

Fiscalización de los sistemas de información y gestión utilizados por las Agencias Públicas Empresariales de Andalucía Ejercicio 2015

El presente trabajo de fiscalización se tipifica como una fiscalización operativa con el fin de concluir, por una parte, sobre el adecuado desempeño de las funciones de planificación y dirección por parte de la Dirección General de Política Digital de la Junta de Andalucía (DGPD) respecto de las políticas de Sistemas de Información de las Agencias Públicas Empresariales (APEs) y, por otra, sobre el cumplimiento de los principios establecidos para la gobernanza de los Sistemas de Información (SSII) en el ámbito las Agencias Públicas Empresariales, enfatizando en los Sistemas de Información Empresarial (SIE) de Gestión Económico-Financiera (GEF) y Gestión de Recursos Humanos (GRH).

Los ERP¹ de cada entidad y su nivel de desarrollo son muy diferentes, además de responder a modelos de implantación y gestión distintos. Estos hechos han impedido realizar un análisis comparativo que permita extraer conclusiones sobre la dimensión de los departamentos de SSII de las agencias en términos de eficiencia.

Se exponen a continuación las principales conclusiones obtenidas y las recomendaciones propuestas.

Conclusiones en relación con el cumplimiento de las funciones encomendadas a la Dirección General de Política Digital

Los trabajos realizados han permitido comprobar que la Dirección General de Política Digital no dispone de la estructura ni medios necesarios que permita, en el ámbito de las Agencias Públicas Empresariales, el adecuado cumplimiento de las competencias que tiene atribuidas en la normativa reguladora², así como, las funciones establecidas en materia de política informática en el artículo 3 de la Orden de 23 de octubre de 2012.

Si bien es cierto que todas las agencias se crearon con anterioridad a la DGPD, desde el ejercicio 2012 hasta la fecha de la presente fiscalización, no se ha constatado que el centro directivo haya tomado ninguna decisión encaminada a ejercer las competencias atribuidas.

¹ Se denomina ERP (Planificación de Recursos Empresariales) al conjunto de sistemas de información que permite la integración de los procesos más relevantes de una entidad.

² Decreto 156/2012, de 12 de junio y Decreto 206/2015, de 14 de julio, reguladores de la estructura orgánica de la citada Consejería; Orden de 23 de octubre de 2012, por la que se desarrolla determinados aspectos de la política informática de la Junta de Andalucía.

Conclusiones en relación con el cumplimiento de los Principios para la Gobernanza de los Sistemas de Información en las APes

- Estrategia: Plan Global de Desarrollo, Planificación de los SSII

En el proceso de creación y diseño de las agencias, con independencia del ejercicio en el que se haya producido, no se ha establecido un plan estratégico en relación con los SSII necesarios para el desarrollo de la actividad. Excepto en los casos de la Ag. Cooperación Internacional y el I.A. Patrimonio Histórico, los Sistemas de Información/Planificación de Recursos Empresariales (SSII/ERP) que sirven de apoyo a la gestión empresarial, responden a un proceso de decisión y adquisición de las agencias una vez iniciado su ciclo de vida y de producción.

En general, las agencias no disponen de documentación que acredite y motive las necesidades de sistemas de información como elemento previo a la planificación y diseño de las estrategias de decisión. No se ha dispuesto de documentos en el que se establezcan la identificación y priorización de los objetivos estratégicos. Las decisiones obedecen a criterios de oportunidad, pero sin que se establezcan calendarios vinculantes para la dirección.

El periodo de tiempo transcurrido entre la decisión de implantación de los ERP y la fecha del trabajo de fiscalización puede haber contribuido a la falta de acreditación documental del Plan global de desarrollo. No obstante, se ha podido comprobar que las agencias Obra Pública, Emergencias Sanitarias e Instituciones Culturales disponen de Planes para el desarrollo de los Sistemas de Información en los que se definen las estrategias y funcionamiento de los departamentos o unidades de informática dentro de la organización.

- Responsabilidad: Dirección efectiva de los SSII

Ni la DGPD ni las consejerías a las que se adscriben las agencias han diseñado un marco normativo o procedimental relacionado con la dirección de los sistemas de información de sus entidades instrumentales. Este hecho tiene mayor incidencia debido a la rotación de los puestos de alta dirección en las consejerías y sus agencias.

Con carácter general, las agencias han actuado de forma autónoma a la hora de decidir el momento, el procedimiento, la inversión de recursos y la dimensión e integración de sus sistemas de información. No están establecidos los canales formales de comunicación entre las distintas agencias previos a la toma de decisiones sobre la implantación de un ERP, esto impide aprovechar el beneficio que pueden aportar las experiencias de otras entidades y las posibles sinergias.

- Adquisición: Procedimientos y asignación de recursos

Desde los centros directivos de la Administración Pública de Andalucía no se han diseñado procedimientos centralizados para la adquisición de los SSII/ERP de las agencias empresariales que, sobre la base de análisis adecuados, permitan un equilibrio entre beneficios, oportunidades y costes tanto a corto como a largo plazo. Esto impide obtener sinergias y economías de escala.

La mayoría de las APEs han optado por la adquisición de ERP comerciales, sólo dos agencias desarrollan internamente el ERP del que disponen. En general, no constan memorias justificativas en las que se motiven las decisiones sobre la adjudicación a los proveedores de los servicios software. Las agencias que optaron por el procedimiento de licitación abierta sí han aportado memoria justificativa. En los casos de las entidades que disponen de sus propios desarrollos de software no constan análisis de costes, beneficios y riesgos que motiven esta decisión de la dirección como la más eficiente.

El control ejercido desde la Administración sobre las adquisiciones de los sistemas se limita a los informes preceptivos previos que debe emitir la DGPD según se establece en el artículo 5 de la Orden de 23 de octubre de 2012.

- *Desempeño*

La situación de crisis económica y las medidas de racionalización del gasto impuestas por la Administración en los últimos ejercicios han afectado directamente a las agencias en relación con, entre otras, las políticas de contratación y gestión de recursos. Los departamentos de sistemas de información, más vulnerables ante la obsolescencia técnica, se han visto especialmente afectados tanto en la provisión de puestos de trabajo como en los procedimientos de adquisición de sistemas de información.

No se ha realizado una planificación de recursos humanos a medio y largo plazo, las necesidades se han ido atendiendo en el momento en el que se presentaban y con los recursos disponibles. Ante el criterio de la Consejería de Hacienda y Administración Pública a la hora de autorizar la dotación de puestos de trabajo, las entidades han tenido que recurrir a la contratación de servicios externos.

En relación con los recursos externos, se ha podido constatar que las firmas comerciales que ofrecen ERP con experiencia en el desarrollo de aplicaciones son muy limitadas y con una red de "partner³" homologados muy reducida. Este hecho obliga a las entidades a mantener una dependencia externa a largo plazo y prácticamente exclusiva de un proveedor.

En todos los casos se cumplen los niveles de servicio contratados y se establecen procedimientos para la resolución de incidencias sin que se hayan detectado errores que afecten a la integridad de los sistemas de información.

No se ha podido realizar un análisis comparativo para determinar la eficiencia de los departamentos de sistemas de información, en relación con este principio de gobernanza. El modelo de gestión del nivel de servicios es distinto en cada entidad: personal propio, externalización del soporte TIC y/o del desarrollo de aplicaciones (con presencia física o no en

³ Los partners son las empresas que actúan como comercializadoras de los productos o servicios que ofrece el fabricante.

la agencia, importes distintos según los encargos, etc.). Todas las agencias, en mayor o en menor cuantía, disponen de contratos de soporte TIC que no han podido ser incluidos en el cálculo de ratios e indicadores de eficiencia por no disponer de una conversión en *horas de disponibilidad* para la agencia.

- *Cumplimiento*

Las políticas de seguridad en el ámbito de las distintas agencias, y en cumplimiento del marco normativo de seguridad vigente, son establecidas por los responsables de los departamentos de sistemas de información.

En general, las APEs han cumplido con la obligación de elaborar el Plan de Adecuación al Esquema Nacional de Seguridad, excepto las agencias Radio y Televisión, Puertos y Cooperación Internacional.

Las entidades que por el tipo de datos que almacenan tienen un nivel de seguridad medio o alto, están obligadas a hacer auditorías de la LOPD cada dos años. Se ha comprobado que las agencias Conocimiento y Cooperación Internacional, pese a estar obligadas por el nivel de seguridad de sus ficheros, no han sido auditadas.

En relación con la normativa reguladora del Censo Único de Obligaciones (CUO), se ha comprobado que todas las agencias remiten la información requerida.

No se han observado debilidades de control en relación con los planes de gestión de incidencias y recuperación de la información, siendo razonables los tiempos medios de recuperación en todos los casos analizados. No obstante, a este respecto los usuarios de los sistemas en la mayoría de las agencias han manifestado una percepción de la calidad inferior a otras variables medidas.

- *Análisis de la eficacia y calidad percibida de los ERP de GEF y GRH*

En relación con la eficacia del sistema y su contribución para alcanzar los objetivos de la organización, el trabajo realizado ha permitido identificar en determinadas agencias situaciones de fracasos del sistema, proyectos fallidos, incapacidad del software para alcanzar las crecientes necesidades funcionales que requiere la entidad, software complejo y costoso, etc.

A través de la "Encuesta Sadera"⁴ se ha comprobado la percepción de los usuarios en relación con la contribución de cada ERP a los fines generales de cada organización.

⁴ Esta encuesta, testada con 27 Agencias del Gobierno Australiano que empleaban SAP mide el impacto de los ERP en la organización (global y para los usuarios), además de medir la calidad del propio sistema y de la información que proporciona. Se ha contado con medios externos para el tratamiento de las respuestas y la obtención de los resultados.

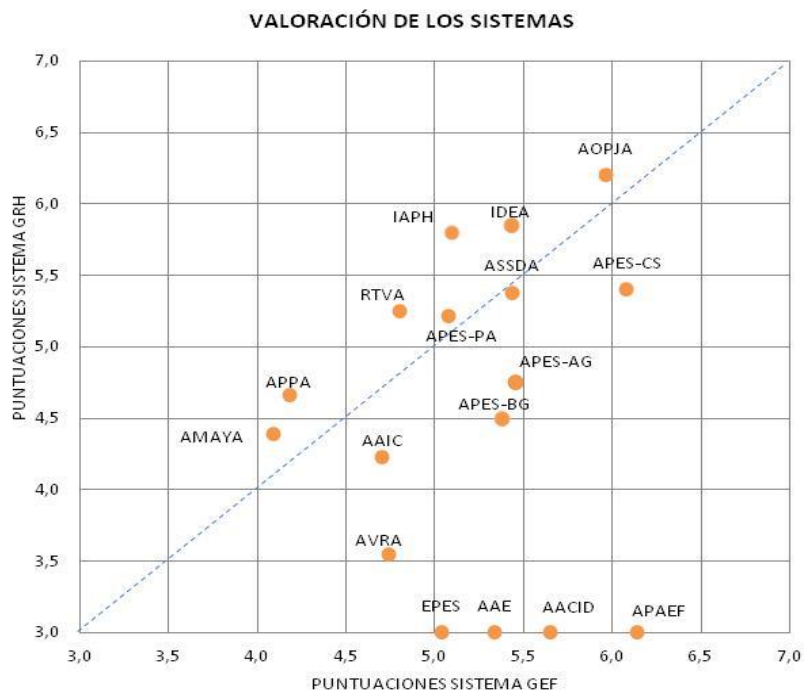


Gráfico nº 1

Las entidades mejor posicionadas respecto a la calidad percibida son las agencias Obra Pública, Costa del Sol e Innovación y Desarrollo. Cada una de estas agencias cuentan con sistemas distintos (SAP, IZARO y diseño propio, respectivamente). Si bien las dos primeras (Ag. Obra Pública y Ag. Costa del Sol) disponen del mismo ERP para la gestión de las áreas de GEF y GRH -lo que podría explicar la calidad percibida-, en la Ag. Innovación y Desarrollo no se da este caso (ERP de elaboración propia para la GEF y Epsilon para la GRH).

Como regla general, los directivos de las agencias tienen una percepción de la calidad y funcionamiento de los sistemas superior a la de los usuarios (gestores de los sistemas). Excepcionalmente en las agencias Vivienda, Innovación y Desarrollo y Costa del Sol, la valoración de calidad por los directivos es inferior a la de los usuarios.

El aspecto peor valorado por las organizaciones suele ser el relativo a las incidencias (errores) de los sistemas, tanto de GEF como de GRH, alcanzando la puntuación media más baja de todas las dimensiones valoradas (4,5 para cada uno de los sistemas). No obstante, hay mucha disparidad en las respuestas entre los usuarios de unas y otras agencias.

Recomendaciones a la Dirección General de Política Digital

La Dirección General debe adoptar las medidas necesarias, los procedimientos y los métodos de análisis que considere más convenientes para cumplir con sus funciones de planificación, dirección, coordinación y control de los sistemas de información y de los bienes informáticos físicos de los que disponen las entidades instrumentales de la Administración de la Junta de Andalucía.

Debe realizar un análisis de la situación actual de los sistemas de información en cada una de las Agencias Públicas Empresariales -tanto de los bienes físicos como lógicos y de recursos humanos-, comprobar la dimensión de las inversiones realizadas y evaluar la eficiencia y eficacia en la utilización de estos recursos. Todo ello, como punto de partida para diseñar una estrategia planificada que permita aprovechar las posibles sinergias y economías de escala en la provisión de recursos.

Debe promover las actuaciones de coordinación entre las entidades y la Administración que permitan adecuar el desarrollo de los sistemas a las exigencias de la gestión y garantizar la adquisición, uso y distribución de los recursos de forma eficiente, transparente y equitativa.

Por último, se deben promover e impulsar canales formales de comunicación y foros de debate que se anticipen a las posibles situaciones críticas en relación con los sistemas de información.

Recomendaciones a las Agencias Públicas Empresariales

Se debe llevar a cabo un análisis y valoración de los recursos con los que cuenta cada entidad que permita planificar una estrategia a medio y largo plazo de las necesidades de sistemas de información.

En definitiva, estas entidades deben adoptar, en el ámbito de sus competencias, las medidas y procedimientos necesarios que permitan el *cumplimiento de los principios de buena gobernanza en relación con los sistemas de información: estrategia, responsabilidad, adquisición, desempeño, cumplimiento y conducta humana.*

NOTA: Los resúmenes se realizan para facilitar la labor de los medios de comunicación y contienen las principales conclusiones del informe. Sin embargo, para realizar un análisis completo de los trabajos de fiscalización de la Cámara de Cuentas es necesario conocer el texto completo del informe que se encuentra en www.ccuentas.es.