

EL PROCESO DE INFORMATIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA ESPAÑOLA

Por ROBERTO MARTINEZ DIEZ

Sumario: 1. INTRODUCCION.-2. EL PAPEL DE LA INFORMATICA EN LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS: 2.1 Informática y eficiencia económica.-2.2 Informática y poder.-2.3 Informática y relaciones Estado-Sociedad.-3. HACIA UN BALANCE DEL PROCESO DE INFORMATIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA: 3.1 Aspectos generales.-3.2 Aspectos cualitativos.-4. LA NATURALEZA DEL PROCESO DE INFORMATIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA: 4.1 Causas de la informatización: una hipótesis negativa.-4.2 Causas de la informatización: hipótesis positivas.-5. LA ESTRUCTURA DEL PROCESO DE INFORMATIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA: 5.1 El entorno.-5.2 La organización de la informática en la Administración pública.-5.3 La intervención en el proceso de informatización.-5.4 El personal informático.-6. BASES PARA LA INFORMATIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA: 6.1 Consideraciones generales.-6.2 Propuestas concretas.

1. Introducción

La tecnología informática ha supuesto para las Administraciones públicas la aparición de un factor nuevo para afrontar sus problemas crónicos.

En realidad, la Administración no es sino un caso particular de un fenómeno general de informatización de la sociedad que está conduciendo a lo que se está llamando la Sociedad de Información, precisando el término Sociedad posindustrial que se había acuñado para reflejar la mutación producida en la sociedad como consecuencia del decaimiento de la importancia de la componente industrial, en su concepción tradicional.

Este impulso, de base tecnológica, es algo distinto del movimiento de renovación técnica que desde los años sesenta ha ido conduciendo a la aparición de conceptos como el «management» público y a la

implantación en la Administración pública de técnicas de gestión de aplicación en las empresas privadas de dimensión mediana y grande.

Es distinto, porque, aunque haya muchas discusiones al respecto, la tecnología, en principio, es neutral en cuanto a que permite su utilización en un sentido u otro, pero tiene muchos puntos en común ya que bastantes técnicas de gestión requieren para su aplicación la tecnología informática.

Con todo, un proceso de informatización es un proceso social en el que confluyen las posibilidades tecnológicas con la lógica interna de las organizaciones creando un juego que permite múltiples manifestaciones.

El objetivo principal de este trabajo es un análisis del proceso habido en la Administración pública española y, secundariamente, algunas propuestas para conducirlo en el futuro.

Para ello, tras unas breves consideraciones teóricas sobre el impacto de la informática en las organizaciones, seguiré el siguiente esquema.

En el punto 3 trataré de describir los resultados reales del proceso de información de la Administración pública.

A partir de ese balance intentaré identificar, en el punto 4, las directrices que lo han regido, y en el punto 5 me ocuparé de analizar las condiciones estructurales en que se ha desenvuelto.

Finalmente, en el punto 6, expondré las líneas que, a mi juicio, han de seguirse para conducir el proceso de informatización.

En este análisis no me ocuparé más que marginalmente de aspectos técnicos del proceso de informatización. El hilo conductor será siempre la reflexión sobre lo que ha pasado y por qué ha pasado en términos generales sin entrar en análisis sectoriales.

2. El papel de la informática en las Administraciones públicas

Aunque el propósito de este trabajo sea un análisis del proceso de informatización de la Administración pública española (1) desde un punto de vista práctico, se iniciará con unas breves consideraciones teóricas sobre tres aspectos concretos:

(1) A lo largo de todo el trabajo utilizaré esta expresión para abarcar todos los aspectos relacionados con la utilización por la Administración pública de equipos y sistemas informáticos, obviando las discusiones sobre el verdadero significado del término informatización, sus diferencias respecto a la mecanización, etc.

- las relaciones entre la tecnología informática y la eficiencia económica en las organizaciones de servicios;
- la influencia de la informática en las relaciones de poder, internas y externas, existentes en las organizaciones;
- el papel de la informática en las relaciones entre Estado y Sociedad que se llevan a cabo mediante la Administración.

2.1. INFORMÁTICA Y EFICIENCIA ECONÓMICA

La influencia de las innovaciones tecnológicas en el aumento de la productividad de los sectores económicos primario y secundario ha sido constatada históricamente y desde hace ya algunos años se viene sosteniendo la tesis de que la informática va a jugar un papel similar en el sector terciario (2).

Las diferencias de productividad entre los distintos sectores se explican, desde estas perspectivas, por el nivel de inversión en capital por puesto de trabajo. Así, en Estados Unidos, cifras recientes indican que frente a los 70.000 dólares de la agricultura y los 30.000 dólares de la industria, en los servicios cada puesto de trabajo tiene una inversión en capital de 2.000 dólares, lo que explicaría su baja productividad e, incluso, su tendencia decreciente ya que estas cifras no han cambiado demasiado en los últimos tiempos.

La inversión en tecnología informática en estas organizaciones sería el mecanismo para invertir esa tendencia y conseguir grandes aumentos de productividad.

Ese argumento se basa en que la informática –y las telecomunicaciones– son tecnologías especialmente apropiadas para las actividades desarrolladas en el sector terciario y un verdadero salto cualitativo en un entorno donde los medios disponibles –el teléfono, la máquina de escribir, los archivos, etc.– no habían cambiado sustancialmente en 50 o más años. Como es bien sabido, la informática proporciona soluciones muy eficaces para el tratamiento de la información cuando éste consiste en un proceso algorítmico (3) y, tras los últimos avances tecnológicos, prácticamente para cualquier tipo de proceso de información.

(2) Algunos autores hablan de un sector cuaternario, precisamente por el impacto de las nuevas tecnologías.

(3) Es decir, un proceso que transforma información de entrada en información de salida según unas reglas de decisión predeterminadas.

Desde los sectores que sostienen estas tesis, se contempla la Administración pública como una organización particularmente apta para la informatización ya que su actuación se rige por reglas prefijadas. La informática, en suma, sería el instrumento necesario para combatir sus males seculares (4).

Sin embargo, ese panorama dista de ser aceptado con generalidad. Los sociólogos argumentan que las consecuencias prácticas de las innovaciones tecnológicas en las organizaciones no pueden deducirse de sus potencialidades teóricas sino del grado en que éstas se verifican en el funcionamiento real de las organizaciones.

El análisis de las experiencias de informatización muestra no sólo una considerable rebaja de esas potencialidades, cuando se pasa de la teoría a la práctica, sino también la existencia de contradicciones entre ciertos requisitos para aplicar con éxito la informática y la lógica del funcionamiento real de las organizaciones. Sobre este tema existe una amplia literatura relatando «fracasos informáticos» como consecuencia del conflicto entre la «lógica informática» y la lógica subyacente al funcionamiento real de las organizaciones (5).

El problema de fondo radica en el hecho de que la informática permite el control total de las organizaciones y esa posibilidad entra en conflicto con la tendencia de toda organización a resistirse a ser controlada totalmente.

Así, MICHEL CROZIER (6), dice, refiriéndose a la Administración pública: «Para triunfar, para ser rentable, la informática exige un grado de transparencia perfectamente desconocido en el juego administrativo».

(4) Para dar una idea de estas posiciones se pueden citar las siguientes palabras de Fernando de Asúa, presidente de IBM España, en la conferencia «La Informática en la Administración Pública» celebrada en Torremolinos en junio de 1983:

«En unos momentos en la que eficacia es uno de los objetivos de la Administración para cumplir los planes del nuevo Gobierno, se hace cada vez más necesaria la mecanización de la gestión.

Tanto la recaudación como la inversión, la gestión, la administración de justicia, la planificación o el simple día a día de los organismos oficiales requieren una agilidad que, en estos momentos, no existe en nuestra Administración. La burocracia y la lentitud de movimientos es el peor enemigo del progreso. Y la mejor manera de combatir esa burocracia es, sin duda, iniciar con decisión el proceso de informatización de las Administraciones públicas.

Los Departamentos que ya han dado el primer paso en ese terreno —las FF. AA., Hacienda y Seguridad Social, entre otros— saben muy bien la rentabilidad social y económica de los nuevos sistemas de gestión. Lo que hace años costaba mucho tiempo y dinero se hace ahora en cuestión de segundos con una inversión rápidamente amortizada.

Podríamos estar horas hablando de este tema y nunca se nos acabarían las razones a favor de ese proceso de modernización de nuestras estructuras públicas, sobre todo en estos momentos de descentralización del Estado y de organización de los gobiernos locales y regionales.»

(5) Véase, como muestra, «Les organisations et la mutation informatique». Erhard Friedberg. Education permanente no. 67, 1983.

(6) «On ne change pas la société par décret». Grasset 1979. p. 91.

Así pues, la relación entre informática y eficiencia económica dependerá del grado en que se verifiquen las condiciones organizativas necesarias para que la informática desarrolle sus potencialidades teóricas. Contrapesar la consecución de esos requisitos con las ventajas a obtener dará, pues, la exacta medida del impacto informático.

Como conclusión de este apartado diré que el logro de una mayor eficiencia económica, de una mayor productividad, a través de la informática se da, por definición, en las organizaciones privadas (7). Sin embargo, en la Administración pública la situación puede ser diferente ya que sus principios de actuación son distintos.

2.2 INFORMÁTICA Y PODER

Las repercusiones de la informática en las relaciones de poder se plantean en la actualidad con una gran incertidumbre y, por ello, cabe encontrar opiniones para todos los gustos.

Una primera corriente, ligada a una tradición que une el progreso técnico con el aumento de las libertades individuales, encuentra que la informática producirá impactos análogos a los que provocaron las tecnologías de impresión y reproducción o de comunicaciones (8).

No obstante, quizá la corriente dominante sea la que teme que la informática haga realidad al Big Brother y suponga un grave atentado a las libertades individuales.

La tecnología suele presentar siempre aspectos bifrontes y, por ejemplo, una simple fotocopiadora puede ser un útil de alineación o bien un mecanismo de transparencia (9).

El debate, en cualquier caso, tiene una importancia extraordinaria para la informatización de la Administración, mucho más que para las organizaciones privadas, como se ha puesto de manifiesto en otros países con motivo de la promulgación de leyes regulando el uso de la informática, de especial aplicación a las Administraciones públicas.

No voy a reproducir aquí los elementos de ese debate sino apuntar el grave peligro que representan ciertas posiciones que tratando de

(7) Esta afirmación se basa en que las organizaciones privadas se guían por el principio del beneficio. No obstante, algunos piensan que no es así y, en cualquier caso, la afirmación debe entenderse en términos generales.

(8) Se dice, en este sentido, que la informática propiciará la utopía anarquista, al favorecer la descentralización y la transparencia, o que dotará de sentido participativo a la democracia al permitir el «voto telemático».

(9) Hay quien dice que la fotocopiadora hace más en favor de la transparencia administrativa que cualquier ley de acceso a la documentación administrativa.

combatir lo que puede pasar —que, ciertamente, puede ser muy nocivo— pueden conseguir que no pase nada; lo que, a su vez, también puede ser muy nocivo.

Pero, además, de esa referencia indispensable a los efectos que puede provocar la informática en el «poder» de la Administración frente al ciudadano, hay que contemplar los cambios que produce en las relaciones de poder dentro de la Administración.

En este sentido, la situación es pareja con las organizaciones privadas. Si la informática realmente penetra en las organizaciones evidentemente se producen cambios. También aquí se ven los efectos de distinta manera. Dejando a un lado la repercusión sobre el empleo, hay quienes piensan que permitirá la supresión del trabajo manual parcelado y posibilitará la integración de la concepción y ejecución del trabajo —lo que significaría una gran revolución en las estructuras administrativas— creando las condiciones para dificultar el dominio del capital —y del poder— y, por el contrario, hay quienes creen que la informática es la máxima expresión de la subordinación y explotación de los trabajadores (10).

Pero, sin una mayor profundización del tema, interesa destacar que los cambios en las relaciones de poder durante un proceso de informatización ilustran su naturaleza porque son un indicador de primer orden de sus efectos (11).

2.3 INFORMÁTICA Y RELACIONES ESTADO-SOCIEDAD

El análisis del proceso de informatización de la Administración pública exclusivamente bajo la perspectiva de sus repercusiones en la eficacia económica es un análisis simplista.

La «productividad» de las Administraciones públicas (12) incluye aspectos difícilmente reductibles a términos económicos, particularmente los concernientes a sus funciones reguladoras.

La informatización de la Sociedad está, quizá irreversiblemente, produciendo cambios importantes. En las organizaciones donde se

(10) Puede seguirse, con mayor amplitud, esa discusión en «La Bureautique». Eric Verdier. La découverte/Maspero. 1983.

(11) También son ilustrativos los efectos reactivos contra las innovaciones tecnológicas, que, por ejemplo, se han producido en nuestra Administración tras la implantación de los sistemas de control de horario, en algunos casos.

(12) Para una visión general de las relaciones entre informática y productividad en las Administraciones públicas, véase, por ejemplo, «Information Technology and Models of Governmental Productivity». A Whitfield Ayres y W. I. Kettinger. *Public Administration Review* no. 5. 1983.

introduce la informática crece la complejidad, cambian las relaciones de trabajo, cambia la oferta de empleo, cambia la demanda de trabajo, cambia, en suma, el modo de producción.

El problema que plantean estos cambios a la Administración sería la necesidad o no de cierto sincronismo en la evolución de «regulador» y «regulados» para garantizar la estabilidad del sistema.

Uno de los temas en que parece advertirse esta necesidad se relaciona con la creciente desconfianza en las políticas públicas basada en la percepción de que su formulación no obedece a un conocimiento real de las necesidades por un lado, y de la capacidad institucional para llevarlas a cabo por otro. En este sentido se habla, por ejemplo, de la necesidad de utilizar la informática para la toma de decisiones.

De forma más general, se observa que la informática está acrecentando las diferencias entre la Administración pública y el sector privado con consecuencias análogas al supuesto típico de la imposibilidad de reprimir el contrabando marítimo por el simple hecho de que los contrabandistas siempre disponen de lanchas más rápidas que la policía.

Se plantea, pues, una visión del proceso de informatización de la Administración, no tanto orientado a un aumento de su eficacia económica *strictu-sensu*, cuanto dirigido a satisfacer las necesidades de regulación.

En otras palabras, el problema no radicaría en perseguir con la informatización una actuación de la Administración pública, en la prestación de servicios públicos, tan eficaz y eficiente como la de las organizaciones privadas al producir bienes y servicios (13), sino conseguir un funcionamiento razonable del mecanismo de regulación porque mientras que es aceptable cierto nivel de ineficiencia en la gestión es totalmente inaceptable un mal funcionamiento de la regulación, con independencia de sus costes.

Aunque se presenten esas opciones en distinto sentido no constituyen, como bien se comprende, alternativas contradictorias sino que, probablemente, son como las dos caras de una misma moneda.

(13) Existe un límite para ello en el sometimiento de la Administración al principio de legalidad, lo que no significa, evidentemente, que sea un obstáculo a remover. Por su parte, tampoco se quiere decir que todas las organizaciones privadas sean eficaces y eficientes.

3. Hacia un balance del proceso de informatización de la Administración pública

3.1 ASPECTOS GENERALES

Lo primero que hay que decir, cuando se trata de analizar el proceso de informatización de la Administración pública, es que estamos ante un proceso poco estudiado.

Desde un punto de vista meramente cuantitativo puede decirse como simples estimaciones (14) que las inversiones efectuadas en los últimos años en la Administración central no han llegado a los 5.000 millones de pesetas por año, que, dentro de la Administración central, el Departamento más dotado es el de Hacienda y que la Seguridad Social ha dedicado más recursos a la inversión informática que el conjunto de la Administración central; en torno a los 10.000 millones de pesetas en los últimos años.

Desde sectores informáticos existe un amplio consenso en considerar bajo el grado de informatización de la Administración pública, ya que el reparto del parque informático nacional, por sectores, es el siguiente:

Sectores	Porcentaje
Financiero	45
Distribución	22
Transformación	11
Servicios públicos	10
Administración	6
Otros	6

Pero, al margen de las cifras, hay un considerable vacío analítico sobre el proceso de informatización de la Administración pública.

Los textos disponibles se centran en aspectos descriptivos de realizaciones concretas y, más frecuentemente, proyectos que están relacionados, casi en su totalidad, con la celebración de Congresos, Jornadas, Mesas Redondas y eventos similares, procediendo, mayoritariamente, de personas con responsabilidades informáticas y muy raramente de estudiosos de Administración pública o de otras ramas.

(14) Las cifras aportadas pueden tener errores apreciables ya que no se dispone de datos totalmente fiables. En estos momentos se está procediendo a inventariar los recursos informáticos públicos con el mínimo rigor indispensable a través de una amplia encuesta impulsada por el Consejo Superior de Informática.

Para dar una idea de este vacío, baste decir que la revista *Documentación Administrativa*, quizá el mejor medio para contemplar la evolución de las preocupaciones administrativas, ha dedicado en toda su historia 318 páginas al tema informático y ha reseñado 16 noticias bibliográficas sobre el mismo.

La mayoría de esas páginas se dedican a consideraciones generales sobre la informática, a dar noticias relativas a Congresos y, sobre todo, a problemas jurídicos de la informática entre los que destacan el relativo a su influencia en las libertades y el relacionado con la contratación informática, pero no hay, apenas, trabajos sobre experiencias prácticas de procesos de informatización, análisis de sus consecuencias, etc.

Por otra parte, no se observa que la preocupación haya crecido con el tiempo sino más bien al contrario. En número de referencias, al menos, hay más hasta 1970 que desde entonces.

3.2 ASPECTOS CUALITATIVOS

Tras las referencias anteriores, tratar de hacer un balance del proceso de informatización de la Administración pública exige ineludiblemente una aproximación cualitativa dotada, necesariamente, de juicios de valor (15).

Los dos temas que serán el *leit-motiv* de las líneas que siguen serán la influencia del proceso de informatización en la productividad administrativa, entendida en sentido amplio, y los cambios producidos por la informática en la Administración pública.

El esquema general de informatización ha consistido en que una determinada actuación administrativa, hasta entonces llevada a cabo con medios convencionales, pasa a desarrollarse con medios informáticos. Surgen, pues, nuevas unidades administrativas responsables de las tareas informáticas, pero las unidades administrativas preexistentes suelen permanecer intactas, por lo que, en principio, es un proceso que disminuye la productividad ya que aumenta los costes.

Este esquema general parece válido ya que los gastos de personal y los gastos corrientes —que, en principio, serían los afectados— no sólo no se han reducido, sino que han aumentado durante el proceso de informatización. Las posibles quiebras de ese argumento, básicamente, son:

(15) Que se basarán en opiniones de expertos consultados por el autor de este trabajo y en sus propias opiniones.

- El desarrollo de nuevas actividades soportadas por el uso de medios informáticos como contrapartida de ese aumento de costes;
- El incremento del «volumen de producción» hace que ese aumento de coste sea aparente pero no real.

Ciertamente, el análisis no es simple, ya que hechos como el cambio de la legislación fiscal o el aumento de las prestaciones de la Seguridad Social han supuesto considerables aumentos del «volumen de producción» de la Administración pública.

Pero, en conjunto, y a falta de estudios empíricos, se tiene la sensación de que la productividad de las Administraciones públicas no ha aumentado como consecuencia del proceso de informatización o, al menos, no lo ha hecho en la medida de las grandes organizaciones privadas.

Desde un punto de vista cualitativo, fundamental en las consideraciones sobre productividad en la Administración pública, la situación es parecida. El contribuyente con derecho a devolución probablemente reciba un talón bancario confeccionado por ordenador, pero si es llamado a una inspección, inexcusablemente, ha de aportar su copia de la declaración, porque al inspector le resulta difícil obtener la presentada a Hacienda. Las retribuciones de los funcionarios se elaboran y pagan, en la mayor parte de los casos, informáticamente, pero si un funcionario cambia de destino, su nómina tardará, probablemente, dos o tres meses en recoger los cambios habidos.

El trabajador autónomo, incorporado obligatoriamente este año a la asistencia sanitaria de la Seguridad Social, recibió puntualmente un recibo que incluía las nuevas prestaciones del inexcusable pago, pero, en muchos casos, cuando trató de hacer efectivo su derecho a recibir asistencia sanitaria, no pudo hacerlo. Estos ejemplos, que podrían multiplicarse, muestran que la calidad de los procedimientos no han aumentado necesariamente con la informatización.

Se suelen utilizar dos indicadores para medir los incrementos de calidad producidos por la informatización: la exactitud en el tratamiento de la información y la disminución del tiempo de respuesta.

Las mejoras en ambos sentidos —que son axiomáticas cuando se contemplan teóricamente las posibilidades tecnológicas— distan de ser una realidad pacífica.

No sé si los errores en los procedimientos informatizados habrán aumentado o disminuido respecto a la situación preinformática, pero, sin duda, existen; basta leer los periódicos para observarlo.

En cuanto a la rapidez en la respuesta, se puede decir que se ha verificado en algunos casos, por ejemplo, en la expedición de certificados de antecedentes penales, pero hay otros donde ha disminuido; por ejemplo, las nóminas informatizadas suelen reflejar la realidad con mayor demora que cuando no estaban informatizadas.

Los ejemplos anteriores se refieren a actividades rutinarias de la Administración pública. Si nos fijamos en la situación de la informática en las actividades no rutinarias, el análisis es, probablemente, más fácil, ya que, prácticamente, no hay nada que decir. Aspectos como la informática como soporte de la toma de decisiones, como herramienta de trabajo de los directivos, etc., donde la teoría sitúa las repercusiones de mayor importancia de la informática en las organizaciones, esperan su oportunidad.

Un caso particular, la creación de bancos de datos, donde se habían producido enormes expectativas sobre las aportaciones de la informática en la Administración pública, ilustra, paradigmáticamente, el estado actual del proceso de informatización de las Administraciones públicas.

Aquí, como en la informática aplicada a las actividades no rutinarias de la Administración, las repercusiones sobre la productividad son más difíciles de medir, pero, probablemente, más intensas, ya que entran de lleno en las mutaciones sociales que están conduciendo a la sociedad de información.

Sin entrar en detalles en el tema, la situación de los bancos de datos en la Administración Pública puede calificarse de desoladora (16).

Un proceso de innovación tecnológico, además de impactos en la productividad, suele producir cambios en el funcionamiento de las organizaciones.

Por ejemplo, la informatización de los bancos ha cambiado en forma sustancial su funcionamiento. La técnica bancaria es ahora distinta, la relación con los clientes ha cambiado, la arquitectura interior de las oficinas se ha modificado.

(16) Para ilustrar los testimonios disponibles, véase como muestra «Panorámica de la oferta de información automatizada en economía y estadística». Adelaide Roman Roman. *Información Comercial Española* n.º 601/1983, y «El riesgo de la informática jurídica documental». Miguel López-Muñiz Goñi. *El País*, 23/III/1984.

Sin embargo, esos cambios –que, insistimos, son cambios en el modo de producción– no han tenido lugar en la Administración pública.

El indicador más claro es el número de terminales en los puntos de contacto de las organizaciones y su entorno. Mientras que en las organizaciones privadas que han llevado a cabo procesos de informatización han aparecido terminales en los puntos de contacto con el público, propiciando la instantaneidad en ciertas relaciones comerciales –especialmente manifiesta en los bancos, las empresas de seguros, las de transporte y las que prestan ciertos servicios públicos– rara es la «ventanilla» o «mostrador» que dispone de esos elementos.

Aun a riesgo de equivocarme, creo que no hay ningún caso en la Administración pública donde la relación con los administrados se lleve a cabo instantáneamente con la mediación informática, a pesar de que muchas de ellas estén sometidas a procedimientos reglados y sean, por tanto, aptas para que, técnicamente, puedan agotarse en un instante (17). Haya o no haya algún caso, lo que es indudable es que existen muchos otros que no están informatizados; por ejemplo, el caso de los certificados administrativos y, en general, documentos que expide la Administración en función de datos recogidos en archivos a instancia de los administrados.

4. La naturaleza del proceso de informatización de la Administración pública

Las páginas anteriores han descrito con tintes marcadamente críticos los resultados del proceso objeto de nuestra atención.

Cuando se analizan las causas que conducen a esas consecuencias, en el seno de la Administración se tiende a buscar respuestas fáciles sin advertir la complejidad de los procesos de innovación en las organizaciones, particularmente importantes cuando son públicas.

Los tópicos más comunes son los tres siguientes:

El primero, imputa a los informáticos los fracasos informáticos, bien acusando su carencia o señalando su baja cualificación profesional.

El segundo, que es la respuesta de los informáticos al primero, sitúa el problema en la falta de racionalidad de la Administración, en el

(17) Me refiero a relaciones que impliquen la puesta en marcha de un procedimiento o expediente y no a simples consultas *on-line*.

desconocimiento informático de los «usuarios» y en la falta de atención a los problemas del personal informático.

El tercero, considera la informática poco adaptada a las necesidades de la Administración pública, argumentando que la forma de tomar las decisiones, las exigencias de constancia documental, la naturaleza de la producción de los actos administrativos, el problema de la firma, el tipo de control interno, etc., se compadecen mal con los requisitos de la tecnología informática.

El objetivo básico de este trabajo es discutir las razones por las que se han producido esos resultados, tratando de evitar simplismos, y, de forma más general, estudiar las condiciones necesarias para que la utilización de la informática conduzca a resultados positivos; para ello nos ocuparemos de las condiciones estructurales en las que se ha llevado a cabo el proceso.

Pero, antes de eso, se avanzarán algunas hipótesis de partida tratando de conectar los puntos 2 y 3 de este trabajo.

4.1 CAUSAS DE LA INFORMATIZACIÓN: UNA HIPÓTESIS NEGATIVA

El balance efectuado en el punto 3 muestra que el proceso de informatización no ha significado aumentos de productividad, no ha cambiado sustancialmente las relaciones de poder y no ha cambiado el modo de producción de la Administración pública.

En otras palabras, no ha sido un proceso de innovación. Pero el problema no radica en esta constatación, sino en la medida en que la Administración se ha planteado el proceso de informatización como un proceso de innovación. En este sentido, planteamos una hipótesis negativa: la Administración no ha pretendido que la informática fuera un factor de innovación, ya que no se advierten los efectos que lo hubieran puesto de relieve (mayor eficacia económica, cambios en los procedimientos para conseguir determinados resultados, cambios en las relaciones de poder, etc.).

A ello han contribuido presiones externas básicamente de las empresas constructoras de ordenadores y de las instituciones financieras.

Las primeras, motivadas por intereses comerciales, han promovido una informatización «acrítica», entendiendo por tal una presión para la

compra de equipos y sistemas informáticos con independencia de los resultados a obtener (18).

Las segundas han impulsado la informatización de los procesos administrativos en los que interviene la intermediación bancaria, para minimizar sus costes de explotación. La informatización de las nóminas del personal de las Administraciones públicas, por ejemplo, ha respondido más bien a las exigencias del sistema financiero (19) que a una racionalización del proceso administrativo implicado (para nóminas de escaso volumen es dudoso que su informatización sea una operación rentable).

Como es frecuente en este trabajo, esa hipótesis tiene una intención general y no contempla casos particulares.

Determinadas experiencias en la Administración local (20) han mostrado, sin embargo, que el proceso de informatización puede ser muy positivo en el ámbito de las Administraciones públicas, y las perspectivas de algunas Comunidades Autónomas también apuntan en esa dirección. Estos casos tienen el efecto-demostración de que el éxito informático en la Administración pública no es un tabú, pero, sobre todo, motivan una reflexión sobre la interrelación entre aspectos institucionales y la introducción de innovaciones tecnológicas.

Los aspectos a considerar serían:

- El factor tamaño como límite del éxito de la informática en las instituciones públicas.
- El papel que juegan los cambios institucionales para la aceptación de las innovaciones tecnológicas y los cambios que comportan y, en particular, el papel de la democratización de las Corporaciones locales como impulsor de un proceso de modernización en la gestión.

No obstante su importancia, dejaremos este tema en ese simple apunte.

4.2 CAUSAS DE LA INFORMATIZACIÓN: HIPÓTESIS POSITIVAS

Después de decir lo que no ha sido, procede ahora formular algunas hipótesis sobre las causas que no han motivado el proceso de informatización de la Administración pública.

(18) Con esa afirmación sólo trato de reflejar un hecho y no imputar una culpa. En última instancia, la responsabilidad pertenece por completo a la Administración.

(19) Ya que ha basado su funcionamiento en una recepción de órdenes de pago en soportes magnéticos.

(20) Por ejemplo, las Diputaciones de Navarra, Alava y varios Ayuntamientos catalanes.

La primera, afirmaría que el proceso de informatización ha respondido a la atención de ciertas demandas inevitables. Sean las exigencias de los bancos mencionados anteriormente o, más propiamente, la imposibilidad de hacer ciertas cosas de otra forma (especialmente en las actividades administrativas relacionadas con la gestión de grandes colectivos: gestión de impuestos, Seguridad Social, etc.) y algunos imperativos básicos, por ejemplo, los de la Seguridad del Estado, el recurso a la informática se plantea como una acción sin alternativa. Es decir, se procede a informatizar para mantener una funcionalidad mínima de la Administración con cierta independencia de sus costes, efectos indirectos o de la adecuación del entramado institucional a las soluciones informáticas.

La segunda, bastante relacionada con la primera, sería que el impulso de informatización ha sido una respuesta a la baja productividad del personal de la Administración pública. Determinados problemas mencionados anteriormente podrían haber sido enfrentados mediante mayores esfuerzos del personal. Entre la práctica imposibilidad de «taylorismo» en la Administración y la dificultad de arbitrar mecanismos de redistribución de personal, se acude a la informática para buscar soluciones para ese tipo de necesidades.

La tercera, encontraría la causa de la informatización, en algunos casos, en un puro esnobismo tecnológico. La existencia de ordenadores, aunque no hagan casi nada, sería un requisito indispensable de cualquier oficina pública que se precie. Muchas decisiones de informatización se toman tras haber efectuado visitas a otros países o asistir a demostraciones de casas comerciales. A partir de ahí se compra un ordenador para hacer cosas similares, aunque no siempre se consigue, porque el impulso se agota tras la adquisición.

5. La estructura del proceso de informatización de la Administración pública

En lo que sigue trataremos de describir las condiciones estructurales en las que se ha desenvuelto el proceso de informatización de las Administraciones públicas. Los temas fundamentales a considerar serán el entorno en el que se ha desarrollado, la organización de la informática, la intervención en el proceso de informatización y el

personal informático. Aunque, evidentemente, un análisis a posteriori es un ejercicio intelectual poco complaciente, se va a mostrar que el fracaso de la informatización de la Administración pública era inevitable, o, más literariamente, se va a relatar la historia de un fracaso anunciado.

5.1 EL ENTORNO

Las hipótesis que hemos avanzado en las páginas anteriores tratan de poner de relieve que el proceso de informatización de la Administración pública se ha desarrollado en un entorno desfavorable.

Intentando caracterizar los elementos básicos de ese entorno, me referiré, muy sintéticamente, a los «usuarios» de la informática, a la planificación dentro de la Administración pública y a las relaciones entre la informatización de la Administración y la informatización de la Sociedad.

Un proceso de informatización requiere una gran interacción entre los «usuarios» y los «informáticos», tanto si es un proceso dirigido como si es un proceso llevado a cabo a demanda de los usuarios.

El diálogo entre esos dos tipos de agentes del proceso de informatización es el elemento clave para el éxito o fracaso del proceso, ya que es el vehículo para identificar los problemas y plantear las soluciones. En ese diálogo, a mi juicio, el papel clave corresponde, en la Administración pública, a los «usuarios», tanto porque tienen el poder de decisión para impulsar un proceso de informatización y conducirlo en un sentido u otro, como porque pueden llevarlo a cabo con medios propios de la Administración pública o con medios externos.

Para desempeñar ese papel, los «usuarios» deben tener una mentalidad y una formación difícil de encontrar en el medio administrativo público, no tanto por falta de consciencia de la importancia actual de la informática, sino porque la formación de los administradores públicos no ha contemplado no sólo los temas informáticos, sino tampoco la dimensión cuantitativa de la actividad administradora.

Ese déficit de formación «cuantitativa» dificulta notablemente el papel de los «usuarios» en el proceso de informatización (21).

(21) Para dar una idea de esta «falta de ambiente» para la informatización de la Administración pública, baste ver, por ej., que el reciente libro de Martín Retorillo, *El reto de una Administración racionalizada*, apenas se ocupa del papel de la informática en la Administración pública.

En cualquier caso, el problema puede enfocarse a través de vías adicionales de formación y, por tanto, lo que resulta destacable no es tanto ese déficit inicial como la práctica ausencia de programas de formación de los usuarios informáticos (22).

Otro límite negativo para la informatización de la Administración pública es la falta de planificación (23) y, sobre todo, el imperio del corto plazo. Los procesos de informatización requieren, para tener éxito, una planificación muy rigurosa y un tiempo bastante largo para su realización (24), y esas condiciones raramente se dan en la Administración pública española. Este es un aspecto general de los procesos de informatización de cualquier organización y está muy relacionado con lo mencionado en el punto 2 sobre la dificultad de formalizar completamente el funcionamiento de una organización y dotarlo de total transparencia para hacerlo apto para la informatización, porque, aunque teóricamente posible, ese proceso implica consecuencias socio-lógicas de primera magnitud.

Para finalizar este apartado –que no pretende agotar su enunciado, sino sólo señalar algunos rasgos básicos– me referiré al doble objetivo del proceso de informatización de la Administración pública.

Porque, en efecto, junto con el objetivo de mejorar la actuación administrativa –haciendo abstracción aquí de algunas disfunciones que ya han sido apuntadas– se plantea también el objetivo de servir a la política industrial del país, tema obsesivo, por ejemplo, en el caso francés.

La informatización de la Sociedad y la forma de llevarla a cabo es, evidentemente, un tema importante, por lo que resulta comprensible que los poderes públicos traten de utilizar la demanda de informática de las Administraciones públicas para orientar la política industrial del sector.

Sin embargo, éste es otro límite negativo para la informatización de las Administraciones públicas porque, desde perspectivas funcionales,

(22) Las necesidades de formación abarcan a una parte muy importante del personal al servicio de la Administración. A distintos niveles, prácticamente todo el personal habrá de tener alguna cualificación informática –al menos un grado aceptable de comprensión de la tecnología– porque si ya hoy una parte del personal tiene alguna relación con algún producto informático –aunque sea un simple listado– esa relación aumentará en el futuro y se complejizará al difundirse esquemas informáticos distribuidos o repartidos o redes locales que impliquen la existencia de terminales en bastantes puestos de trabajo (esa es una tendencia tecnológica, pero su verificación dependerá, en buena medida, de la formación del personal).

(23) No me refiero a esquemas de planificación económica del tipo de los Planes de desarrollo, sino a una actuación administrativa bastante despreocupada por la previsión; la construcción de alternativas y el control sistemático de sus resultados.

(24) Un proyecto complejo requiere, probablemente, más de dos años.

los condicionamientos de la adquisición pública de equipos y sistemas informáticos plantean problemas (25). Quede claro que no se trata de cuestionar aquí ese objetivo y las políticas que pretenden conseguirlo, sino sólo advertir sus consecuencias porque, en el límite, podría ser bueno para el país que la Administración no tenga libertad para adquirir equipos y sistemas informáticos aunque eso signifique disminuciones de calidad. Más adelante volveremos sobre este tema.

5.2 LA ORGANIZACIÓN DE LA INFORMÁTICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

De forma prácticamente general, el esquema organizativo utilizado para el proceso de informatización de la Administración pública ha sido la creación de unidades orgánicas especializadas en el seno de las Secretarías Generales Técnicas, encabezadas, como mucho, por una Subdirección General (26), junto con unos órganos de coordinación a los que nos referiremos más adelante.

Esa ubicación ha tenido cierta relevancia para que se produjera:

- un peso insignificante de la informática en la toma de decisiones;
- una concepción de la informática como función *staff* en el sentido de que las acciones de informatización se realizan bajo demanda, como las de asesoramiento. Se plantean a las unidades informáticas determinados problemas para su informatización, pero no hay lugar para una reformulación de los problemas teniendo en cuenta las posibilidades informáticas.

Esos factores explican en buena medida que la informatización no haya significado cambios ni en los procedimientos ni en la organización. En esas condiciones, la informática no puede ser un factor de innovación, ya que deja intacto el modo de producción.

Entre las pocas modificaciones de competencias que se han llevado a cabo como consecuencia de la informatización, cabe citar como caso más significativo las derivadas de la implantación de la nómina

(25) En el caso español, el tema se ha planteado con el proteccionismo a la empresa SECOINSA. Según algunas opiniones, la calidad de los equipos de esa marca y, en general, de sus servicios, han distado de ser óptimos.

(26) La única excepción importante es la existencia en el Ministerio de Hacienda del Centro de Proceso de Datos, a cargo de un director general, y el Centro Informático del Presupuesto y el Plan, también encabezado por un director general. Ambas unidades, sobre todo la última, de creación muy reciente.

mecanizada del Ministerio de Educación y Ciencia a través de un Decreto y una Orden ministerial. En su virtud, se delegaron en el subdirector de Organización y Automoción ciertas competencias administrativas y se modificaron ciertos plazos.

No obstante, esa modificación no afectó al corazón del procedimiento, sino que se limitó a descargar la firma de los documentos contables en el citado subdirector y en habilitar unos plazos que permitieran la gestión de una nómina de gran volumen.

Si se compara este modelo organizativo con el de las organizaciones privadas se observan diferencias importantes.

En éstas, la informática se ha situado a nivel de dirección, al lado de funciones como la producción, la financiación, el personal o el *marketing* y se ha podido impulsar coordinadamente el nuevo modo de producción propiciado por la informática.

En la Administración pública ese modelo de corte funcional es difícil de implantar, al margen de otras razones, por causas estructurales que constituyen, a mi juicio, un límite para lograr una optimización de las posibilidades informáticas.

Aunque la situación de las unidades informáticas en el organigrama de las organizaciones no sea la única causa de unos resultados u otros, tiene, sin embargo, un carácter condicionante. Una adecuada ubicación es una condición necesaria aunque no suficiente. En cualquier caso, desde un punto de vista organizativo, la cuestión clave es si la informática actúa bajo demanda o participa en la dirección global de la organización (27).

Por otra parte, la tradición jurídica de las Secretarías Generales Técnicas ha frenado la informatización, ya que el secretario general técnico no ha ejercido funciones directivas informáticas ni ha asistido a procesos de informatización de sus propias unidades —dada su naturaleza poco informatizable o la escasa necesidad de su informatización—, que hubieran podido propiciar su actuación directiva.

Desde otro punto de vista, la organización de la informática ha seguido la pauta de los modelos centralizados. Es decir, en los Ministerios se han creado centros de proceso de datos para llevar a cabo los procesos de informatización del Ministerio. Por otra parte, esos centros de procesos de datos se dotan de todos los medios necesarios

(27) Hay algunos casos en los que las unidades informáticas no sólo son unidades *staff* sino que tienen competencias administrativas propias y son precisamente los casos en los que, probablemente, se hayan conseguido mejores resultados gracias a la dirección común del proceso de innovación.

—materiales y personales— para desarrollar todas las funciones informáticas y se organizan de forma burocrática.

No se han considerado, pues, otras alternativas, entre las que cabe citar:

- modelos descentralizados en los que los centros directivos tuvieran autonomía informática;
- modelos no burocráticos, por ejemplo, derivados de la utilización de empresas de servicios (28) o de la creación de entes autónomos o sometidos al derecho privado.

A ambas alternativas se pueden oponer los siguientes argumentos:

A la primera, el hecho de la descoordinación que se produciría si no se centraliza la informática.

A la segunda, el que la Administración no puede delegar ciertas funciones en entes privados por las «pérdidas de soberanía» que podría representar.

Sin embargo, esos argumentos encierran ciertas falacias porque ni la centralización garantiza la coordinación —la experiencia ha demostrado que los centros de proceso de datos han desarrollado aplicaciones para cada centro directivo bastante descoordinadas entre sí y raramente bases de datos integradas soportando distintas aplicaciones— ni la descentralización lo impide aunque exija una infraestructura administrativa muy sofisticada.

En relación con las «pérdidas de soberanía» creo que, como principio, ni es cierto ni falso, sino que depende de medidas de control y que tampoco se asegura la «soberanía» por el hecho de que el personal informático depende directamente de la Administración.

Lo que probablemente ha implicado el modelo adoptado es:

- un coste alto del proceso de informatización al forzar sobre adquisiciones de material o subutilizaciones del mismo;
- un gran rigidez que se ha notado, por ejemplo, en la escasa difusión de la informática en la Administración (29) o en su difusión desordenada.

(28) Estas se quejan, porque en España la cuota de su mercado correspondiente a la Administración es de un 6 por 100 frente al 25 por 100 en Francia, el 50 por 100 en Estados Unidos o el 15 por 100 en Italia. Por otra parte, su mercado comparativamente también es pequeño. Del total del mercado informático les corresponde un 15 por 100 frente al 30 por 100 en Europa.

(29) Me refiero, concretamente, a la automatización de oficinas mediante el uso del tratamiento de textos, el correo electrónico, las bases de datos a pequeña escala ligado a la tecnología de los microprocesadores.

Finalmente, el modelo organizativo de la informática en la Administración pública ha conducido a una gran autonomía de las unidades informáticas. Al no ser dirigidas ni controladas de forma efectiva, estas unidades se han visto compelidas a jugar un papel poco acorde con su posición jerárquica, ya que, en efecto, han disfrutado de un poder real superior al atribuido formalmente. No obstante, por lo dicho anteriormente, ese poder real se refleja más en su vertiente negativa, imposición de condiciones, creación de rigideces, atención selectiva a las peticiones de informatización, etc., que en la positiva. Evidentemente, no quiero decir que eso sea el fruto de un comportamiento deliberado, sino que el modelo de organización lo determina en cierta medida.

5.3 LA INTERVENCIÓN EN EL PROCESO DE INFORMATIZACIÓN

Como es bien sabido, para racionalizar el proceso de informatización se instituyeron la Comisión Interministerial de Informática y las Comisiones Ministeriales de Informática (30).

Las funciones de la Comisión Interministerial —las Comisiones Ministeriales en la práctica no funcionaron— eran, teóricamente, las siguientes:

- dirigir el proceso de informatización de la Administración pública a través de su intervención en los proyectos de informatización;
- controlar la adecuación técnica y económica de las adquisiciones de material y logical para llevar a cabo los proyectos de informatización;
- apoyar a la industria nacional utilizando la capacidad de compra de la Administración pública.

La Comisión, dirigida por un director general del Ministerio de la Presidencia (31), con el apoyo del reducido *staff* del Servicio Central de Informática, estaba compuesta de facto por los responsables informáticos de los distintos Ministerios.

(30) Recientemente sustituidas por los órganos de elaboración y desarrollo de la política informática del Gobierno, creados por el Real Decreto 2291/1983, de 28 de julio.

(31) Este director general tenía otras funciones, además de las informáticas y nada estables, ya que, a lo largo del tiempo, se sucedieron varias Direcciones Generales en la presidencia de la Comisión Interministerial de Informática.

Ese mecanismo institucional no podía necesariamente cumplir sus fines por dos razones básicas:

- su intervención en los proyectos de informatización era a posteriori y se limitaba a juzgar su corrección técnica, pero no podía entrar, como es lógico, ni en su oportunidad ni en su rentabilidad, ni en su relación con otros proyectos, factores claramente dependientes de cada Ministerio (aunque ya hemos dicho que eso tampoco se hacía en ellos por no haber dirección informática y limitarse el responsable informático a tratar de resolver lo que le pedían);
- su intervención en el análisis de la corrección técnica de los proyectos de informatización y en el procedimiento de contratación de los equipos y sistemas se veía mediatizada por su composición, ya que sus miembros eran, a la vez, juez y parte y con tiempo disponible para actuar de parte, pero sin él para hacer de juez. Por tanto, su actuación no podía ser más que transaccional.

Se pueden citar dos hechos que ilustran claramente los resultados de la Comisión Interministerial de Informática:

- a pesar de su intervención, en todo proceso de adquisición de equipos y sistemas informáticos (32), hoy no se conoce con precisión el parque de ordenadores de la Administración pública, como se apuntó anteriormente;
- el principal proveedor de equipos informáticos de la Administración pública parece ser la empresa Sperry-Univac, cuyo volumen de producción en España es nulo.

No me voy a extender más sobre este tema, que es muy conocido, pero no quiero terminar sin decir que tengo la certeza de que, *ceteris paribus*, si no hubiera existido la Comisión Interministerial de Informática la situación actual sería considerablemente peor.

(32) Con excepción de los destinados a la Administración militar y a ciertos órganos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (excepciones de extraordinaria importancia).

5.4 EL PERSONAL INFORMÁTICO

Un aspecto verdaderamente crítico en el proceso de la informatización de la Administración pública es el referente al personal (33).

Para considerar su problemática es preciso distinguir entre el personal directivo informático y el personal técnico informático.

En relación al primero, ya hemos dicho que los secretarios generales técnicos que hubieran debido ser, desde un punto de vista formal, los directivos informáticos, en la práctica no lo han sido.

Pero en cualquier caso, la falta de directivos informáticos se debe básicamente a que la estructura corporativa no podía generarlos más que con retraso (34), dado que la informática no ha formado parte de sus primeras preocupaciones (35).

El peso de la estructura corporativa se evidencia, no obstante, en que los responsables de las unidades informáticas de los distintos Ministerios son mayoritariamente miembros de los Cuerpos de élite de cada Departamento, cuya cualificación informática obedece en muchos casos a circunstancias personales y no corporativas.

La estructura corporativa, a mi juicio, es un límite para la eficacia de la informatización de las Administraciones públicas, ya que representa un corsé para la movilización de los recursos personales existentes en la Administración pública o para la captación de nuevos recursos. Los mecanismos citados han sido notoriamente insuficientes, como podrá constatar cualquier observador atento a la realidad.

En lo que se refiere al personal técnico informático, las soluciones adoptadas han combinado la contratación de personal en régimen de derecho laboral y el reciclaje de funcionarios públicos (36).

La solución del personal laboral implica las siguientes consecuencias:

- en primer lugar, la contratación en régimen de derecho laboral ha sido tradicionalmente un mecanismo para regular la relación de servicios del personal público que desempeña funciones de

(33) Probablemente, el mayor cuello de botella de la situación actual.

(34) El Cuerpo General Técnico en 1978 y el Cuerpo de Intervención y Contabilidad en 1984 han abierto un camino al respecto al crear ramas informáticas en las pruebas de acceso.

(35) En general, se la ha considerado una herramienta para ayudar en la solución de problemas, pero no una herramienta que induce nuevas formulaciones de los problemas y, por tanto, al no formar parte del corazón de las funciones administrativas, se ha considerado que el problema de personal se reducía, exclusivamente, al personal técnico.

(36) Se puede estimar que un 60 por 100 son funcionarios y el 40 por 100 laborales.

«producción», funciones relacionadas con «oficios» y, en general, funciones no administrativas propiamente dichas. Por una serie de razones, el *status* del personal laboral en la Administración tiene una serie de peculiaridades que hace difícil, por ejemplo, que un «laboral» ocupe una posición jerárquica en la organización administrativa, que tenga subordinados funcionarios o que participe en órganos consultivos o colegiados. El desempeño de ciertas funciones técnicas informáticas, aunque no todas, exige una gran interacción con el resto de la organización administrativa (37), que se ve dificultada por esas circunstancias;

- su distancia del medio administrativo –que, naturalmente, puede acortarse con el tiempo– provoca dificultades de comunicación con los funcionarios, que se acusan en las soluciones informáticas.
- la imposibilidad de acceder a puestos directivos (38) produce una desmotivación del personal;
- las retribuciones del personal informático en la Administración pública son inferiores a las del mercado de trabajo, por lo que existe bastante movilidad entre este personal (39).

La insuficiencia de reciclaje de personal funcionario, por su parte, es uno de los factores que explican, evidentemente, las consideraciones sobre la productividad que hicimos anteriormente.

Por aportar un dato ilustrativo al respecto, baste decir que por los cursos de informática del INAP –el único mecanismo institucional de reciclaje– pasaron, entre 1970 y 1982, únicamente 300 funcionarios, y no todos ocupan hoy puestos de trabajo de carácter informático.

La falta de planificación de los aspectos de personal, en el proceso de informatización de la Administración pública, ya que las decisiones al respecto se tomaron de forma bastante autónoma (y, probablemente, en muchos casos, sometidas a fuertes restricciones), condujo, por otra parte, a una formación de personal bastante improvisada y fuertemente dependiente de las empresas constructoras (40).

(37) Fundamentalmente, en el análisis funcional y, desde luego, en la contratación administrativa de equipos y sistemas informáticos.

(38) Creo que sólo existe un jefe de Centro de Proceso de Datos que no sea funcionario en la Administración del Estado.

(39) Mucho más difícil de producir entre los funcionarios que suelen, en su caso, exigir mayores diferenciales de salarios para dejar la Administración.

(40) Favoreciendo fenómenos de cautividad respecto a las marcas comerciales.

En cuanto a la situación de los funcionarios reciclados a la informática, hay que decir que se incentivó mediante la dotación de un complemento especial para los puestos de trabajo informáticos. Sin embargo, esta solución ha provocado ciertos efectos perversos:

- ha frenado el acceso de posiciones informáticas a niveles directivos, ya que al producirse un diferencial económico a favor de un puesto de trabajo informático respecto a su equivalente jerárquico se producen resistencias a la elevación del nivel jerárquico y eso impide el acceso a las decisiones.
- ha creado un antecedente por el que cualquier puesto de trabajo relacionado con la informática debe tener una retribución especial, que de cara a una difusión de sistemas ofimáticos, plantea una presión para una generalización del incentivo informático (41).

El reciclaje de funcionarios ha sido especialmente intenso –dentro de los límites apuntados– entre los Cuerpos no superiores, sobre todo para la red informática periférica (42), como consecuencia de la demanda creada por el proceso de informatización.

Este proceso de reciclaje muestra claramente la criticidad apuntada del proceso de informatización de las Administraciones públicas. En el diseño de los grandes sistemas informáticos se ha partido de una total carencia de personal, lo que ha forzado concepciones muy centralizadas y a llevar a cabo la provisión de los puestos de trabajo generados con personal formado ad hoc en condiciones bastante precarias.

Estas breves pinceladas no pretenden otra cosa que mostrar que los problemas de personal planteados por el proceso de informatización no han sido previstos en absoluto sino que han sido afrontados a posteriori con bastantes deficiencias (43).

(41) La evolución de la tecnología informática está propiciando la utilización de equipos informáticos en los puestos de trabajo administrativos en lugar de su concentración en un centro único. El manejo de esos equipos no requiere, en muchos casos, ninguna cualificación informática, sino sólo un adiestramiento particular.

(42) Las de Hacienda y Educación están cubiertas, en buena parte, por funcionarios del Cuerpo General Administrativo y del Cuerpo General Auxiliar.

(43) Al hablar de imprevisión me refiero a la falta de medidas efectivas. Por ejemplo, para los Cuerpos Generales –Técnico, Administrativo y Subalterno– se incluyeron ramas de carácter informático en sus pruebas de acceso, pero no se tomaron medidas efectivas para que sus resultados se adecuaran mínimamente a las necesidades.

6. Bases para la informatización de la Administración pública

6.1. CONSIDERACIONES GENERALES

A lo largo de las páginas anteriores, he tratado de mostrar que las condiciones estructurales en las que se ha desarrollado el proceso de informatización de la Administración pública han determinado, en buena medida, unos resultados sobre los que nos hemos pronunciado en forma negativa, no tanto por lo que se ha hecho, sino por lo que se ha dejado de hacer.

Muchas de las consideraciones realizadas se aplicarían a otros aspectos de la actividad administrativa porque, evidentemente, los problemas de la Administración no se reducen al campo informático y, por tanto, no deben juzgarse sin tener en cuenta su contexto.

En otras palabras, podríamos resumir todo lo anterior —quizá con la exageración consustancial a todo resumen— diciendo que la informática en la Administración no funciona porque la Administración no funciona (44).

Esa situación, por otra parte, es bastante común en todas las Administraciones públicas porque sus «estructuras» lo son y su carácter condicionante es decisivo (45). Sin embargo, dentro de ese problematismo común existen diferencias notables entre los distintos países.

Estas simples observaciones previenen la tentación de resolver de golpe el problema con unas cuantas recetas pero, sin embargo, tampoco deben inducir al fatalismo.

A mi juicio, el proceso de informatización de la Administración pública es uno de los elementos clave para la reforma de la Administración pública. Dentro de los límites estructurales apuntados, la informática puede dar respuesta a bastantes problemas actuales de la Administración pública, aunque su implantación sea difícil, porque, como afirma MICHEL CROZIER, «paradójicamente cuanto más se quiere un tratamiento simple y eficaz más es preciso disponer de una infraestructura institucional compleja» (46).

(44) Hay quien, jugando con las palabras, afirma que la Administración no funciona porque la informática no funciona.

(45) Ver, por ejemplo, para Francia, el Informe Nora-Minc y, más recientemente, el informe al secretario de Estado encargado de la Función Pública y las Reformas Administrativas sobre «Las perspectivas de la informática en la Administración», redactado por Alain Souloumiac y, para Italia, el informe del proveedor general del Estado sobre la «L'Automazione dell'Amministrazione dello Stato».

(46) *Op. cit.*, p. 26.

Actualmente nos encontramos en un momento de transición. Ahora mismo la informática en la Administración pública ocupa directamente entre un 1 y un 2 por 100 del personal al servicio de la Administración pública, ha significado un gasto directo de algunas decenas de miles de millones de pesetas y ha penetrado con unas u otras características en algunas zonas de la Administración pública, pero si extrapolamos las previsiones sobre la difusión de la informática nos encontramos ante un horizonte donde, al menos, uno de cada tres puestos de carácter burocrático dispondrá de un terminal para realizar sus actividades, y los otros dos estarán muy relacionados con la infraestructura informática, es decir, la situación actual es una situación de partida.

En lo que sigue, como conclusión de este trabajo, efectuaré algunas propuestas para conducir ese proceso, que, como he anticipado, no pretenden definir una política informática para la Administración pública sino tan sólo sentar unas bases estratégicas para diseñar esa política.

6.2. PROPUESTAS CONCRETAS

Dado el carácter de este trabajo no me ocuparé de aspectos técnicos del proceso de informatización de las Administraciones públicas, las propuestas siguientes se refieren únicamente al marco general del proceso:

a) A lo largo de todo el trabajo he hecho mucho hincapié sobre los aspectos de personal. Creo, en efecto, que el factor crítico del proceso de informatización es el personal y no el *hardware* ni el *software*.

Las personas son las que deben decidir sobre qué informatizar y cómo hacerlo, comprar y manejar el *hardware*, comprar o fabricar *software*, y todo esto sólo podrá hacerse si existen personas capacitadas para ello.

Por tanto, es preciso llevar a cabo programas de formación para los «usuarios» de la informática adecuados a las necesidades de cada tipo de «usuario», lo que, indudablemente, es costoso en tiempo y dinero (47) aunque rentable.

(47) En algunos países se han emprendido programas masivos de formación informática para funcionarios públicos, dirigidos a proporcionar una comprensión básica de los sistemas de información en las organizaciones y la tecnología informática, a desarrollar aptitudes y actitudes para participar en su proceso de informatización, tanto en el diseño como en la explotación. Un programa de este tipo, desarrollado con los medios adecuados para ser llevado a cabo en un plazo en torno a los cuatro años y con la mayor eficacia didáctica posible, significaría una inversión en torno a 10.000 pesetas por persona.

En cuanto al personal informático será necesario movilizar los recursos existentes en la Administración pública o captarlos fuera si son insuficientes, lo que requerirá, probablemente, aliviar algunos bloqueos corporativos y buscar fórmulas nuevas para la contratación de personal (48).

b) Un proceso de innovación tecnológica requiere tener muy en cuenta el funcionamiento real de la organización y la participación activa de las personas implicadas si no se quiere que aparezcan efectos reactivos y/o perversos; para los primeros siempre existe imaginación suficiente.

Hay, pues, que implicar a toda la organización en la informatización si se emprende un proyecto en este sentido y no imponerla. La definición precisa de objetivos de informatización, los proyectos de informatización, no deben plantearse como una tarea *staff* sino como una tarea de la organización en su conjunto.

c) También se ha insistido en la íntima relación entre informatización y reforma. Se puede informatizar lo existente o se puede aprovechar la informatización para reformar lo existente. Esa es una alternativa crucial y que afecta en grado muy diferente a las distintas actividades administrativas.

En la actividad sectorial de la Administración, la informatización de lo existente ya representa un paso adelante y, por lo demás, existe cierta autonomía para reformular procedimientos o proceder a reajustes organizativos, por lo que el margen para el éxito de la informatización es mayor que en la actividad horizontal —gestión de personal, gestión económico-financiera— donde son precisos cambios más difíciles.

Así pues, creo que, por ejemplo, la informática fiscal o la informática de la Seguridad Social tiene bastantes posibilidades de alcanzar resultados razonables.

No obstante, dada la influencia de las actividades horizontales en las sectoriales es preciso conceder prioridad a su informatización en conexión con el proceso de reforma administrativa de esas áreas.

d) La informatización exige, ineludiblemente, la racionalización de las actividades a informatizar, entendiendo por tal la definición clara y

(48) En la actualidad es prácticamente imposible, por ejemplo, contratar a determinados especialistas a precios de mercado para desempeñar puestos de trabajo en la Administración pública, lo que obliga, bien a renunciar a determinadas cualificaciones, bien a acudir a Empresas con consecuencias económicas probablemente perjudiciales. En cualquier caso, no deja de ser paradójico que la Administración compre ordenadores de cientos de millones de pesetas y no pueda pagar los precios de mercado a ciertos técnicos probablemente necesarios para manejarlos.

rigurosa de las acciones a llevar a cabo bajo todas las condiciones que puedan presentarse (49). Eso significa el esfuerzo de desarrollar una estrategia de acción sistemática para abordar todos los casos posibles en lugar de un tratamiento puntual de cada caso concreto.

Todos los avances que se den en este sentido ayudarán, en su momento, a la informatización y, por tanto, deben emprenderse con independencia de que se desarrolle o no un proyecto concreto de informatización. No obstante, habrá que guardar el cuidado necesario para que el grado de transparencia no sea insoportable, porque ninguna organización tolera una transparencia total.

e) Para conducir el proceso de informatización son precisos mecanismos de control. A mi juicio, el más importante es el que se refiere al binomio previsiones-resultados que debe ser llevado a cabo dentro de cada Centro directivo y donde deben centrarse los mayores esfuerzos.

No obstante, probablemente sea necesario un control de la corrección técnica de los proyectos de informatización y de la contratación de equipos y sistemas, en cuyo caso debería ser encomendado a un órgano dedicado exclusivamente a este fin, aunque cuidando que no se convirtiera en un factor de bloqueo o en la última sede de decisión.

Dejando a un lado las repercusiones de la informatización de la Administración en la política industrial que no son el objeto de este trabajo, esa necesidad de control vendría motivada no tanto por una desconfianza de la capacidad técnica de cada Centro directivo, porque si fuera así habría que procurar su existencia como primera medida, sino por razones de coordinación y economía. El objetivo fundamental sería asegurar la integración de la información y conseguir la mayor economía en la adquisición de equipos y sistemas sobre, todo en lo referente al *software*.

f) En relación con la organización de los servicios informáticos habría que ensayar nuevas soluciones.

Entre ellas, cabe considerar la existencia de *task-forces* para prestar apoyo técnico a los proyectos de informatización de los Centros directivos. Además de ese fin, la existencia de esas unidades permitiría

(49). Esa racionalización es más fuerte cuando se trata de actuaciones administrativas para llevar a cabo procedimientos reglados que cuando se refiere al trabajo del día a día. Sin embargo, en este último caso -al que se aplican las técnicas de lo que se viene denominando como automatización de oficinas basadas en los microordenadores y los *softwares* generales del tipo del tratamiento de textos- también existe una racionalización, aunque de tipo más formal.

una acumulación de experiencias sobre casos reales de informatización muy necesaria para la definición de políticas concretas.

Hemos dicho que el proceso de informatización no ha sido estudiado y ello abarca tanto a su dimensión cuantitativa como a la cualitativa. Es preciso saber el parque de ordenadores de la Administración pública, las aplicaciones existentes, el personal dedicado a tareas informáticas, etcétera, pero también qué sucede realmente cuando se llevan a cabo procesos de informatización, qué dificultades se encuentran, etc. (50).

g) Finalmente, la última propuesta sería que aunque haya que pedir lo imposible no hay que intentarlo a corto plazo.

(50) En la actualidad, cuando se inicia algún proyecto de informatización se parte de cero, y la búsqueda de experiencias previas no puede llevarse a cabo más que por mecanismos informales.

da DOCUMENTACION

- Traducciones
- Documentos parlamentarios

