SESIONES ORDINARIAS

2011

ORDEN DEL DÍA Nº 627

COMISIÓN PARLAMENTARIA MIXTA REVISORA DE CUENTAS

Impreso el día 27 de julio de 2012

Término del artículo 113: 7 de agosto 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 de su informe referido a la auditoría informática del Sistema Integrado de Información Financiera de la Secretaría de Hacienda con el objeto de analizar la seguridad y calidad de la información almacenada e informada por el mismo (64-S.-2012.)

Buenos Aires, 11 de julio de 2012.

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

Tengo el honor de dirigirme al señor presidente, a fin de comunicarle que el Honorabl 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, 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 auditoría informática del Sistema Integrado de información Financiera de la Secretaría de Hacienda con el objeto de analizar la seguridad y la calidad de la información almacenada e informada por el mismo.

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

Saludo a usted muy atentamente.

AMADO BOUDOU.

Juan Estrada.

FUNDAMENTOS

1. *Objeto de la auditoría*

La Auditoría General de la Nación (AGN), realizó una auditoría Informática del Sistema Integrado de Información Financiera de la Secretaría de Hacienda dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación con el objeto de analizar la seguridad y la calidad de la información almacenada e informada por el mismo.

El período auditado fue el año 2009.

2. *Comunicación del proyecto de informe y análisis de los descargos formulados por la Secretaría de Hacienda.*

El proyecto de informe de auditoría fue enviado al organismo auditado por la AGN, para que formule las observaciones y/o comentarios que estime pertinentes, con fecha 30/3/2011, por nota AGN 47/11-A02. Los mismos fueron remitidos por la Secretaría de Hacienda el 20/5/2011, luego de la prórroga solicitada con fecha 29/4/2011.

Como consecuencia del análisis del descargo presentado por el organismo auditado, se ratifican las observaciones oportunamente formuladas.

3. *Aclaraciones previas*

– SIDIF Central. En el marco de la Reforma Administrativa y Financiera del Sector Público (ley 24.156, del 29 de octubre de 1992) y con el financiamiento del Banco Mundial (préstamo 3.362-AR) y el Banco Interamericano de Desarrollo (préstamo 826/OC-AR), se diseñó, desarrolló e implementó a partir de 1993 el SIDIF (Sistema Integrado de Información Financiera), un sistema a medida que permitió la formulación del presupuesto nacional y sus modificaciones, la programación de la ejecución presupuestaria, la ejecución presupuestaria de gastos y recursos y la contabilidad general a nivel transaccional, movimientos de fondos,

órdenes de pago y deuda exigible, conciliación bancaria, transferencia electrónica de pagos, embargo y cesiones, entre otros.

– SIDIF Locales. Para su gestión presupuestaria y contable, los Servicios Administrativo-Financieros (SAF) de las distintas jurisdicciones de la administración central han contado, en su gran mayoría, con sistemas locales provistos por la UI como CONPRE (consolidación presupuestaria), SIDIF OD –organismos descentralizados–, SIGRAC –específico para la administración central y recientemente dado de baja– y a partir de 2001 el SLU (SIDIF Local unificado). Otros organismos adoptaron soluciones diferentes como sistemas comprados a terceros o desarrollos propios. Funcionalmente, los sistemas mencionados son distintos e independientes, pero cada uno de ellos permite realizar transacciones en conexión con el SIDIF central utilizando para ello un sistema de transferencia de datos denominado TRANSAF.

– El SIDIF Internet (e-SIDIF). En noviembre de 2003 la subsecretaría de Presupuesto comenzó a estudiar la factibilidad de desarrollar la actualización tecnológica del SIDIF, aprovechando los avances en materia de comunicaciones y nuevas tecnologías de entorno web. El objetivo planteado fue generar un nuevo producto –el SIDIF Internet– que cubriera la funcionalidad de la administración financiera del Estado tanto para el nivel central como para los organismos, acorde con los requerimientos de la Ley de Administración Financiera y Sistema de Control.

4. *Comentarios y observaciones*

En virtud de la revisión efectuada la AGN formuló los comentarios y observaciones que a continuación se detallan.

Para cada una de las observaciones la AGN incluye el nivel de madurez, conforme al Modelo de Madurez de la Capacidad, el cual se describe a continuación.

Niveles del Modelo Genérico de Madurez:

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

– 1. Inicial. 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. 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 asumida por 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 rápido 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.

4.1 Planificación y organización.

4.1.1 Evaluación de riesgos.

Nivel de madurez: Repetible.

Observación: No existen procedimientos formales para la generación de informes internos referentes a la utilización de los recursos informáticos (personal, instalaciones, sistemas de aplicación, tecnología y datos), ni para realizar controles del desempeño a fin de brindar información confiable en forma oportunas.

Nivel de riesgo: Alto.

4.1.2 Administración de calidad

Nivel de madurez: Repetible.

Observación: No existen procedimientos formales para monitorear los controles internos, evaluar su eficacia y realizar informes periódicos.

Nivel de riesgo: Alto.

4.2 Adquisición e implementación

4.2.1 Adquisición y mantenimiento del software de aplicación

Nivel de madurez: Definido.

Descripción: En relación a los sistemas residuales que van a ser desafectados en el futuro, la aplicación de la metodología del Ciclo de Vida de Desarrollo de Sistemas (CVDS) es más laxa en relación al aseguramiento de la calidad del software.

Además, el SLU, que será reemplazado por el e-SIDIF, presenta inconvenientes en la interpretación de algunas pantallas que no disponen de ayuda en línea.

Nivel de riesgo: Medio,

4.2.2 Desarrollo y mantenimiento de procedimientos.

Nivel de madurez: Definido.

Descripción: Debido a que existen una cantidad difícil de manejar de usuarios externos, la actualización de la documentación se informa a través de la distribución de boletines informativos. La inclusión de todos los usuarios del sistema en esta distribución no está garantizada. Tampoco es controlada la recepción de envíos.

Nivel de riesgo: Alto.

4.3 Entrega y soporte.

4.3.1 Definición y administración de los niveles de servicio

Nivel de madurez: Proceso definido.

Descripción: En todos los organismos donde se instalan las aplicaciones UEPEX, SLU o e-SIDIF se firma un acta acuerdo con la Secretaría de Hacienda en la cual figuran las obligaciones de cada una de las partes.

Estas actas no incluyen acuerdos de niveles de operación ni cómo serán monitoreados estos acuerdos.

No se recibieron estadísticas de monitoreo que permitan identificar tendencias.

No se encontró evidencia de la realización de revisiones de los acuerdos que garanticen que son efectivos.

Nivel de riesgo: Medio.

4.3.2 Administración de servicios prestados por terceros

Nivel de madurez: Repetible.

Descripción: No existen políticas formalmente definidas referidas a las relaciones con terceros. El organismo realiza las adquisiciones cumpliendo con el Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional y con las recomendaciones de la ONTI para los elementos informáticos. No se encontraron informes sobre el desempeño de los proveedores.

Nivel de riesgo: Alto.

4.3.3 Garantía de la seguridad de los sistemas

Nivel de madurez: Proceso definido.

Descripción: Existe un equipo de prácticas informáticas (PSI).

La seguridad de los nódulos del sistema SIDIF depende de distintas áreas y organismos. En los SAF la responsabilidad de la seguridad les corresponde a los administradores locales. La coordinación de seguridad es la única que puede dar altas y administrar los permisos de los administradores locales del sistema.

Los datos se almacenan en servidores que dependen de la Unidad Informática de la Secretaría de Hacienda, responsable de su custodia. Los servicios de Internet y correo electrónico dependen del Ministerio de Economía.

Los sistemas SIDIF Central, SLU y e-SIDIF autentifican el usuario mediante nombre y contraseña que debe tener un mínimo de 7 caracteres y debe incluir mayúsculas, minúsculas, números y caracteres especiales que debe cambiarse obligatoriamente cada 30 días.

Las cuentas se bloquean automáticamente en el caso en que hubiera 4 intentos fallidos de acceso o cuando la cuenta no registra actividad durante 2 meses. A los 150 días de no utilizarse la cuenta se da de baja.

Las solicitudes de alta de usuarios externos se realizan por medio de un mail firmado digitalmente que incluye un formulario en Word que contiene los datos del empleado y el o los aplicativos que serán utilizados. El centro de atención valida el pedido y lo deriva a ARAT para que verifique que el administrador local esté habilitado o sea autorizado por el director general de administración.

El área de Seguridad Informática de la Unidad Informática adopta las recomendaciones de la ONTI en lo referente a políticas de seguridad de la información.

Nivel de riesgo: Alto.

4.3.4 Administración de datos

Nivel de madurez: Proceso definido.

Descripción: Existen 243 bases de datos en producción, éstas utilizan motores Oracle v9, v10, v11; existiendo además bases en SQL Server 2000.

Los datos cargados al sistema son propiedad de cada SAF. La unidad informática se ocupa de mantener la infraestructura de las bases de datos y no es su responsabilidad el control de los procesos funcionales que producen los datos.

La Coordinación de Bases de Datos puede realizar cambios en la bases que se encuentran en el entorno de producción a solicitud de los dueños de los datos mediante una nota escrita.

No existe un diccionario de datos formalmente definido.

Nivel de riesgo: Alto.

4.4 Monitoreo

4.4.1 Monitoreo de los procesos

Nivel de madurez: Repetible.

Descripción: No existen procedimientos formales para la generación de informes internos referentes a la utilización de los recursos informáticos, lo que implica falta de control de su desempeño.

Nivel de riesgo: Alto.

4.4.2 Evaluación de la idoneidad del control interno

Nivel de madurez: Repetible.

Descripción: No existen procedimientos formales para monitorear los controles internos, evaluar su eficacia y realizar informes en forma periódica.

Nivel de riesgo: Alto.

4.4.3 Obtención de garantía independiente

Nivel de madurez: Inicial.

Descripción: No se han formalizado los procedimientos para manejar las actividades de auditoría independiente-

mente del área de TI. No existen procedimientos de certificación de capacidad de proveedores externos, cuando prácticamente todo el personal de TI es contratado.

Nivel de riesgo: Alto.

4.4.4 Provisión de auditoría independiente

Nivel de madurez: Repetible.

Descripción: No hay política formal respecto de la auditoría independiente. No existe un comité de auditoría, ni plan de auditoría externa e interna (salvo para la realizada por la CGN en los datos).

Nivel de riesgo: Alto.

5. *Conclusión*

Finalmente la AGN incluye en su informe las conclusiones que a continuación se expresan.

El desarrollo de SIDIF se encuentra en una etapa de transición que le confiere a la información un riesgo superior al recomendable. Tal situación se presenta por la necesidad de que convivan los módulos ya desarrollados, junto con productos anteriores como el SLU, SI-DIF central y SIDIF carácter (éste sería desafectado en diciembre de 2010, fuera del período de la auditoría). Esta circunstancia se traduce en la coexistencia de varias bases de datos con su duplicación y/o triplicación.

Para mitigar este inconveniente se han desarrollado una serie de procedimientos, automáticos y manuales, que verifican que el mismo dato tenga el mismo valor en todas sus apariciones.

La solución final a este problema, sólo existirá cuando se termine el desarrollo de los módulos faltantes y se migre la totalidad de los organismos usuarios al nuevo sistema permitiendo abandonar definitivamente los anteriores, y con ello unificar los datos en una única base.

A la fecha de finalización de los trabajos de campo, faltaba finalizar los siguientes módulos;

• Etapa 3 del módulo de pagos.

• Etapas 2 y 3 del módulo de gastos, pasajes y viáticos.

• Fondos rotatorios.

Roberto F. Ríos. – Gerardo R. Morales. – José M. Á. Mayans. – Enrique A. Vaquié. – Eric Calcagno y Maillmann. – José M. Díaz Bancalari. – Manuel Garrido. – Julio R. Solanas. – Elena M. Corregido. – Pablo G. González. – Nanci M. A. Parrilli. – Ernesto R. Sanz.

ANTECEDENTES

1

Dictamen de comisión

Honorable Congreso:

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas ha considerado el expediente O.V.-426/11, mediante el cual la Auditoría General de la Nación comunica la resolución 195/11, aprobando el informe referido a la "Auditoría Informática del Sistema Integrado de Información Financiera de la Secretaría de Hacienda con el objeto de analizar la seguridad y la calidad de la información almacenada e informada por el mismo"; 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, 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 "Auditoría Informática del Sistema Integrado de Información Financiera de la Secretaría de Hacienda con el objeto de analizar la seguridad y la calidad de la información almacenada e informada por el mismo".

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 mayo de 2012.

Roberto F. Ríos. – Gerardo R. Morales. – José M. Á. Mayans. – Enrique A. Vaquié. – Eric Calcagno y Maillmann. – José M. Díaz Bancalari. – Manuel Garrido. – Julio R. Solanas. – Elena M. Corregido. – Pablo G. González. – Nanci M. A. Parrilli. – Ernesto R. Sanz.

2

Ver expediente 64-S.-2012.

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