional, solicitando 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 general de iniciativas y acciones de la Subsecretaría de la Gestión Pública - Oficina Nacional de Tecnologías de Información (ONTI) en materia de firma digital.

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

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

Sala de la comisión, 17 de noviembre de 2011.

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

FUNDAMENTOS

1. *Objeto de auditoría*

Evaluación general de iniciativas y acciones de la Subsecretaría de la Gestión Pública - Oficina Nacional de Tecnologías de Información (ONTI) en materia de firma digital (FD).

Las tareas de campo abarcaron desde abril de 2007 hasta septiembre de 2007.

2. *Comunicación del proyecto*

La Auditoría General de la Nación (AGN) manifiesta que el proyecto de informe de auditoría fue enviado al organismo auditado para que formule las observaciones y/o comentarios que estime pertinentes, mediante nota 58/08 con fecha 24/4/2008.

El organismo auditado realizó el descargo correspondiente mediante nota 108/08 refrendada el 20 de junio de 2008 por el secretario respectivo. La AGN señala que como consecuencia del análisis del descargo presentado por el organismo auditado modifica el segundo párrafo de la observación 4.7.3.1 Designación de los miembros de la comisión, se elimina la observación 4.7.5.4 Estándares Tecnológicos de Firma Digital y se modifica la observación 4.8.4 Mesa de Ayuda.

3. Aclaraciones previas

El marco normativo en materia de firma digital está constituido por la ley 25.506, el decreto reglamentario 2.628/02 y su similar modificatorio 724/06.

A continuación se detallan las principales observaciones.

4. Comentarios y observaciones

4.1 Objetivo de control: definición de un plan estratégico de firma digital.

4.1.1 Plan estratégico: el Plan Operativo Anual (POA) 2006 detalla tareas generales a realizar, sin especificar metas en materia de firma digital. En los términos de referencia del personal contratado anual se mencionan resultados generales en el año y no se establecen plazos.

Efectos: la falta de una estrategia con sus correspondientes planes de actividades y plazos no permite controlar las eventuales desviaciones respecto del objetivo final ni aplicar las correcciones necesarias.

4.2 Objetivo de control: presupuesto e inversiones.

4.2.1 Partidas presupuestarias: el presupuesto nacional de la Subsecretaría de la Gestión Pública (SGP) - Programa 17 Modernización del Estado - no discrimina la cuenta de gastos asignados a gobierno digital ni, por ende, a los de firma digital. Es decir, las partidas presupuestarias definidas en la actualidad no permiten conocer los gastos en firma digital en la administración pública nacional (globales y por cada organismo).

Esta actividad tiene financiamiento externo exclusivamente por vía del préstamo BIRF 4.423-AR. Este préstamo sólo puede proveer asistencia técnica; no financia los gastos de mantenimiento de infraestructura. La coordinación del préstamo no disponía de información sobre los gastos realizados en 2004 y 2005 en materia de firma digital, lo que refleja la inexistencia, en ese ámbito y en ese período, de un control sobre las inversiones realizadas.

Efectos: no es posible conocer la incidencia de las asignaciones financieras para firma digital en el presupuesto global. Al no disponer de una clara asignación de recursos para su desarrollo, no es posible programar resultados, pues estarán supeditados a los saldos presupuestarios.

No es posible asegurar un adecuado mantenimiento en la infraestructura de firma digital.

4.3 Objetivo de control: Plan General de Calidad y Aseguramiento de Calidad.

4.3.1 Informes de gestión de calidad: no se consignaron informes de gestión de calidad relativa a las actividades de la Infraestructura de Clave Pública (PKI) en el período 2004/2006. No se obtuvo evidencia de la existencia de un plan de calidad general o específico ni de un enfoque de aseguramiento de calidad (revisiones, auditorías e inspecciones periódicas), para verificar el cumplimiento y mejora de los procedimientos.

Efectos: no es posible asegurar calidad en los servicios de firma digital provistos ni su mejora continua.

4.4 Objetivo de control: enfoque de evaluación de riesgos.

4.4.1 Confianza: no se tuvo conocimiento de la existencia de documentos que respalden las evaluaciones de riesgos, en particular, sobre los perjuicios que causan las demoras en la implementación de la infraestructura de clave pública y/o la pérdida de confianza en la infraestructura por fallas en los procedimientos o en la seguridad.

Efectos: al no dimensionarse los errores, no se puede mitigarlos ni corregirlos.

4.5 Objetivo de control: relaciones.

4.5.1 Comunicaciones: para la comunicación masiva, la ONTI cuenta con el sitio www.pki.gov.ar que se complementa con el envío por correo electrónico de las novedades nacionales e internacionales sobre firma digital, a listas de interesados principalmente de la administración pública nacional. En menor escala, ha participado en seminarios y conferencias sobre el tema, aunque no han quedado registrados en el sitio web. No se detectaron planes para generar comunidades sobre PKI principalmente en el sector público donde los actores intercambien experiencias. No se tuvo conocimiento de vínculos permanentes (redes asociativas) con polos tecnológicos y/o consorcios productivos. Se detectó la carencia de un plan integral para el manejo de las comunicaciones internas y externas relativas a la subactividad firma digital.

Efectos: se dificulta el impacto y la inserción masiva de FD.

4.5.2 Sitio web de firma digital: el sitio (<http://www.pki.gov.ar>) es la puerta de comunicación externa sobre la firma digital en el país. Se han detectado incumplimientos en algunos aspectos de las disposiciones vigentes en la materia.

Efectos: ausencia de algunas buenas prácticas en el diseño de sitios web.

4.5.3 Autoridad certificante de la SGP: a los fines de divulgar la FD - Comunicaciones electrónicas - al público en general, se mantiene activo el sitio de la AC-SGP.

No se tuvo acceso a resolución alguna que designe formalmente esta autoridad certificante.

Efectos: eventual pérdida de credibilidad de la autoridad de aplicación al presentar una AC sin haberla constituido formalmente.

4.6 Objetivo de control: entrenamiento y concientización.

4.6.1 Cursos: no se detectaron planes destinados a concientizar y sensibilizar en el uso de la FD a funcionarios con poder de decisión (potenciales suscriptores), organizaciones privadas y público en general. No se detectaron planes de entrenamiento —y con vinculación a un plan de implementación de FD— estratificados

según cada necesidad (nivel de funcionario y localización geográfica).

Efectos: la falta de complementación con otros medios produce un bajo nivel de penetración en la concientización y formación de los potenciales suscriptores y niveles con capacidad de tomar decisiones.

4.6.2 Tecnología: no se han implementado cursos vía web (e-learning) a pesar de disponer de la herramienta TeleINAP, desarrollada en ámbito de la ONTI, que permite brindar cursos de entrenamiento masivo.

Efectos: no se aprovecha una tecnología de bajo costo que podría acelerar la adopción de la firma digital y mejorar su nivel de penetración.

Iniciativas (4.7.1 a 4.7.5): las iniciativas consideradas están basadas en las acciones desarrolladas por los órganos integrantes de la infraestructura de firma digital.

4.7 Objetivo de control: organización de la infraestructura de firma digital.

4.7.1 Ente licenciante.

4.7.1.1 Organización: a la fecha de esta auditoría, el ente licenciante no se encontraba constituido como un órgano específico para cumplir su rol. No se relevaron planes para su próxima constitución. Es decir, las funciones del ente licenciante transferidas a la SGP no encuentran una organización formal para operar como tal. No se tuvo conocimiento de personal asignado para cumplir funciones en el ente.

Efectos: esta demora –desde su definición en la ley 25.506, de 2001– genera vicios que impiden la adopción plena de la firma digital, con consecuencias en la economía interna de las organizaciones.

4.7.1.2 Separación de funciones: el decreto 1.028/2003 transfiere las funciones del ente licenciante a la ONTI hasta 2005, cuando el decreto 409 las asigna a la SGP. En ese período, la ONTI cumplía también funciones de autoridad certificante para la administración pública, lo que denota un conflicto de intereses entre niveles de confianza y jerarquía distintos y subordinados. Si bien actualmente esos roles se encuentran separados, la ONTI concentra las funciones de planificación, normativa y operativa de firma digital, sin generar internamente una organización que permita separarlas.

Efectos: la concentración, en una misma unidad organizativa, de roles que requieren independencia no permite garantizar la objetividad de los controles.

4.7.2 Certificadores licenciados: a la fecha de esta auditoría, no existían en el país y en el marco de la ley, certificadores licenciados. Los certificados digitales deben ser emitidos o reconocidos por un certificador licenciado (ley de firma digital, artículo 16).

Efectos: como consecuencia de ello, se dispone de firma electrónica, pero no de firma digital en el ámbito del país.

4.7.3 Comisión asesora de firma digital.

4.7.3.1 Designación de los miembros de la comisión: no se ha definido un procedimiento para la designación de los miembros de la comisión asesora. Se detectó

que un miembro designado no disponía de la nota de propuesta de la entidad patrocinante.

Efectos: pérdida de transparencia en el proceso de selección de notables para integrar la comisión.

4.7.3.2 Actas: no se aportó evidencia de que la comisión se reuniese al menos una vez trimestralmente como lo establece la ley 25.506. El reglamento de la comisión establece que por cada reunión se labrará un acta. Sin embargo, se detectó la inexistencia de las actas, durante los siguientes períodos: año 2006 (se produjo un informe) y agosto a diciembre de 2005. En el sitio www.pki.gov.ar no se encontraban publicadas las actas de la comisión posteriores al 27 de julio de 2004 (relevamiento realizado el 12 de junio de 2007).

Efectos: no se estarían registrando las actividades de la comisión con rigurosidad. Esto reduce la transparencia de los actos de la comisión.

4.7.3.3 Funciones: la comisión nunca ha emitido opinión ni ha formulado propuestas (aunque tampoco fue consultado por la autoridad de aplicación) sobre: los estándares tecnológicos establecidos en 1998, el sistema de auditoría, el sistema de registro de la información relativa a la emisión de certificados digitales y el requerimiento del resguardo físico de la información, contraviniendo la ley 25.506.

Efectos: la ausencia de opinión de la comisión sobre estos temas menoscaba la infraestructura de firma digital.

4.7.4 Sistema de auditoría: en el período analizado por esta auditoría, la autoridad de aplicación (SGP) no había diseñado sistema alguno para evaluar la confiabilidad y calidad de los sistemas utilizados, la integridad, confidencialidad y disponibilidad de los datos, ni el cumplimiento de las especificaciones del manual de procedimientos los planes de seguridad y de contingencia aprobados por el ente licenciante, contraviniendo el artículo 27 de la ley.

Efectos: contribuye al retraso en la implementación de la infraestructura de firma digital.

4.7.5 Autoridad certificante para la administración pública.

4.7.5.1 Firma electrónica: la autoridad certificante (AC-ONTI) ha sido designada por decreto para actuar como autoridad certificante para la administración pública y a la fecha de este informe no estaba licenciada para proveer firma digital, de acuerdo a la exigencia de la ley. No se detectaron planes para obtener la licencia.

Efectos: la AC-ONTI dispone para la APN de firma electrónica, pero no de firma digital. Esto limita su uso, aun empleando procesos criptográficos seguros para la emisión de certificados.

4.7.5.2 Organización: la actividad no dispone ni de responsables formales en sus niveles técnicos ni de una organización formal para desempeñarla. También se considera crítico el escaso número de personas con dominio de las tecnologías de encriptación y de sistemas de gestión de firma digital.

Efectos: estaría en riesgo el soporte técnico a esta actividad, dado que el mercado laboral ofrece mejores condiciones que las pautadas para el personal contratado en el marco del decreto 1.184/2. La inexistencia de una estructura formal no permite contar con una organización que pueda cumplir con las altas exigencias de administrar la tecnología de firma digital con adecuados estándares de calidad y seguridad.

4.7.5.3 Autoridades de registración: la AC-ONTI ha instrumentado, en el marco del decreto reglamentario 2.628/03, la conformación de autoridades de registración por organismo, a los fines de delegar en ellos la identificación de sus funcionarios.

4.7.5.3.1 Documentación: la documentación que respalda los actos administrativos por los que se designa a las autoridades de registración se encuentra repartida en varios biblioratos (que conforman el expediente 1.970/2002) y organizados cronológicamente, no por organismo.

Efectos: se dificulta el análisis y el control de la información que integra el expediente.

4.7.5.3.2 Control de las AR remotas: durante el período 2003/2006 no se encontró evidencia de planificación de estas auditorías, a excepción de cuatro (4) autoridades de registración en 2004, de las cuales se ejecutaron dos (2).

Efectos: no se ha verificado el cumplimiento de este punto de la disposición, hecho que menoscaba la confianza en la autoridad certificante.

4.7.5.3.3 Las AR sin responsable: se encontraron casos de autoridades de registración remotas creadas sin que se hubiera designado a los respectivos responsables.

Efectos: esas autoridades de registración no pueden ser entidades responsables de acuerdo al decreto 2.628/2003.

4.7.5.3.4 Suscriptores de certificados: no se detectaron acciones para promover la creación de autoridades de registración en los organismos de esos funcionarios habilitados y facilitar así un empleo más extensivo de certificados.

Efectos: no se alienta la constitución de autoridades de registración en organismos que ya disponen de suscriptores. Las consecuentes distorsiones en las estadísticas de certificados por organismo obstaculizan el monitoreo y control de avance de la firma en el sector público nacional.

4.7.5.4 Estándares tecnológicos de firma digital:

Esta observación ha sido eliminada.

4.7.5.5 Sitio web AC-ONTI: el sitio de la autoridad certificante <http://ca.pki.gov.ar> no publicaba los listados de los certificados emitidos de acuerdo a lo establecido en el punto 7, inciso a), de las políticas de certificación (disposición 5/2002). No obstante, dispone de una opción, “buscar certificados emitidos”, que exige el conocimiento previo del certificado que se desea encontrar.

Efectos: pérdida de credibilidad, de transparencia y de difusión.

4.7.5.6 Mantenimiento de la aplicación APUN-CA: esta aplicación permite a la AC-ONTI gestionar pedidos y emitir certificados.

4.7.5.6.1 Documentación de diseño: la AC-ONTI no dispone de los documentos de diseño o especificaciones técnicas de la aplicación. Ante una eventual falla del software podría producirse la paralización del sistema.

Efectos: no se dispone del conocimiento del aplicativo a los fines de mejorar sus funcionalidades y prestaciones o bien corregir errores.

4.7.5.6.2 Nuevas funcionalidades: desde su implementación, en 2003, no se han incorporado nuevas funcionalidades. El sistema cubre las etapas de solicitud, emisión y archivo de certificados de clave pública. El proceso de gestión de la documentación de respaldo al nombramiento de autoridades de registración (entre otras, las fotos) es manual, y no se han previsto estadísticas ni módulo de auditoría.

Efectos: la gestión de nombramiento de autoridades pierde agilidad y la falta de información de auditoría reduce la transparencia del proceso.

4.7.5.6.3 Manual de usuario: la AC-ONTI no cuenta con un manual que explique a cada usuario y rol por rol (suscriptor, autoridad de registro, oficial certificador) los procedimientos correspondientes al manejo de la aplicación. La aplicación no provee una ayuda “en línea”.

Efectos: no se dispone de ayuda a un operador no experimentado.

4.7.5.7 Seguridad.

4.7.5.7.1 Aprobación: las páginas correspondientes al Manual de Procedimientos de Seguridad (anexo II de la disposición de la ONTI 6/2003 que lo aprueba), de acceso restringido, no estaban debidamente iniciadas.

Efectos: el contenido del manual podría ser alterado sin contar con el aval de una nueva disposición.

4.7.5.7.2 Responsable de seguridad: durante el período de relevamiento de esta auditoría, el responsable de seguridad estaba de licencia, y no se había designado un reemplazante provisorio, algo que debería estar contemplado en la política de seguridad para proveer continuidad a esa actividad y preservar una adecuada separación de funciones.

Efectos: pone en riesgo la posibilidad de prevenir y resolver.

4.7.5.7.3 Evaluación de seguridad: durante el relevamiento no se encontraron evaluaciones integrales de seguridad firmadas por el responsable designado. En particular, no se detectó el informe previo a la constitución de la AC-ONTI, previsto en el Manual de Procedimientos correspondiente.

Efectos: al no contar con un diagnóstico integral de la seguridad de la AC-ONTI, no es posible garantizar la seguridad del sistema.

c) Monitoreo.

4.8 Objetivo de control: impacto de la firma digital.

Estudio previo a las observaciones de esta AGN: no se encontraron pruebas sobre acciones de monitoreo en materia de firma digital a los fines de conocer su estado y adoptar medidas para mejorar su inserción. Esta auditoría realizó una encuesta en siete (7) organismos que tenían constituidas autoridades de registración (sobre 38, al 21/5/07). La misma consistió en detectar aplicaciones implementadas en firma electrónica y conocer experiencias desarrolladas. La muestra abarcó además de organismos del Poder Ejecutivo a otros poderes y se tuvo en cuenta, para la selección, la cantidad de certificados emitidos.

4.8.1 Despapelización:

El nivel de inserción de la firma digital en dependencias del Poder Ejecutivo (2007) alcanzaba sólo a 4,2 % a cinco años de la promulgación de la ley respectiva y a 7 del decreto 427/98 que la reglamentó para su implementación en el sector público.

Efectos: se incumple el artículo 48 de la ley 25.506 y no resulta previsible su implementación en un futuro cercano.

4.8.2 Plan de despapelización:

En el caso del Poder Ejecutivo, no se tuvo conocimiento de un plan específico para cumplir con este proceso. Durante el relevamiento no se detectaron procedimientos sistemáticos para medir el avance de la despapelización y desarrollar acciones para sostener ese proceso. No se cuantifican los beneficios de las acciones implementadas ni el costo oculto de no digitalizar con firma los procesos factibles.

Efectos: sin coordinación, este proceso avanza con lentitud, de manera desigual en los diversos ámbitos y sin rumbo. Así no resulta posible prever cuánto demandará la implementación.

4.8.3 Mejores prácticas de monitoreo:

No se detectaron acciones para monitorear las prácticas obtenidas de la propia experiencia.

Efectos: no se capitalizan para el sector público las experiencias realizadas.

4.8.4 Mesa de ayuda: no se detectó una mesa de ayuda o servicio similar de soporte establecida formalmente y con adecuado nivel de registración de las solicitudes de servicio, proceso de escalamiento de consultas y la medición del nivel de satisfacción de servicio.

Efectos: las solicitudes de soluciones no encuentran interlocutores oficiales. No es posible analizarlas, ni confeccionar un informe de tendencias ni monitorearlas.

4.9 Impacto de la firma digital en el ámbito privado: la carencia de una infraestructura de clave pública limita la cantidad de operadores locales y el desarrollo del comercio electrónico mediante certificados digitales.

Efectos: afecta la competitividad de la industria local.

Finalmente la AGN concluye que:

La evaluación realizada sobre el empleo de la firma digital en la Argentina se ha centrado principalmente en el funcionamiento en el sector público y en el impacto que esta tecnología produjo en la administración pública nacional bajo las acciones llevadas a cabo por la autoridad de aplicación y organismo rector, es decir, la Subsecretaría de la Gestión Pública y su órgano técnico, la Oficina Nacional de Tecnologías de Información. La realidad nos indica que en la actualidad la firma digital que da validez legal a los documentos digitales no tiene implementación en el Estado o en la actividad privada, dada la inexistencia de certificadores licenciados originada en el atraso en la conformación del PKI (entre otros el ente licenciante y el sistema de auditoría) previsto por la ley necesario para su autorización y control.

En lo que refiere a firma electrónica, disponible para el sector público desde 1998, sólo se ha logrado un avance inferior al 5 % siendo que la misma no permite garantizar la autoría del documento digital. Esta falta de eficacia reduce los beneficios económicos y genera un retraso para la mejora de los servicios del Estado a los ciudadanos.

La eliminación del papel mediante esta tecnología disminuye los gastos de espacio dedicado a su almacenamiento, aumenta la velocidad de recupero, incrementa la rapidez en las comunicaciones, disminuye drásticamente la utilización de fotocopias y facilita la seguridad de su custodia. Además, la firma digital permite garantizar la integridad de la información que se transmite, aumenta la seguridad de la información clasificada y asegura el no repudio de quien firma digitalmente un documento.

La evaluación revela que la gestión de la firma digital se ha producido en un marco con importantes carencias de buenas prácticas, entre las cuales se destacan: liderazgo, un plan estratégico específico, una organización formal para operar con la infraestructura de clave pública en sus distintos niveles (la carencia de técnicos vinculados al proyecto de manera estable y adecuadamente remunerados es un tema sensible), una asignación presupuestaria por programa o actividad y un monitoreo de la marcha de los planes que permita aportar las prácticas más exitosas.

Dada la existencia de firma electrónica en el sector público y privado, resulta necesario regular esta aplicación y permitir que los certificados digitales dispongan de autoridad raíz en el país y no como ocurre actualmente.

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

ANTECEDENTES

Ver expedientes 5.875-D.-2011 y 334-O.V.-2008.