

• Capítulo 1 •

Lecciones a partir del fracaso en la gestión de un proyecto informático en la administración central de Francia

Jean Michel Saussouis y Cédric Lefeuvre

RESUMEN

¿Cómo inciden el tiempo y, más específicamente, las temporalidades política y administrativa en las reformas que se impulsan en el Estado? Este artículo responde estas preguntas, analizando un proyecto de modernización fallido en el sector público francés: la unificación de las nóminas fiscales de sus organizaciones públicas a través de un sistema informático. Dichas nóminas contienen al menos 3 millones de registros y los pagos que se realizan con ellas constituyen el 75% del presupuesto fiscal de Francia. El fracaso se explica al menos por tres razones. Primero, el proyecto no pudo sistematizar —ni menos simplificar— la complejidad burocrática de los procedimientos de pago para funcionarios, quienes tenían altísimos desincentivos para mantener esta complejidad y así, de algún modo, evitar los riesgos políticos asociados a que sus salarios salieran a la luz pública. Segundo, como una consecuencia de lo anterior, los trabajadores del sector público involucrados en el proyecto demoraron tanto como pudieron su desarrollo, lo que produjo su desestabilización y grandes retrasos en su ejecución. Tercero, no hubo un “dueño de proyecto”, producto de la alta rotación laboral. El ensayo concluye que el tiempo y los plazos acotados a un modelo organizativo de *proyecto* son incompatibles con la “perennidad” del modelo burocrático.

En Francia, las reformas para modernizar el Estado se suceden, una tras otra, desde hace unos 40 años. Es como si el Estado —al que los franceses llaman afectuosamente “nuestro Estado”— no hubiera dejado de manifestar, alto y claro, la necesidad de reformarse ante una opinión pública subyugada por los efectos de la oratoria de los reformadores y escéptica en cuanto a sus promesas. Si el Estado se concibe como una entidad perenne, entonces, la única pregunta válida es la que dicta el sentido común: ¿Para qué sirve una reforma que es considerada un medio para no morir o evitar el declive? Una empresa puede extinguirse, un Estado, no. En el sector privado, la bancarrota es un arma esgrimida a menudo para exhortar al cambio, pero los ciudadanos, al igual que los políticos, saben que la bancarrota es imposible para el Estado. Por lo tanto, la amenaza de su desaparición no es del todo creíble en países desarrollados. La extinción del Estado es más bien un arma de disuasión —simbolizada de algún modo en el arma nuclear durante la Guerra Fría— que permite establecer un equilibrio entre el Estado y el ciudadano. Una empresa no puede durar mucho si sus deudas equivalen a su volumen de negocio, pero un Estado sí puede vivir mucho tiempo con un endeudamiento colosal, como es el caso de Estados Unidos, donde existe un refugio en el privilegio exorbitante del dólar.

Aunque parte de la literatura sobre gestión compara al Estado con una empresa, utilizando el descontento de una opinión pública cansada del despilfarro del presupuesto gubernamental, el Estado no se puede administrar como una empresa. Tampoco puede reformarse ágilmente, como pueden hacerlo las empresas acuciadas por la presión de clientes cada vez más exigentes, los que, de algún modo, las obligan a hacer frente a las transformaciones tecnológicas.

En cuanto al discurso sobre la reforma, me parece que la perennidad del Estado es la clave que permite comprender por qué el discurso de la reforma del Estado se queda solo en el orden del discurso. Cabe precisar que este análisis se dirige a un viejo país como Francia, que digiere lentamente —y a su ritmo— la transformación de una Monarquía en una República. Esto no significa, por otra parte, que los discursos sobre la reforma no precisen de un análisis más específico, ya sea desde una perspectiva lingüística o desde el punto de vista de las intenciones políticas. Pero el discurso sobre la reforma del Estado francés hay que entenderlo como lo que es, es decir, ante todo, un *souci de soi* (preocupación por uno mismo). En Francia, el Estado ha cuidado de sus propios intereses mediante este carácter reformista, al punto de institucionalizarlo: en 1995 se crea un Ministerio de la Reforma del Estado, la Descentralización y la Ciudadanía. Diez años después, esta entidad se convierte en una simple Dirección: la Dirección General de Modernización del

Estado. Según la tendencia política, las iniciativas para reformar al Estado se han desplegado en forma de revisión general de las políticas públicas (derecha), o de auditoría de modernización (izquierda). Los acrónimos cambian, pero la cuestión sigue siendo modernizar los procesos administrativos sin poner nunca en tela de juicio las misiones y los perímetros del Estado.

En este artículo, no me detendré particularmente en la reforma del Estado en Francia, ya que todos los gobiernos, tanto de derecha como de izquierda, han querido reformar el Estado desde la posguerra. Estas iniciativas tuvieron un punto álgido quizás en los años sesenta, cuando un grupo de altos funcionarios reunidos en un club se mostraron firmemente convencidos de que había que reorganizar las relaciones entre el Estado y los ciudadanos, con miras a suprimir los cuerpos intermedios. La sombra de Jean Moulin y de las ideas reformistas forjadas en la Resistencia planeaba aún sobre los clubes de reflexión. Fue en vano. Cada gobierno se la juega con su propia reforma, las etiquetas cambian, unos hablan de un Estado modesto; otros, de un Estado moderno.

Más que añadir una piedra suplementaria a la tumba de las ideas modernizadoras del Estado, voy a retomar el tema de la reforma, pero desde otro ángulo. Asimismo, más que tratar directamente cada una de las reformas, describiéndolas una por una, me centraré en una única dimensión: la del tiempo. El tiempo administrativo desempeña un papel fundamental en la estructuración de las actividades administrativas, en comparación con el tiempo político. Para un dirigente político, la urgencia de una reforma no es la misma que para un responsable encargado de aplicar la reforma. Como dice el refrán, *'les chiens aboient, la caravane passe'* (ladran, luego cabalgamos). Los que ladran son, para los funcionarios que disponen de todo el tiempo del mundo, los dirigentes políticos, quienes están deseosos de asociar su nombre a la reforma que proponen; o bien, de sacarle el máximo partido frente a sus competidores políticos.

Para analizar esta temporalidad, quisiera utilizar los plazos asociados al desarrollo de un proyecto como una métrica temporal. Un proyecto, por cierto, es un modo de organización comúnmente utilizado en las empresas. ¿Qué relación hay entre proyecto y temporalidad? Lo interesante detrás del modelo de proyecto está en su tiempo definido: tiene un principio y un final; y, al frente, un jefe. La gestión de proyectos es una práctica habitual en las empresas, con todos los problemas que eso implica para los actores involucrados en el proyecto, que van aprendiendo juntos a medida que éste se desarrolla.

¿Es este modelo de proyecto pertinente para las administraciones? Este modo de organización, aplicado a la administración pública, no implica la modificación de las misiones o los perímetros del Estado, ni tampoco la reforma sustancial de la educación, la sanidad, la vivienda u otros bienes o servicios públicos. El modelo de proyecto, tal como en la empresa, se circunscribe a áreas de administración perfectamente delimitadas. En el caso que va a ocuparnos, el objetivo era intentar que los salarios de los funcionarios franceses fueran gestionados y operados por una única autoridad central.

Al que esté familiarizado con el sector privado le parecerá algo obvio que a los asalariados se les pague según un mismo procedimiento y en un mismo lugar. Efectivamente, es difícil imaginar que en una empresa de grandes dimensiones puedan coexistir programas de pago de nóminas diferentes en función de cada departamento. De hecho, a menudo, el pago de remuneraciones se subcontrata a una empresa informática, para aislar esta operación, altamente delicada y estratégica. Imaginar un retraso en la paga en una empresa es simplemente impensable, tanto en términos de repercusión social como de imagen y riesgos jurídicos. Pero, para el Estado, ¡estos riesgos no parecen suponer ninguna amenaza! No es extraño que el Estado haga anticipos de sueldo a sus funcionarios en caso de dificultades, o que se retrase en el pago de las nóminas. Todo se hace silenciosamente. Recientemente, ha sido necesario que algunas mujeres de militares en Francia se hayan atrevido a romper el “secreto militar”, develando retrasos en el pago de sueldos ante la opinión pública. Para entender la magnitud del desastre, se trata de varios cientos de millones de euros impagos o de sobrepagos por retraso. La explicación técnica para justificar este lamentable problema es que cada ministerio tiene su propio programa de pago de nóminas y sus propios procedimientos. Los funcionarios, por su parte, saben que todo terminará solucionándose con el tiempo, porque cuentan con un estatus legal que les protege.

Lo que quisiera demostrar aquí es la dificultad de razonar desde la perspectiva de proyecto, ya que este modelo supone un tiempo definido y una tarea que ha de realizarse en un universo que precisamente no está limitado en el tiempo, un tiempo que remite a la perennidad. Para ello, voy a comenzar con una historia (que, como todas las historias, empieza con el érase una vez la vida de un proyecto). Después intentaré, en una segunda parte, comprender qué ha pasado. Una de las hipótesis de este fracaso es concebirlo como un problema de tiempos, una especie de vals en tres tiempos: el administrativo, el político y el tiempo del proyecto.

Primero, quisiera retomar la cronología de los hechos y luego intentar interpretarlos.

El caso comienza con la idea de lanzar una importante operación en el sector público de Francia, destinada a centralizar las remuneraciones: se trata, ni más ni menos, de construir y desplegar un sistema de información estatal y unificado para el pago de nóminas en la función pública. Para contar esta historia, me baso en la tesis profesional de Cédric Lefevre, la que he tenido el placer de dirigir en el marco del programa *Master Business Consulting* de la *École Supérieure de Commerce de Paris* (ESCP).

El diagnóstico es relativamente sencillo de resumir. El actual programa de pagas para funcionarios, que produce 3 millones de nóminas al mes, se remonta a los años 70 y ha quedado obsoleto, a pesar de los múltiples parches que se le han puesto. Dado que los salarios de los funcionarios y las pensiones representan no menos del 75% del presupuesto anual, este asunto del mal estado del programa de pago de nóminas es un problema serio. De este diagnóstico surge la necesidad de una revisión completa dentro de una lógica de eficiencia y racionalización, retórica que lleva consigo cualquier proyecto dentro de una organización. Dicha lógica se traduce en un deseo de armonizar y centralizar, dentro de un mismo sistema, el pago de las nóminas de los funcionarios del Estado (no de las entidades locales). Al Estado no le falta coherencia en su voluntad organizadora, ya que en 2007 creó la Oficina Nacional de Pagos (*Office National de Paye* [ONP]), encargada de desempeñar esta función centralizadamente. El proyecto, pensado así, sobre el papel, necesita el apoyo de competencias externas. Para ello, los funcionarios lanzan una licitación siguiendo escrupulosamente los procedimientos en materia de contratación pública. La licitación es de por sí un importante ejercicio simbólico para la administración francesa: para los funcionarios, se trata de un ejercicio de dominación frente a proveedores futuros. En efecto, quienes redactan estas licitaciones sobresalen en este quehacer, consistente en hacer solicitudes y emitir requerimientos (“quisiera que usted hiciera esto y aquello a la mayor brevedad posible”). El diseño de los requerimientos que se realizan en el marco de licitaciones es tanto más importante al considerar que la ley francesa de contratación pública no permite el contacto directo entre funcionarios y proveedores, por lo tanto, muchos aspectos de una licitación no pueden ser precisados ni discutidos. Esto, por temor a situaciones de colusión y/o influencia indebida.

En el caso que nos ocupa, no faltaron los requerimientos, a menudo, brutales e irrealistas. Se enunciaron no menos de 250 objetivos que hay que cumplir, del más general al más específico. Una vez que se preseleccionó a los proveedores, los objetivos se “debatieron” con los consultores contratados, quienes se organizaron en forma de *pools* para poner en común sus recursos y competencias, dada la

dimensión y la ambición del proyecto. Por razones de eficacia, los objetivos se debatieron en talleres específicos (20 en total), cuya preparación tomó al menos cinco días. Cada taller duró cinco horas y en ellos participaron unos 15 funcionarios y uno o dos consultores. Para ilustrar el lenguaje burocrático predominante en estas jornadas, cito uno de los 250 objetivos discutidos. Se trata del objetivo 148: “La arquitectura informática de la solución deberá ser capaz de soportar el cambio de dimensionamiento con el menor impacto posible y de absorber la carga a medida que esta se presente”.

El candidato-proveedor está obligado a responder a los famosos términos de referencia con la mayor eficacia posible, aunque no pueda manifestar su parecer sobre la pertinencia de los objetivos, su realismo o su número. No cumplir un objetivo supone arriesgarse a ser excluido de la tan deseada lista corta. En este caso, se seleccionan dos *pools* de proveedores, posteriormente se procede a lo que, en la jerga administrativa, se denomina “diálogo competitivo”.

La presentación de los proveedores ante los funcionarios se parece al *grand oral* de la ENA (Escuela Nacional de Administración), un examen oral que marca la cultura de los funcionarios franceses; y no solo de quienes logran superarlo (los altos funcionarios diplomados de la Escuela), sino también de los que no lo consiguen o nunca han intentado sortearlo. Por alguna razón, el *grand oral* está muy arraigado entre los funcionarios y tienden a diseñar instancias para replicarlo. Para el proyecto en cuestión, existen por lo menos 20 funcionarios frente a consultores-compradores a los que se bombardea con preguntas. Los candidatos-consultores apuestan fuerte, dado el enorme interés financiero que tiene un proyecto como el de la centralización de pagos para sus departamentos focalizados en el “sector público”. No responder o responder mal a las preguntas, es decir, dar a entender que los objetivos asignados no se cumplirán, implica arriesgarse a que el cliente no te seleccione. El elegido al final es el *pool* Accenture/CGI/HR Access, en detrimento del *pool* IBM/SAP. El proyecto se lanza por fin en 2009, es decir, dos años después de la creación de la Oficina Nacional de Pago.

El calendario y el desarrollo de las operaciones es el siguiente. Primero, se prevé un periodo de prueba y se elige a un ministerio “mártir” para gestionar la ampliación del sistema a nivel nacional. Recordemos que el salario de los funcionarios representa aproximadamente un 75% del presupuesto anual. Luego, se anuncia el calendario y se nombra como Jefe de la Oficina Nacional de Pago a un alto funcionario que ya ha asumido importantes responsabilidades en materia presupuestaria. Enseguida, se designa también a jefes de proyecto y a representantes en cada ministerio.

Voy a abreviar para ir a lo esencial. La planificación, acordada previamente, distinguía varias fases desde la fecha de arranque, es decir, septiembre de 2009. El diseño general del proyecto debía terminarse en mayo de 2010; y los diseños detallados, en septiembre de 2010. Se preveía que para marzo de 2011 terminara la construcción del modelo y la validación del mismo, y se estimó que la implementación del modelo durara un año, es decir, de marzo de 2011 a marzo de 2012. El lanzamiento “real” estaba planificado para abril de 2012 en el Ministerio de Agricultura. Se seleccionó este organismo por ser pequeño: contar con solo 40.000 funcionarios supone un límite en el riesgo que se corría.

No obstante, un mapa no es el territorio. En la práctica, a pesar de acordarse tras una intensa negociación, la planificación no fue respetada. La fase del diseño detallado acumuló retrasos: se prolongó durante 17 meses en vez de los siete estipulados. De la misma forma, la fase de validación fue aplazada a febrero de 2013, en lugar de marzo de 2011. Por lo tanto, el Ministerio de Agricultura, que debía prestarse para el ejercicio a escala real, no pudo facilitar los datos solicitados por falta de fiabilidad de los archivos. Todo esto, después de cinco meses de trabajo. Ante un retraso acumulado de más de dos años y muchas dificultades encontradas, el proyecto se detuvo definitivamente en enero de 2014, sin producir nómina alguna y con un costo estimado de unos 400 millones de euros.

Después de contar esta historia en sus aspectos más generales, me gustaría explicar las causas profundas del fracaso —bastante estrepitoso— de este proyecto, y cómo hemos podido llegar hasta aquí.

Desde luego que hay ingredientes técnicos que permiten explicar este fiasco informático; el hecho, por ejemplo, de que las reglas en materia de pago de nóminas sean tan numerosas. ¡Se trata de no menos de 1.000 reglas que debían ser incorporadas al nuevo sistema! Era esperable que, aprovechando este nuevo sistema de información, los nuevos responsables de la ONP simplificaran ese montón de reglas y establecieran otras nuevas de menor carga burocrática. Sin embargo, nada de eso se hizo. El proyecto no fue considerado como un medio para reestructurar la forma en la que se producían las nóminas en los ministerios, por lo que solo cabe reconocer la incapacidad de los consultores para analizar y sistematizar los casos particulares de cada ministerio. Da la impresión de que los ministerios estaban encantados de añadir “complejidad a la complejidad” y, a su vez, de hacer imposible a los consultores la gestión del proyecto. Por su parte, los consultores no estaban en condiciones de tomar iniciativas, contentándose la mayoría de las veces con seguir los deseos de un cliente que, por imperativos del mercado, en última instancia, siempre tiene la razón.

Solo para el proyecto de pago centralizado se celebraron no menos de 400 reuniones y se redactaron 5.000 páginas de documentos de trabajo. Por lo tanto, el fracaso del proyecto no se explica tanto por un déficit de su organización, sino más bien por falta de comunicación. Se trata de un triunfo de la burocracia. La complejidad de los procedimientos de pago tiene que ver con prácticas secretas de ministerios, los que calculan el sueldo base de funcionarios considerando el alcance colectivo de indicadores de gestión, así como las primas y otras medidas que se remiten a la arbitrariedad y la historia de cada ministerio. Hacer públicas estas prácticas significó un riesgo que solo podía asumirse a nivel político, y es ahí donde chocan el tiempo político y el tiempo administrativo. Dicho de otro modo, la información crítica para el éxito del proyecto —el salario del funcionario— era una verdadera bomba mediática, de haberse dado a conocer a la luz pública.

Pero, a mi entender, hay un segundo tipo de causas distinguibles. Aunque ciertamente este fracaso pueda interpretarse utilizando herramientas analíticas que ofrece la sociología de las organizaciones, creo que debe hacerse hincapié en la naturaleza misma de lo que es una burocracia de Estado.

Los burócratas del caso presentado juegan con el tiempo; es más, juegan “a hacer tiempo”. Lo hacen porque saben que el tiempo jugará finalmente a su favor. ¿Por qué alargar las cosas? Porque las solicitudes de información sobre salarios son peligrosas, pues pueden atentar contra el discurso oficializado: que el interés de los funcionarios favorece el interés general de la ciudadanía. La informática actúa como un defoliante que elimina las hojas que cubren el suelo; lo que no se dice, los acuerdos implícitos. Por tanto, este no es un asunto de mala coordinación, sino una cuestión de otro orden. Los funcionarios no se resisten por el placer de resistir, sino por motivos de peso, a su entender no quieren ver instalado un ojo central sobre sus cabezas, algo que se intenta implementar precisamente con el proyecto de centralización de pagos.

En este sentido, el modelo del proyecto es incompatible con el modelo burocrático. Para gestionar el proyecto, el director de la ONP nombró a un jefe de proyecto, quien debió contar con la mayor estabilidad y continuidad posible a lo largo del mismo. En cambio, se nombraron no menos de tres jefes de proyecto, lo que al final dificulta que se empoderen del proyecto, y —peor aún—no pueden encarnarlo a ojos de sus colegas. Los incentivos para el desarrollo de su carrera están en otra parte. En una empresa de construcción de automóviles, por ejemplo, estar a la cabeza de un proyecto de un nuevo modelo supone una oportunidad de desarrollo profesional para el jefe de la iniciativa. En el ámbito del Estado, el tiempo que toma

un proyecto no coincide, por lo general, con el dinamismo laboral. Si se presenta una oportunidad, como un puesto en un ministerio, el jefe de proyecto no tendrá reparos ni dudará en ningún momento en abandonar su ocupación, dejando en suspenso su trabajo. En Japón, cuando se nombra a un jefe de proyecto para construir una nueva fábrica, a menudo este termina siendo el director de la fábrica, algo que motiva al líder de un proyecto a que este se desarrolle en buenas condiciones. En efecto, bastaría imaginar qué habría pasado si el jefe de proyecto del sistema de pago centralizado termina convertido en el nuevo director de la ONP. Esto habría permitido vincular el éxito del proyecto con el de su carrera profesional. Sin embargo, no es así como funcionan las cosas en un universo burocrático. Primero, se crea *ex nihilo* una oficina nacional de pago, donde se destina inmediatamente a un alto funcionario con el fin de legitimarla como una entidad de rango superior y de esta forma “asentar” la nueva oficina. Como consecuencia, el desempeño en el cargo de director de la ONP se independiza, de algún modo, del éxito del proyecto. Después, se designa arbitrariamente a encargados de proyecto, quienes, con el mismo criterio, pueden ser sustituidos sin problema. Me parece que esta forma de concebir la carrera funcionaria es por completo incompatible con el modelo de proyecto. En este caso que —recordemos— ha terminado como un fiasco económico de 400 millones de euros, ningún alto funcionario se ha sentido responsable del desastre. De hecho, no hubo ni declaración de culpables ni se practicó investigación parlamentaria alguna; solo un encogimiento de hombros y la vida sigue, en una burocracia percibida como perenne.

