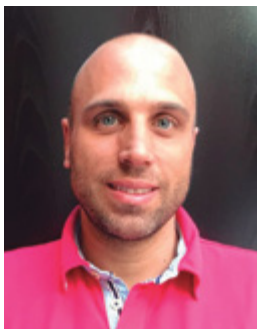


Metodologías Ágiles y Administración Pública

“Vísteme despacio, que tengo prisa”, “lo que es de todos no es de nadie”, “lo barato sale caro” ... Muchos años después, frente al pelotón de decisiones que debemos tomar en nuestras actividades cotidianas, sean estas personales o profesionales, algunos de los refranes y proverbios que se oían más a menudo en nuestra infancia nos asaltan todavía de vez en cuando como ecos del pasado.



**JOSÉ ANTONIO
EUSAMIO MAZAGATOS**

Jefe de Área de
Planificación y Proyectos
Tecnológicos
Agile evangelist for
Public Administration.

1. Sabiduría popular aplicada a la gestión de proyectos.

Y con ellos también recordamos algunas de las enseñanzas y moralejas de cuentos populares y fábulas: ¿quién no ha “visto” alguna vez el traje invisible del emperador...?

Refiriéndonos sólo a la parte profesional, algunas de estas píldoras de “saber reconcentrado” han pasado a formar parte no sólo del acervo común sino también del sentido común y siguen teniendo vigencia, desde mi punto de vista, en muchos aspectos de la gestión de proyectos, especialmente en aquellos que tienen que ver con el desarrollo de software. En buena parte, la sabiduría popular está también muy presente en las llamadas metodologías ágiles, que de alguna manera son auténticos brevariarios de buenas prácticas cargadas de sentido común para un desarrollo eficiente de software.

Nuestra verdad es sólo la porción de la realidad que percibimos, como nos enseña el cuento popular de la India en

el que seis ciegos tocaban una parte distinta del cuerpo de un elefante y cada uno defendía vehementemente que el animal era como ellos decían –una pared de barro secada al sol, una lanza curvada, una larga serpiente...–, sin que en realidad ninguno tuviera una idea completa de cómo era la imagen real del elefante.

También en cierto modo, a mi juicio, las interacciones creadas en la gestión y desarrollo de proyectos de desarrollo de software guardan parecido con el principio de incertidumbre de Heisenberg, según el cual es imposible medir simultáneamente el valor de la posición y la cantidad de movimiento de una partícula, debido a que cuanto más energía se utiliza para medir un dato mayor alteración estamos introduciendo en la propia medición. En el caso de los desarrollos de software, la intervención del factor humano está muy presente e influye en sus resultados: el ex-



© Scott Adams, Inc., Derechos Reservados

Figura 1

ceso de normas, de procedimientos, de intereses dispares y en ocasiones no convergentes, así como la omnipresente burocracia auto-justificada afecta de lleno al proceso, para acabar dando mayor peso al “plan” que al objetivo. La norma *per se* como excusa para no hacer lo que no convence o la preponderancia del “proceso” sobre el resultado demandado por el usuario...

Con otras palabras, en ocasiones, la cercanía y meticulosidad en la confección del propio proceso hace que influyamos demasiado en sus resultados, y acaba sucediendo que los árboles no nos dejan ver el bosque. A esto hay que añadir que, en una administración pública, burocratizada, jerárquica, y con una estructura funcional que se aplica muchas veces “a cualquier precio”, se acaba dando la espalda al sentido común, es decir, “vísteme despacio, que tengo prisa...”. Pero, ojo, no muy despacio, que al final el traje me quedará pequeño.

Esto se agrava precisamente en un entorno como el actual, donde la necesidad de colaboración entre todos los departamentos de cualquier organización es más necesaria que nunca para la obtención de productos y servicios óptimos, y optimizados, con un *time to market* preciso y cada vez más exigente. Esta necesidad de máxima cooperación y también de adaptación constante ha dado lugar, de igual forma en la esfera pública, a un gran abanico de técnicas y metodologías para el desarrollo eficiente de software, tanto de amplio espectro, que cubren todo el ciclo de vida de un producto, como más específicas y centradas exclusivamente en el proceso de desarrollo.

Y todo ello tiene en mi opinión mucho que ver con el sentido común, sí, ese que a veces es tan poco común, y por tanto también con aquella sabiduría popular que aprendimos de pequeños en forma de relatos, fábulas y cuentos infantiles, pequeñas gotas de sabiduría que al hacernos mayores parece que se van diluyendo como lágrimas en la lluvia...

2. Gestión y costes de un proyecto de “desarrollo Software”

Contemplemos ahora el proceso de desarrollo de aplicaciones, programas y servicios centrándonos en el **ámbito de la administración pública**, pero no sólo en la parte TIC o de ingeniería de software sino en el ciclo completo, desde que se identifica la necesidad que se desea cubrir hasta que se pone en producción la solución elegida. Hoy en día es habitual que, dada la estructura de personal propio de la administración, se requiera contar con personal externo para el desarrollo, lo cual implicará, entre otras, dos actividades muy importantes: la contratación inicial y la posterior fiscalización del gasto.

¿Es esto importante? Realmente lo es, y mucho, ya que incide de manera trascendental en el propio proceso que se pone en marcha. Uno de los aspectos que habitualmente no se tiene en cuenta en la gestión de proyectos TIC, es la excesiva departamentalización, en ocasiones, casi estanca, de las distintas actividades necesarias que debieran acompañarse, más bien, engranarse eficazmente, para que el proyecto tenga visos de éxito:

- La contratación, generalmente guiada por directrices asociadas a minimizar el coste de adjudicación, y que veremos más adelante que no es el único coste que existe.

- La gestión de proyecto: existe habitualmente un bajo incentivo (hay excepciones en algunos organismos y unidades) a la productividad personal de los gestores y del equipo propio. En general, es un problema endémico del sector público, al no contar ni con el palo ni con la zanahoria. Según señala Koldo Echebarría en su informe “Crisis fiscal y empleo público en España: algunos datos para la reflexión”, una conclusión relevante es la falta de conexión entre salarios efectivos y productividad. No es fácil, sin embargo, obtener conclusiones definitivas sobre

la evolución de la productividad de los servicios públicos, en ausencia de una contabilidad que identifique de manera normalizada sus *outputs* o retornos.

Esto explicaría que, si no se miden de manera normalizada y efectiva ni el coste total ni el beneficio obtenido, ni por tanto su ROI u otros indicadores, difícilmente se podrá mejorar en la gestión de los proyectos. ¿Cómo tomar decisiones de cambio y mejora si no somos capaces de medir lo que realmente funciona y lo que no?

- Los departamentos jurídicos de la Administración están muchas veces demasiado “orientados a la norma” –que, por supuesto, como no puede ser de otra forma, se sobreentiende de obligado cumplimiento– y sobre todo a evitar problemas, más que a la búsqueda de fórmulas posibles de generación de valor tanto interno como externo. Y a la postre, cuando se produce el conflicto con los proveedores, sus servicios jurídicos funcionan como una maquinaria bien engrasada, preparada y dispuesta a aprovechar todas las ineficiencias conocidas de las organizaciones públicas en el caso de los proyectos TIC.

- La fiscalización y el control: la máxima preocupación por el formalismo “legal” desde el punto de vista del cumplimiento del pliego y del producto entregado que deriva en situaciones contraproducentes para la propia administración. Aunque carezca de sentido implementar determinadas funcionalidades –“vísteme despacio...”–, resulta muy difícil justificar no hacerlo o sustituirlas si es el caso por otras más adecuadas. En la gestión de proyectos a este respecto se dispone de pocas herramientas poco flexibles para adecuar la gestión a las necesidades de evolución interna y externa de un proyecto en el que no sólo pueden surgir imprevistos e imponderables, sino también oportunidades de mejora y reaprovechamientos a veces demasiado obvios para no poder ser tenidos en cuenta.

Otro de los aspectos que debe considerarse deriva de un simple análisis de impacto en la administración del ecosistema TIC a nivel general:

- Actualmente existe gran demanda profesional TIC en todos los sectores, lo que genera gran rotación de personal e incremento generalizado de sueldos y tarifas, como simple consecuencia de la ley de la oferta y la demanda.

- No se gestionan equipos sino “expedientes”, con lo que se carece de herramientas flexibles para fidelizar el

talento, lo cual acentúa a su vez la alta rotación, cuando en general la remuneración es además un factor “higiénico”, en el sentido de que es más barato retener talento que adquirirlo nuevamente con los costes y riesgos que supone: necesidad de formación, adaptación a la organización, motivación, adecuación al ritmo de trabajo, etc...

Teniendo en cuenta los elementos anteriores, ¿se puede decir que la contratación ayuda eficientemente a poner proyectos en marcha?, ¿con qué mecanismos de contratación pública cuenta la administración pública? Desde luego, no son infinitos, ni siquiera muchos: sin ánimo de ser exhaustivos podríamos hablar de **anticipo de caja fija** (para importes pequeños), **contratos menores** (en el caso de que no sea para contratar desarrollos de administración electrónica), **negociados** y **concursos abiertos**. Hay pocas soluciones intermedias para una inmensa escala de grises...

Tampoco se puede decir que el proceso mismo de contratación ayude a conseguir que la organización sea más ágil ya que el proceso parece más centrado en “controlar el suministro” que en la “consecución del objetivo”, y me refiero en este caso a aportar valor, no a cumplir el objetivo del contrato, cuando ambos deberían estar alineados o incluso ser uno y el mismo dependiendo de las formas de contratación y que, sin embargo, muchas veces, son distintos y divergentes.

Y en cuanto al éxito o fracaso de los proyectos, así como a su gestión, ¿también el coste tendrá algo que ver, no? ¿O “lo que es de todos no es de nadie”? Está claro que el control de costes es una parte fundamental. La clave aquí es identificar de antemano qué costes pueden existir en un proyecto.

En general los costes de cualquiera de ellos se podrían desglosar, al menos, en los siguientes:

- **Costes de adjudicación:** es el precio que se paga por el expediente, desarrollo o adquisición.

- **Costes de gestión de personal:** formación, rotación y sustitución implican la “no operatividad” del personal. Actualmente se habla de muchas inteligencias, lo mismo que a nivel de habilidades tanto técnicas como las denominadas “softskills”, que tienen un periodo de maduración. Si la rotación del personal es alta, sea interno o externo, la productividad del equipo cae a mínimos increíbles.

- **Costes de ineficiencia, retrasos y no producir o no llegar a tiempo:** se identifica como el coste de oportunidad.

- **Coste de inacción,** cuando no se puede hacer nada y la organización queda bloqueada.



Figura 2. Porcentaje de funcionalidades según su utilización por el usuario.

- **Costes de no aportar valor**, de desarrollar funcionalidades que no se usan o se usan muy poco. Se puede asociar a un antipatrón de diseño, el “chapado o baño de oro”. Se estiman en un 50% en las metodologías tradicionales, según Chaos Report 2015.

- **Coste de baja calidad y seguridad¹**, que:

- Implica esfuerzos adicionales en correcciones, *fixes* o parches.
- Genera una pérdida de motivación en el equipo, incrementa la rotación, etc.
- Provoca caída de rendimiento personal y baja productividad.
- Supone una pérdida de servicio que se podría traducir en pérdidas de ingresos o mayores costes, incluso la desaparición de la organización.
- Etc.

Si se optimiza una parte del proceso, por ejemplo, se sobrepondera la adjudicación y se basa en el componente del precio en un porcentaje muy alto, se está suboptimizando el proceso en general, en este caso, aportar valor mediante productos o servicios software.

Si se facilita tanto la presentación de los criterios de solvencia como marcar una casilla (CUMPLE / NO CUMPLE) y posteriormente no penaliza el incumplimiento, la tendencia del licitador es marcar “CUMPLE” y ya se verá después cómo solventarlo una vez se haya adjudicado el contrato. Lo hemos visto en muchas adjudicaciones, inde-

pendientemente del modelo de contratación, algunas de ellas muy significadas. Es una constante inherente al ser humano la tendencia a optimizar situaciones y comportamientos. Lo que aparentemente parece una buena idea y una medida simplificadora y de transparencia, si no se ejecuta de manera integral y con un control adecuado, se vuelve en contra de la administración, mucho más lenta y burocrática que las empresas. Porque no sobrevive el más grande sino el que mejor y más rápido se adapta al cambio y a las nuevas situaciones.

El coste de una posible penalización llega a ser asumido como interesante por parte de algunas empresas, frente a los costes desglosados anteriormente, que habitualmente debe asumir el responsable TIC.

Hay opciones para tratar de evitar “que lo barato salga caro”, como sería disponer, por ejemplo, de un catálogo de empresas y proyectos realizados de forma satisfactoria, donde se indicara en qué situaciones no sólo se ha fallado o se ha ejecutado mal, sino que posiblemente se haya hecho de forma deliberada. Por ejemplo, si una empresa señala que cumple con los requisitos de solvencia o que cuenta con el personal experto necesario y posteriormente durante el proceso de incorporación al proyecto se detecta que no es así, la administración debe ser inflexible e incluso no iniciar el “proyecto”. Esa circunstancia, que estaría generando un coste por inacción o parálisis a la administración, debería ser penalizada clara y fuertemente para convertirse en una medida desincentivadora real. Cuando una organización supera un número determinado de rotaciones de personal en las fases iniciales del proyecto, puede que esté intentando salvar ese primer escollo para tratar de echar a rodar a sabiendas de que el equipo inicial no era el adecuado e iba a acusar una alta rotación. Una práctica habitual en la contratación pública –que también afecta a la empresa privada, aunque ahí las reglas y el ecosistema en general sea diferente–, es intentar ganar el concurso y luego fichar al personal, contratando o subcontratando una vez han resultado adjudicatarios, lo que claramente es un sinsentido –o algo peor– respecto a los criterios demandados por la administración previos a la adjudicación, y que sobre todo resultan cada vez más difícil de cubrir en la situación actual del mercado TIC.

Pero no pidamos imposibles. Desde un punto de vista de gestión empresarial, parece lógico no tener que disponer de cientos de personas y perfiles en “stock” a la espera de proyectos ganadores, pero tampoco lo contrario. Una posible recomendación sería intentar mitigar estas prác-

¹ La calidad y la seguridad son similares en cuanto a sus características y tratamiento. Es recomendable considerarlas como un todo, porque sólo nos acordamos de ellas cuando faltan y su ausencia pueden tener consecuencias catastróficas.

“No se analizan ni penalizan factores externos que inciden en los costes reales, la alta rotación de perfiles y las dificultades que existen en ocasiones para retener a perfiles profesionales formados. Ignorar la situación de “oferta y demanda” del mercado conllevan a fórmulas de contratación incongruentes con la naturaleza y objetivos de muchos proyectos TIC en la administración, donde se prima más la forma que el fondo entendiendo por este el objetivo de prestar un mejor servicio al ciudadano en cualquiera de sus variantes.”

ticas evitando incrementos de contratación puntuales a las empresas para evitar este fin, quizás no al cien por cien, pero sí tratando de limitarlo, así como no permitir altos indicadores de rotación en fases iniciales que revelen que se está trasladando el problema en el tiempo. Adicionalmente si se detectan estas malas prácticas o cualesquiera otras que paralicen el comienzo o la ejecución de los proyectos, la penalización debería ser importante e impedir, por ejemplo, que se vuelvan a presentar a una licitación o concurso público durante un periodo de tiempo acotado. Resulta paradójico tener que “esperar” de las empresas que actúen de modo que se cumpla el buen fin de los proyectos en los que han resultado adjudicatarios, pero lo demostrado es que han aprendido a navegar en la tormenta, sobre todo al inicio de los proyectos, y descubrir que ante los problemas no todos reman en la misma dirección. Para que así fuera, la administración debería poder reconocer tempranamente que el proyecto ha resultado fallido y aprender de ello, admitir el error en el proceso como medida de aprendizaje y mejora, en línea con la filosofía “agile”, sin que eso penalice al responsable TIC que tomó la decisión de tratar de evitar que las empresas, una vez resultan adjudicatarias, puedan no cumplir.

Esto se podría complementar incorporando la posibilidad del “contrato ágil” (o flexible, por utilizar un término de moda en las contrataciones de *suministros*) en el que se puede asumir que, si un proyecto llega a buen puerto (por continuar con la analogía marítima) y ha cumplido con todos sus objetivos sin haber consumido todo el presupuesto, se “premie” esa eficiencia y se liberen esos recursos o se asignen a nuevos trabajos relacionados de una manera flexible, dinámica, obteniendo un mejor rendimiento global de los mismos.

Siendo realistas, dado el modelo de organización rígido y burocratizado con el que contamos es muy difícil que sea así, pero se debería tratar de ser ágiles también en este campo. Sobre todo, como ya comentaba en artículos anteriores, porque se ha acuñado, inmerecidamente, el dicho relativo a la buena consecución de los proyectos y que dice:

“Sólo hay dos tipos de proyectos: los que son un éxito gracias al negocio y los que son un fracaso por culpa de la tecnología”

Sin embargo, y a pesar de las dificultades, el profesional del cuerpo TIC intenta buscar siempre maneras más eficientes de cumplir con su cometido, de ser más eficaz para poder aportar valor, y en muchas organizaciones ya se están haciendo muchos esfuerzos por ser “agile” en la medida en que las circunstancias tanto internas como externas lo permiten.

3. Conclusiones

¿De qué no debería estar hecho el traje del emperador en la gestión de proyectos TIC en la administración pública, es decir, cuáles son, a modo de resumen, algunas de las causas que impiden que los proyectos se ejecuten de forma ágil y eficiente?

- La burocracia excesiva, esa que “viste” al emperador con formalismos (y formulismos), que en ocasiones sólo existen (y persisten) para dar más importancia a la forma que a la consecución de los objetivos de un proyecto. “No hay peor ciego que el que no quiere ver”, tipos de contratación y criterios de adjudicación poco o nada ajustados a las particularidades de los proyectos de desarrollo en entornos TIC, confundimos suministros con gestión de conocimiento y expertise, calidad con “cantidad”. No se analizan ni penalizan factores externos que inciden en los costes reales, la alta rotación de perfiles y las dificultades que existen en ocasiones para retener a perfiles profesionales formados. Ignorar la situación de “oferta y demanda” del mercado conllevan a fórmulas de contratación incongruentes con la naturaleza y objetivos de muchos proyectos TIC en la administración, donde se prima más la forma que el fondo entendiendo por este el objetivo de prestar un mejor servicio al ciudadano en cualquiera de

sus variantes. No aplicar la potencia de la “retrospectiva” para mejorar, al ser incapaces de reconocer proyectos fallidos. Decía Nelson Mandela, “yo nunca pierdo, o gano o aprendo” y esa debería ser la actitud para mejorar continua y sostenidamente.

Y, para terminar, como dicen los jurídicos, un pequeño *disclaimer* o cláusula de exclusión de responsabilidad hacia mis compañeros: lo que se ha intentado recoger aquí, brevemente, con trazo grueso y sin ánimo de ser exhaustivo, es aplicable principalmente a los entornos de desarrollo de software en proyectos TIC de la administración, que son los que mejor conozco y donde me he desempeñado con mayor o menor fortuna en los últimos veinte años.

Por eso no pretendo ni puedo extender estas reflexiones a toda la administración. Como dice otra píldora de sabiduría, atribuida a Mark Twain:

“Toda generalización es falsa, incluyendo esta”

Pero estoy casi seguro de que también en otros sectores de la administración estarán en algún punto de acuerdo con alguno de los “paños”, no tan invisibles en ocasiones, del traje del emperador que se han mencionado aquí. Nadie, pues, se dé por directamente aludido, pero tampoco se pretenda del todo ajeno. ✱

Referencias

- Agile alliance: <https://www.agilealliance.org/>
- Versionone -12th annual state of agile report: <https://explore.versionone.com/state-of-agile/versionone-12th-annual-state-of-agile-report>
- Informe del caos 2015: Standish Group 2015 Chaos Report - Q&A with Jennifer Lynch <http://www.infoq.com/articles/standish-chaos-2015>
- Proyectosagiles.org: <https://proyectosagiles.org/2017/09/18/impacto-de-agile-en-los-modelos-organizativos-tradicionales/>
- Declaration of Interdependence: Agile and adaptive approaches for linking people, projects and value <http://pmdoi.org/>
- Agile Software Development: <http://alistair.cockburn.us/Articles>
- Manifiesto del Artesano Software: <http://manifiesto.softwarecraftsmanship.org/#/es>
- SCRUM: JEFF SUTHERLAND, enero de 2015 ISBN: 978-84-08-13701-6
- Balancing Agility and Discipline: A Guide for the Perplexed. Barry Boehm & Richard Turner
- Crisis fiscal y empleo público en España: Algunos datos para la reflexión, Koldo Echebarría Ariznabarreta.