

INFORME EJECUTIVO

Lugar y Fecha de emisión	Buenos Aires, Diciembre de 2008
Código del Proyecto	5.08.01
Denominación del Proyecto	Sistema Informático del Registro Civil
Período Examinado	2007/2008
Objetivo de la auditoría	Relevar y evaluar los recursos tecnológicos, el cumplimiento de las buenas prácticas y la buena organización del área de sistemas de información del Registro Civil.
Alcance	Se examinará en general la arquitectura de hardware y los sistemas operativos. Se efectuará lo propio con las cuestiones relativas a la red de comunicación de datos y a la seguridad. Se revisará el cumplimiento de las prácticas críticas de seguridad y la continuidad de los servicios.
Limitaciones al Alcance	1.1 Diferencias entre la estructura formal y la real. 1.2 Carencia de normas y procedimientos escritos.
Período de desarrollo tareas de auditoría	15 de Febrero al 30 de Agosto de 2008.
Aclaraciones Previas	El registro civil presta servicios a la comunidad en dos áreas básicas: 1. Actúa como agente del RENAPER en el otorgamiento de DNI y tramitación de los documentos de identidad (Otorga DNI por nacimiento y recibe y tramita pedidos de DNI por renovación, extravío, destrucción u otros motivos, así como otros trámites relacionados). Actuando como agente del RENAPER otorga DNI por nacimiento y prepara y remite la documentación relacionada. Asimismo recibe las solicitudes de renovación o duplicación de DNI de la ciudadanía, y otros trámites relacionados como por ejemplo el cambio de domicilio. Remite el trámite al RENAPER y entrega el DNI al solicitante una vez que lo recibe desde ese organismo. 2. Se registran e inscriben todos los hechos y actos jurídicos que dan origen, alteran o modifican el estado civil y la capacidad de las personas. Asimismo efectúa tramitaciones de aspectos conexos a los mismos. Los hechos y actos jurídicos quedan registrados en libros de actas. Son los ejemplos más comunes los nacimientos, casamientos y defunciones. Los nacimientos se registran en las delegaciones situadas en hospitales comunales, Centros de Gestión y Participación Comunal (CGCP) y las delegaciones del registro civil con excepción de la Central de Defunciones. El Registro Civil tiene una estructura descentralizada geográficamente para acercar el servicio al ciudadano. Su sede central está situada en el Centro de Gestión y Participación Número 1 (CGPC1) de Uruguay 753. Asimismo posee delegaciones en los 14 CGPC restantes, en casi todos los hospitales comunales y tiene además dos sedes especiales: la Central de Defunciones y el Archivo Central. El área de sistemas tiene nivel de Dirección y depende de la Dirección

	General del Estado Civil y Capacidad de las Personas (DGRC). Fue creada por disposición 7/2007 del 24/07/2007 y cuenta con una estructura no formal pero si consensuada con la DGRC en la que la asignación de los cargos se encontraba en revisión en el momento en que se efectuó el relevamiento. La asignación de tareas no respeta de modo estricto a la orgánica sino que existen algunas superposiciones características de áreas con dotaciones reducidas. La Dirección está dividida en tres partes: ▪ Producción ▪ Administración Técnica ▪ Soporte. Producción por su parte esta separada en dos sectores: ▪ Desarrollo de aplicativos ▪ Procesamiento Administración Técnica está dividida en : ▪ Redes y comunicaciones ▪ Servidores y Bases de datos Por último soporte técnico se divide en: ▪ Atención usuarios ▪ instalaciones eléctricas y cableados El área dispone de dos asesores staff con orientación funcional y técnica. Al momento de la auditoria se encontraba en proceso de revisión y reasignación de recursos humanos. El personal de planta consta de seis personas entre las que se encuentran dos profesionales (Director y su Adjunta), que se desempeñan en el área desde principios de la década del noventa, tres idóneos sin formación académica pero con mucha experiencia y por último un administrativo ingresados hacia fines de la misma década. Ellos constituyen la base de personal que desarrolló los servicios desde la década de 1990 y que actualmente se prestan dentro de la Dirección. El personal restante se incorporó con posterioridad y en relación al Proyecto de informatización llevado adelante por la empresa Siemens-Itron. Son en total 24 agentes en los que hay 4 profesionales con formación académica y 20 idóneos. Entre estos se encuentra el personal que había sido contratado para el proceso de digitalización y captura de datos. Los Sistemas en uso en la Dirección fueron desarrollados internamente. Se trata de aplicaciones de mediana o reducida dimensión con las que se ha apoyado las tareas de la Dirección y se ha mejorado la eficiencia interna del área de Sistemas automatizando algunos procesos. Se están desarrollando en clipper o visual fox desde el año 1991. Abarcan la mayoría de las tareas referidas a la administración de las actas, su ubicación en los libros residentes en los archivos y otros. También engloba la administración y apoyo de las tareas que el Registro Civil recibió por delegación del RENAPER. Por último alguno de ellos también mejora la ejecución de tareas rutinarias como las copias de respaldo mejorando la eficiencia interna del área de Sistemas. Estos desarrollos han hecho posible que la Dirección cuente actualmente con gran parte de la información digitalizada o en condiciones de ser digitalizada. Todos funcionan sobre servidores locales o puestos de trabajo descentralizados lo que implica la necesidad de procesar interfaces para la consolidación de la información. Como contrapartida, no se ven afectados por problemas en las comunicaciones externas.
Principales Hallazgos	- Falta de un Plan de Sistemas - Carencia de política formal de seguridad - Falta de la función seguridad informática - Falta de tratamiento formal a los nuevos requerimientos

	- Falta de Metodologías de desarrollo, administración y seguimiento de proyectos. - Carencia de un proceso de evaluación de incorporación de tecnología - Incumplimiento de lo establecido por el artículo 21 de la ley 25.326 de protección de datos personales. - Sistemas en los que no se ha capturado toda la información disponible - Falta de firma digital. La digitalización de las actas a cargo de la Dirección de Sistemas del Registro Civil no incluyen la autenticación de las mismas mediante la firma digital o electrónica en el proceso. Esto hace que la copia digitalizada no tenga valor legal y para su certificación sea necesario recurrir al libro de actas, paso que sería muy conveniente evitar a futuro por la lentitud y consecuente ineficiencia que impone al proceso de otorgamiento de la copia de la partida. En el caso de no poder superar barreras de índole legal deberán arbitrarse los medios para evitar una segunda manipulación de los libros para controlar su correspondencia con la copia digital. Una segunda manipulación de los libros implicaría una seria ineficiencia por la demora que acarrearía y la duplicación de la tarea. - Incorporación de proceso de calidad. La dirección no cuenta con un proceso de calidad formal que contenga el compromiso de la dirección, una clara definición del cliente interno, y procesos de mejora continua como elementos básicos. - Equipos de digitalización de Imágenes ociosos. Los equipos de digitalización del Proyecto de Informatización del Registro Civil fueron excesivos en número y oportunidad de compra. En efecto los equipos adquiridos en el proyecto antes mencionado no fueron instalados en las delegaciones y esto significó una importante subutilización de aproximadamente 18 de ellos destinados a los CGPC y hospitales que podrían haberse adquirido varios años después de la fecha en que efectivamente tuvo lugar la compra efectuada en el marco del proyecto encarado por la firma Siemens Itron. Asimismo los equipos una vez instalados en sus locaciones estarán subutilizados debido a que el volumen en estas delegaciones es de 2000 a 6000 actas por año, lo que aprovechará una porción sumamente reducida de la capacidad de producción que poseen. Esto se ve agravado por el hecho de tratarse de equipos de un valor considerable, unos 17.000,00 u\$s c/u a enero de 2006. Su utilización se demoró tanto que a la fecha de la auditoria no se había puesto en funcionamiento ninguno de ellos en las delegaciones descentralizadas. Esto genera un costo financiero al GCBA que efectuó la inversión y no obtuvo el retorno de servicios esperado de la misma. Cabe destacar que el uso de los escanners estaba en la órbita de responsabilidad del Proyecto Siemens-Itrón ya que el mismo era "llave en mano". - Servidores de información desactualizados. Los equipos de computación, servidores y puestos de trabajo, para el Proyecto de Informatización del Registro Civil se han desactualizado sin que el proyecto haya tenido lugar. - Procedimientos de resguardo incompletos. No existe una política de resguardo de la información formal que incluya la disposición de una copia en sede externa. En la actualidad se efectúan copias de resguardo diarias e inclusive copias en sitios fuera del edificio central pero estos no son sistemáticos ni están debidamente formalizados.
Conclusiones	El área de Sistemas de Información desarrolló una amplia gama de servicios en la última década de 1990 y principios del 2000 basándose en un esquema estándar de desarrollo y una dotación muy reducida, de entre 2 y 6 personas. El modelo resultó muy exitoso. Con esta dotación no solo efectuaron los diseños, la programación y la prueba

	de los sistemas, sino también la instalación, puesta a punto, capacitación de los usuarios y el seguimiento. Asimismo instalaron el equipamiento y lo mantuvieron. Desarrollaron las redes internas físicas y lógicas y también realizaron las tareas de operación, mesa de ayuda, soporte y en fin todas las actividades propias del desarrollo de sistemas y el procesamiento de datos. Debemos recordar que el Registro civil posee dispersión Geográfica en más de 30 locaciones diferentes que alcanzan a todos los CGPC de la Ciudad, hospitales y otros sitios y que muchos de sus sistemas son críticos ya que con ellos se apoya la atención al público. La estrategia consistió en encarar desarrollos acotados, conjuntamente con un fluido contacto con los usuarios. De esta forma apoyaron con herramientas informáticas a la gestión en todo lo relacionado con la administración. Se informatizó el entorno de la administración de las actas, su registro y búsqueda, apoyando el rol de la Dirección como Ente Registral. Asimismo se informatizaron las funciones que incumben a la tramitación de Documentos de Identidad, como delegación del Renaper. El trabajo no contó con un adecuado nivel de formalidad lo cual es usual en áreas con dotaciones reducidas aspecto que se ve compensado por la dimensión de lo efectuado y lo escueto de la dotación. El modelo llegó al límite dado por las posibilidades de las herramientas utilizadas ya que las mismas alcanzaron el tope de su prestación. Las carencias más importantes a solucionar fueron la falta de un repositorio integrado de información y la ausencia del uso de la tecnología digital para la administración de las actas como imagen, algo que en la década del noventa no se encontraba tan difundido como en la actualidad. Esto se pretendió mejorar con el proyecto de Informatización del Registro Civil contratado a la empresa Siemens Itron en el año 2003, cuyo objetivo era la informatización integral de la Dirección con la inclusión de las actas digitales. El proyecto de Informatización del Registro Civil, un programa del Ministerio de Hacienda, sufrió importantes atrasos. Incorporó equipamiento, software de base, comunicaciones, capacitación, servicio de digitalización de imágenes, relevamiento de procesos de negocio y mejora de planta física pero no pudo implementar el software de aplicación con lo que resultó en una gama de productos intermedios pero ninguna solución final. Se trató de un proyecto llave en mano que resultó fallido en cuanto al aplicativo en consonancia con otros proyectos similares en el ámbito del GCBA. Esto revela la fragilidad de la adquisición de desarrollos sin una definición suficientemente detallada como para que el producto a entregar se encuentre inequívocamente especificado. Este proyecto deja a la Dirección una gama de productos intermedios que tendrán diferente grado de utilidad. El proyecto fue auditado en el año 2004 , Ver informe 4.05.24 Informatización del Registro Civil del que sugerimos se efectúe un seguimiento y ampliación. A la fecha de la auditoría la empresa había manifestado su intención de rescindir el contrato y abandonar el proyecto debido a los problemas aludidos. La Dirección de Sistemas de Información deberá evaluar el aprovechamiento de los subproductos provenientes del Proyecto de Informatización para darle la máxima utilidad posible a los mismos. Deberá incorporar la tecnología de firma digital o en su defecto de firma electrónica para autenticar las actas que de otro modo tendrán el mero valor de una copia simple. Asimismo deberá desarrollar una tecnología para el recupero y explotación de las actas digitalizadas. La dirección de Sistemas debe encarar la organización del área
--	---

	incorporando los procesos de tecnología mencionados en este informe, consolidando el control interno y especializando las funciones de su personal. Para ello deberá ejecutar un agresivo plan de capacitación e incorporar los perfiles que no pueda desarrollar. Será fundamental el apoyo de la Dirección General para desarrollar a su personal y quitarle precariedad a los vínculos contractuales débiles, especialmente los que involucren a personal clave para alcanzar los objetivos planteados. Con relación a la posibilidad de administrar una base única de ciudadanos para el GCBA se deberá proponer la iniciativa y en caso de ser impulsada, explorar la posibilidad de nutrirse de la información del Renaper mediante convenio y acordar con la Agencia de Información el alcance, la modalidad de administración y la prestación emergente del uso de esta información.
--	--