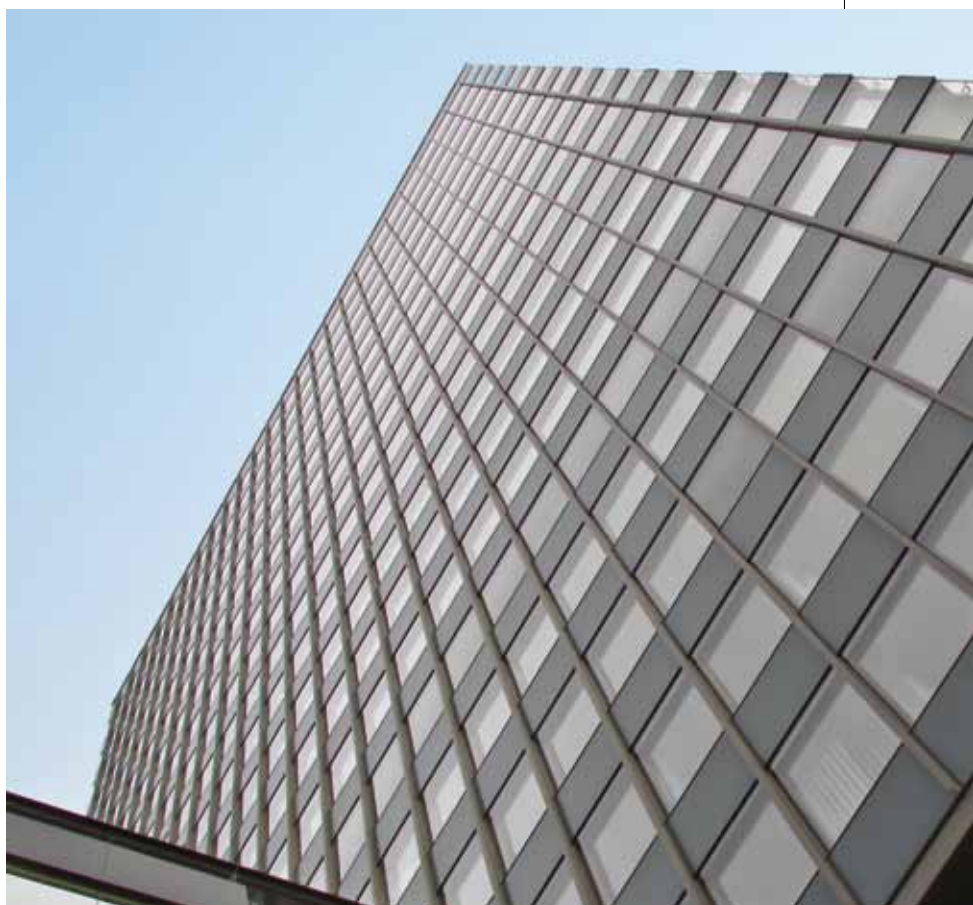


Qué hacemos y cómo

CREACIÓN DE CATÁLOGOS, CONDICIONES Y ACUERDOS DE NIVEL DE SERVICIO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

POR IGNACIO CUDEIRO

En la situación actual de restricciones presupuestarias en la Administración Pública es muy común cuestionarse si la prestación de servicios es la más adecuada en términos de importancia, oportunidad y criticidad de los mismos, en el ámbito y alcance de su prestación, y en el grado de eficacia, eficiencia, calidad y coste de esos servicios.



En un momento u otro se exigirá tomar la decisión de ahorrar costes, reducir el alcance de algunos servicios o adoptar fórmulas alternativas de prestación de servicios, incluyendo la externalización.

Uno de los principales problemas de la Administración es que la prestación de sus servicios no se ha realizado siguiendo una detallada catalogación de los mismos, indicando las relaciones y dependencias entre los diferentes servicios, sus condiciones de prestación y las imputaciones de gasto de las diferentes unidades involucradas.

Esto dificulta el análisis necesario para cambiar de modelo de presta-

ción o para juzgar con equidad dónde se puede reducir el gasto minimizando el impacto sobre la calidad de los servicios.

Cuando la Administración Pública, con el objeto de reducir costes, se plantea externalizar la prestación de un servicio ha de ser especialmente cuidadosa a la hora de delimitar el alcance del servicio y las condiciones y prestaciones mínimas que el proveedor debe cumplir, pero se encuentra con grandes dificultades para poder definir estos elementos con claridad y no suele delimitar cual es el objetivo real que desea alcanzar con dicha externalización, más allá de los costes.

En un primer momento, y en lo que a Infraestructuras de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones se refiere, se piensa que el objetivo es el ahorro de coste, poder contar con un servicio 24x7 y obtener una mayor calidad de servicio a través de profesionales más especializados. Pensando, no siempre sin razón, que los costes de personal funcionario son elevados, que es difícil implantar turnos de 24x7 y que no siempre se cuenta con expertos suficientes en cada rama tecnológica de las TIC.

Detrás de este planteamiento se encuentran distintos objetivos que quizá no se puedan cumplir al mismo tiempo para todos los servicios.

En principio, el objetivo debería ser cubrir determinadas necesidades de forma óptima.

Para ello, hay que delimitar las necesidades que se van a cubrir, cómo y en qué condiciones. Y es en este punto dónde aparece un nuevo problema, que consiste en saber quién o quiénes son las personas más adecuadas para definir los Qués y los Cómo. La percepción variará según el ámbito de personas involucradas en el servicio que analicemos. Estas

variaciones suponen que las expectativas de diferentes colectivos pueden verse insatisfechas.

Las expectativas hay que tratarlas desde varios puntos de vista:

- Político
- Ciudadano
- Gestor de la Administración
- Departamento técnico
- Empresa prestadora del servicio

Teniendo en cuenta que los objetivos de estos colectivos valorarán de forma diferente los siguientes aspectos:

- Calidad del Servicio.
- Coste del Servicio.
- Medios de prestación del servicio, técnicos y humanos.
- Horario de Cobertura del Servicio.
- Tiempos de resolución de incidencias.
- Flexibilidad en implantar cambios y mejoras en el servicio.

Sacaremos como conclusión que los recursos a dedicar a la hora de implementar una externalización de servicios van a variar mucho según las necesidades que se quieran cubrir y las expectativas que se tengan. Si alguna de estas necesidades no se expresa, no se consulta o no se averigua, difícilmente va a ser satisfecha por la empresa proveedora.

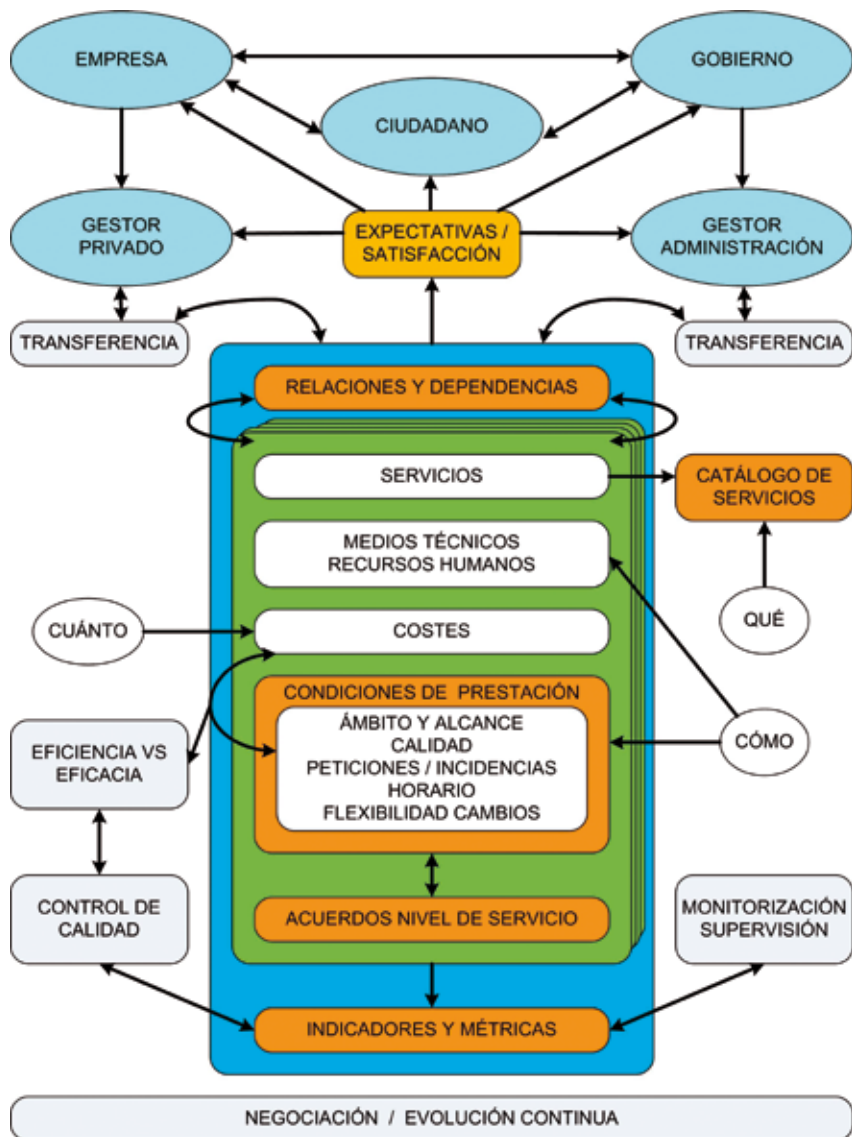
Qué y cómo se hace

Independientemente de que un servicio se vaya a externalizar o no, la Administración Pública ha de saber cómo se está prestando el servicio actualmente. Difícilmente vamos a saber precisar qué se va a externalizar y cómo, si desconocemos la naturaleza actual de la prestación.

Hay que contar con el personal que está dirigiendo el servicio, averiguando las condiciones en las que se presta y las especiales circunstancias que pueden rodear al servicio. Se necesita establecer un Catálogo, incluyendo las relaciones y dependencias »



GRÁFICO 1. Esquema de prestaciones y niveles de servicio



existentes entre los diferentes servicios.

En cuanto a las circunstancias especiales que pueden verse asociadas a un servicio, tenemos como ejemplo típico la manera de tratar las actuaciones fuera de horario laboral, o el grado de flexibilidad ante cambios en las condiciones en las que se preste. Son elementos que están en la “cultu-

ra” de la organización y se entienden como naturales siempre que el servicio no pase a prestarse por otro, y se vea que ciertos detalles importantes no están contemplados ni regulados.

Las frases típicas si esto se externaliza mal, serán: “Pues antes esto se hacía sin necesidad de petición con antelación...”, “Cuando esto ocurría por las noches siempre venían a re-

solverlo en menos de una hora...”

El problema de fondo de estas situaciones, es que partimos de un escaso grado de madurez de la organización en cuanto a regulación clara de los servicios de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones con respecto a las demás unidades consumidoras y demandantes, especialmente en cuanto a catalogación y condiciones de prestación de los servicios que se realizan. Dicho de otra forma, la Organización carece formalmente de Acuerdos de Nivel de Servicio o su cumplimiento estricto no se mide adecuadamente.

Estas carencias suelen salir a la luz cuando se pretende definir el ámbito del contrato y nos encontramos con que, apenas, existe documentación sobre lo que un departamento de TI hace, o lo que es peor, lo que se supone que hace, dada la ausencia de procedimientos reglados, o de condiciones de resolución de incidencias, de compromisos de tiempos, etc.

Los servicios TI se proporcionan al resto de la organización sin establecimiento de acuerdos y compromisos con condiciones de cumplimiento a supervisar. Por lo general esto se debe a una percepción de los servicios TI como algo que meramente se consume a disposición del resto de la organización. Esta visión, tan poco profesional, está muy extendida en la Administración y hace que la prestación no se corresponda con las necesidades reales ni con los recursos disponibles.

Esto hará muy difícil definir Acuerdos de Nivel de Servicio a la hora de externalizar.

Otro error común es olvidar la imprescindible conexión entre Acuerdos de Nivel de Servicio (SLA) con Acuerdos de Niveles Operativos con los proveedores, que a su vez han de

posibilitar esos servicios. Dicho de otro modo, nuestro proveedor de servicios depende de otros proveedores.

Muy relacionado con lo anterior, son las relaciones y dependencias entre diferentes servicios. Es un punto crucial, ya que va a indicar si el servicio a externalizar necesita de la externalización de otros, o si hay que redefinir la relación con servicios no externalizados por el hecho de que uno de ellos vaya a cambiar a un modelo de prestación externa.

Posiblemente, algunas de estas relaciones no salen a la luz, ya que al estar diferentes servicios prestados por el mismo departamento técnico, las dependencias y relaciones se resolvían de forma “natural” dentro de esa unidad, y los problemas sólo surgen al externalizarlo.

Repercutir costes internos

Una vez que la organización sabe lo que hace, y cómo, y conoce las condiciones en que presta los servicios y las dependencias existentes entre ellos, es el momento de ver si parte de ellos podrían mejorar en calidad y/o coste si se externalizasen.

Es el momento de analizar el nivel actual de calidad de los servicios y su coste real. Muchas veces éste se desconoce, asimilándolo a costes de personal ya que en la Administración Pública, dentro de un mismo Organismo o Departamento, no se realizan imputaciones de coste de unas unidades a otras. Por ejemplo, no se suelen computar los costes de espacio empleado en el edificio, limpieza, electricidad y ventilación en función de cada unidad ni diferenciarlo si es espacio de oficina o acondicionado técnicamente para infraestructuras TIC. Tampoco suelen computarse los costes de actuaciones fuera de horario.

Si no se hace el cálculo de lo que realmente cuestan las cosas en la situación inicial, difícilmente se podrá argumentar un ahorro de costes en la situación de prestación externa.

Por último, se ha de tener en cuenta que en la etapa inicial hay que computar el coste del cambio. Podríamos ver este cambio como un inevitable “coste hundido” durante el proceso inicial de externalización que durará desde los inicios del proceso de análisis, migración paulatina de los servicios, ajustes y refinamientos, hasta llegar a la operativa final de externalización. Suele ser inevitable cierto solapamiento de costes entre la situación de autoprestación del servicio y su externalización. El proceso de migración, ajuste y refinamiento, requiere la participación activa y voluntaria de ambas partes, mucho más en la Administración Pública, de lo contrario, se corre el riesgo de fracasar en la externalización. Esto es tan crucial que hablaremos, más adelante, de este punto en particular.

Definición de los acuerdos

Una vez vista la situación inicial de los servicios y su coste, se toma la decisión de optimizar uno de ellos. Siendo la Administración Pública una prestadora de servicios a los ciudadanos, ha de primar la calidad y eficacia del servicio, la equidad en su prestación y la eficiencia, dado que los recursos públicos no son ilimitados.

Para el servicio que se desea externalizar se trata de establecer un Acuerdo de Nivel de Servicio, por el cual, el proveedor prestará el servicio basado en un compromiso que pueda ser medido y demostrado, en el que se mantenga un nivel de calidad y cumplimiento en su ejecución.

Para evaluar el grado de cumpli-

miento de este compromiso se pueden establecer tantos indicadores como se estime necesario, de forma que de su evaluación, sea factible identificar los puntos débiles a mejorar en el proceso que permitan las correspondientes acciones de mejora o las penalizaciones a aplicar por desviaciones respecto al compromiso acordado. Naturalmente, cuando los resultados están por debajo de los objetivos esperados, debe haber un mecanismo que permita tomar acciones correctivas.

Los indicadores han de tener unos objetivos claros y alcanzables. Éstos deben ser negociados y aceptados por todos los actores implicados. La medición objetiva de los mismos dependerá de los datos que se puedan obtener para la construcción de métricas que sirvan para evaluar el grado de cumplimiento de los valores objetivo. Esos datos han de ser representativos, precisos, significativos, y seguros ante modificaciones. Controlados y supervisados, únicamente, por personal técnico autorizado. El resultado final será un conjunto de indicadores fáciles de medir e interpretar.

Para que todos los implicados consideren sus expectativas adecuadamente satisfechas, se necesita un proceso de identificación de necesidades y una negociación entre las diferentes partes que permita encontrar los indicadores adecuados, acordar los objetivos deseados y, con ellos, establecer unos Niveles de Servicio posibles de satisfacer y aceptados por todos.

En el proceso de negociación se ha de determinar, lo más detalladamente posible, el alcance del servicio y sus exclusiones para evitar malos entendidos que puedan ocasionar expectativas insatisfechas. »

El cambio de modelo tendrá un coste, que en principio no debe ser económico, pero sí de sacrificio de algunas situaciones a las que podríamos estar acostumbrados y ya no se van a mantener

En la negociación han de intervenir representantes de todos los colectivos involucrados. Los usuarios pueden estar esperando un servicio muy diferente al acordado por las demás partes involucradas, por lo que su punto de vista, ha de incluirse en la negociación. Recordemos que cada colectivo involucrado puede tener una percepción muy diferente del servicio y de lo oportuno de su externalización, así como de los elementos que han de primar en su prestación.

Hay que tener mucho cuidado con el establecimiento de objetivos y acuerdos, ya que si éstos terminan siendo poco realistas, sólo servirá para dejar insatisfechas a las partes de la negociación.

Integrar al prestador anterior

Este es un punto clave. Si no se integra en este proceso al actual prestador del servicio el proceso de externalización será muy difícil, por no decir imposible. Si, además, el prestador actual forma parte de la organización, la colaboración se necesita de forma mucho más acusada.

Nuevas condiciones y medios

La organización debe ser consciente de las consecuencias del cambio. Si las condiciones cambian a un modelo de prestación es para conseguir un objetivo, difícilmente conseguirás todas las ventajas del modelo de autoprestación y todas las ventajas del modelo de externalización.

El cambio de modelo tendrá un coste, que en principio no debe ser económico, pero sí de sacrificio de algunas situaciones a las que podríamos estar acostumbrados y ya no se van a mantener. Puede que ese sacrificio se descubra inaceptable, o que después de todo, representa indirectamente un coste económico real que no se

puede asumir. Cuidado con las falsas soluciones sin desventajas.

Control y renegociación

La Monitorización que sirva para controlar el grado de cumplimiento del SLA es una parte fundamental a la que se le suele prestar poca atención. La correcta toma de datos, construcción de métricas y evaluación de indicadores puede generar un aparente cumplimiento de objetivos, pero existir una sensación de insatisfacción ante el servicio prestado. Si eso ocurre, no hay duda de que el servicio carece de indicadores y valores objetivo adecuados.

La falta de herramientas de gestión y monitorización de servicios e infraestructuras de TI, hacen que las acciones sean eminentemente manuales y reactivas, lo que hará casi imposible el control de unos indicadores de servicio que permitan medir si éste se está dando con calidad.

Si existe una monitorización que se pueda integrar, de modo que ante la detección de un desvío se esté en disposición de establecer acciones correctoras, los tiempos de respuesta pueden mejorar espectacularmente. Sin embargo, la experiencia nos dice que las soluciones integradas de monitorización y corrección son difíciles de implantar y suelen estar desarrolladas en paquetes comerciales de software distintos.

Tarde o temprano, se llegará a una situación en la que las partes verán que los Acuerdos no son inamovibles, sino que evolucionan con el tiempo. Ante todo, la experiencia servirá para modular objetivos y expectativas a través de negociaciones sucesivas. Se ha de establecer una revisión periódica del grado de cumplimiento de los objetivos.

Tratamiento de las incidencias

Cuando un servicio depende de otros, y en esa cadena de dependencias entre ellos solamente se externaliza una parte, hay que tener muy claro que los acuerdos de Nivel de Servicio afectan solamente al ámbito que se haya definido.

Esto es muy importante a la hora de evaluar las resoluciones de incidencias y su correcta resolución en los plazos acordados.

Es, en este punto, cuando la Administración ha de tener en cuenta que la definición de incidencia también varía en función de los colectivos involucrados, lo que puede llevar a una percepción errónea, y lo que es peor, a una contratación errónea por no saber delimitar las dependencias entre servicios y las responsabilidades de resolución de incidencias.

Pongamos por caso que se contrata una Infraestructura como Servicio (IaaS) y, por tanto, se definen las incidencias que pueden ocurrir en una Infraestructura: averías, caídas de servidores, etc...: Pero nuestra expectativa como organización es que, si una aplicación de nuestra Sede Electrónica no es accesible, se trata de una incidencia a analizar por nuestro proveedor de IaaS. Pero nuestro verdadero problema e encuentra en, que la aplicación, es un Software que emplea la Infraestructura subyacente como servicio, como base de su funcionamiento. A partir de ahí, incidentes relacionados con el Software no están cubiertos por los Acuerdos de Nivel de Servicio de la Infraestructura, sino que deben ser asumidos por los que gestionan otro Servicio.

Puede que, en ese caso, hubiésemos necesitado definir un Acuerdo de Nivel de Servicio de Software de Aplicaciones, lo que nos lleva a lo co-

mentado en el primer punto. Antes de externalizar DEBEMOS conocer Qué hacemos y Cómo lo hacemos.

Desde el punto de vista del usuario final o del ciudadano, es indiferente que el servicio, en realidad, se componga de varios servicios encadenados prestados por empresas diferentes. Ante él hemos adquirido un compromiso de servicio que se ha de cumplir, por eso, es tan importante que todos los elementos tengan a su vez asociado un Acuerdo de Nivel de Servicio.

De poco vale que estos Acuerdos se exijan a los elementos externalizados si no se encadenan con Acuerdos de Nivel de Servicio para aquellos elementos que seguimos prestando directamente.

Además, hemos de ser conscientes de que las incidencias tienen límites, tanto técnicos como funcionales, a partir de los cuáles el escalado para su resolución excede el ámbito del servicio contratado, requiriendo expertos. Este es un elemento que se debe indicar en la contratación para su inclusión a fin de evitar sorpresas desagradables.

Comunicación

Hay que establecer correctos cauces de comunicación que sirvan para hacer converger la visión del servicio que tienen, tanto los usuarios, como el prestador del servicio. De ese modo, en el proceso de negociación se debe llegar a unos objetivos comunes que cubran las necesidades de todos. Esos objetivos y necesidades a cubrir deben estar alineados con el objetivo estratégico de la Administración, y por tanto, debe haber un seguimiento e impulso por parte de la Alta Dirección.

A medida que evoluciona la prestación, es necesario documentar los

cambios en las necesidades y en los acuerdos.

Una manera de medir si existe la necesidad de variar algo en el servicio prestado, es establecer encuestas de satisfacción como un elemento indicador más, ya que éstas pueden detectar discrepancias entre la visión del servicio por parte del usuario, por parte del gestor y por parte del prestador.

Las penalizaciones que se incluyan no han de obviar la correcta prestación del servicio, sino que deben usarse como instrumento de presión y negociación a la hora de hacer cambios en los elementos negociados, que nos permitan evolucionarlo.

A través de este doble flujo de comunicación entre el departamento gestor, el prestador de servicios y los usuarios finales, se conseguirá un refinamiento progresivo de los Acuerdos de Nivel de Servicio que regulen la prestación contratada, logrando que un cambio de tanta envergadura posea la flexibilidad necesaria para llegar a un resultado óptimo. 🍷

Ignacio Cudeiro
Jefe de Área
S.G. Tecnologías de la Información y de
las Comunicaciones
Ministerio de Economía y Competitividad