

LA FUNCION INFORMATICA EN LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS

José Ignacio Boixo Pérez Holanda

Licenciado en Informática

Publicado en el libro de ponencias TECNIMAP'89

I jornadas sobre las tecnologías de la información para la modernización de la administración pública

Palacio de Congresos de Madrid. 27, 28 y 29 Noviembre 1989.

Consejo Superior de Informática.

Ministerio para las Administraciones Públicas.

Esta comunicación plantea un marco conceptual del porqué y para qué de la mecanización en las Administraciones Públicas, con especial énfasis en los factores de éxito e implicaciones de la Alta Dirección, personal administrativo y profesionales informáticos.

El autor es Consultor en Informática, Jefe de Comunicaciones en una Entidad Bancaria, Vocal de la Junta Directiva de la Asociación de Licenciados en Informática. En sus doce años de experiencia ha colaborado con varias Administraciones y Entidades, obteniendo unas conclusiones que refleja en esta comunicación.

LA FUNCION INFORMATICA EN LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS

LOS ORIGENES

Para cumplir sus objetivos, las Administraciones Públicas precisan cada vez de más y mejor información, y tratarla de un modo más eficiente.

Desde los tiempos en que los impuestos se calculaban según el número de ventanas de la vivienda, hasta las sofisticaciones de la declaración del IRPF, es evidente que el flujo de información que llega a la Administración Pública crece sin cesar. Este no es un fenómeno aislado, ya que, en el contexto social, el porcentaje de recursos humanos dedicados a tareas directamente productivas baja sin cesar, y el de trabajadores de "cuello blanco", fundamentalmente dedicados al procesamiento de información, crece complementariamente. En todos los sectores, la administración ocupa cada vez una parte mayor de recursos.

Para aplicar en la administración los mismos incrementos de productividad que ha habido en los sectores fabriles, se han desarrollado las técnicas de tratamiento automático de la información, basadas en ordenadores electrónicos. Estas técnicas han tomado un gran auge en los últimos años, de la mano de los avances en la fabricación de circuitos electrónicos cada vez más complejos, rápidos, fiables y baratos. Esto ha posibilitado la fabricación de sucesivas generaciones de ordenadores, que prácticamente ya han dejado de ser el cuello de botella en el avance de las técnicas informáticas.

Por tanto, actualmente el problema en el uso de las técnicas informáticas no son los medios (ordenadores y redes de comunicaciones), sino su adecuación a las estructuras administrativas, y los cambios que estas estructuras administrativas deben realizar para poder utilizar eficazmente la informática.

SITUACION PRESENTE

Las administraciones, para poder seguir incrementando el volumen de información que tratan, y realizar este tratamiento cada vez con mayor calidad, tienen básicamente tres opciones:

- 1.- Negar el problema, lo que no es posible en una sociedad avanzada que precisa de un cumplimiento eficiente de objetivos.
- 2.- Aumentar indefinidamente sus recursos humanos, lo que siempre acaba chocando con limitaciones presupuestarias.
- 3.- Aumentar su eficiencia, mecanizándose al igual que lo han hecho los sectores agrícola, industrial y, en buena parte, el sector servicios.

La técnica informática más profusamente utilizada es la informativa algorítmica ("operativa"), que realiza tratamientos repetitivos de la información. Está basada en que un proceso administrativo puede definirse como un conjunto de reglas y pasos sucesivos, perfectamente codificados, donde se han dejado "puertas abiertas" para la toma de decisiones y para el tratamiento de excepciones. Este procedimiento, equivalente a un reglamento o conjunto de algoritmos, es capaz de tratar mecanizadamente las operaciones del proceso administrativo ("informática operativa").

Para mecanizar un procedimiento, éste debe ser exhaustivamente definido, con lo cual se obtiene un primer valor añadido: la racionalización del proceso.

Una vez definido, el procedimiento puede programarse en un ordenador, de manera que la máquina trate los aspectos rutinarios, y libere así a recursos humanos de tareas que no precisan aporte intelectual. Además, se consiguen economías de escala, ya que una vez preparado el procedimiento, el coste marginal de procesar más operaciones es muy bajo. Los recursos humanos que se ahorran se dedican a funciones más propias de su capacidad: la toma de decisiones. Por ello, se observa un incremento constante de personal cualificado en la plantilla de las administraciones con buenos niveles de mecanización.

DINAMISMO INDUCIDO

Este proceso de sustitución de procesos manuales por procesos mecanizados, con su corolario de eficiencia e incremento de calidad, provoca normalmente dinámicas en dos direcciones:

- Dinámica vertical: El proceso mecanizado se sofisticada.
- Dinámica horizontal: Se reorganizan los procesos análogos o similares.

La dinámica vertical es la "culpable" de que un proceso mecanizado cree nuevos objetivos. Al recibir los administradores información mejor tratada, con mayor rapidez y a un coste más bajo, recapacitan sobre sus necesidades de información, encontrando siempre nuevas necesidades, inicialmente insospechadas, que les ayuden a perfeccionar la administración. Esto sucede normalmente así porque, cuando un administrador ya tiene los resultados de un nuevo procedimiento, y sabe que el coste de obtener nuevos resultados es relativamente bajo, vuelve a enjuiciar su forma de actuación, encontrando normalmente métodos de mejora de calidad, de ahorro de esfuerzos, o de ampliación de funciones en su área. La ampliación de funciones en un área sólo tiene, normalmente, el límite del coste, que en el caso de procesos mecanizados es relativamente bajo, con lo que el proceso administrativo es cada vez más exhaustivo. Por estas razones, la mecanización de procesos no suele ahorrar recursos humanos ya que, al poco tiempo, vía las mejoras de calidad o de ampliación de funciones, se ha reutilizado el ahorro inicialmente obtenido.

La dinámica horizontal hace que, una vez mecanizado con éxito un proceso, se revise la situación de procesos análogos o similares, produciéndose un efecto de "fichas de dominó" que cada vez implica nuevos procesos. Adicionalmente, en el esfuerzo de racionalización realizado, se van descubriendo nuevas funciones inicialmente no cubiertas, bien sea por su alto coste o por la escasez de recursos. Al abaratare la realización de un proceso, o al liberarse recursos de un proceso mecanizado, o al detectarse nuevas necesidades en la racionalización de otros procesos, se plantea la definición de nuevos procesos inicialmente no previstos o no detectados, y estos procesos a su vez crean nuevas demandas de recursos y, en su caso, de mecanización. Mecanizar los procesos aisladamente, sin una estrategia común, ha demostrado reiteradamente ser la forma más rápida de llegar al caos.

REQUISITOS DE METODO

Para aprovechar eficientemente estas dinámicas verticales y horizontales, y permitir una mecanización eficiente de la administración, son precisos:

- Objetivos
- Recursos
- Planificación y métodos.

Los objetivos son los que permiten no perder de vista el "norte" teórico a alcanzar, y facilitan que todos los esfuerzos se integren en la misma dirección. Suelen concretarse en un Plan General de Mecanización, u otras denominaciones funcionalmente equivalentes.

Los recursos son obviamente imprescindibles para poner en marcha cualquier sistema mecanizado. No debe olvidarse que, si bien los costes en máquinas están relativamente estabilizados y son más o menos controlables, es un problema acuciante la formación y retención de personal informático en número y especialización suficiente.

La planificación y métodos permite que los miembros de la administración tengan un horizonte temporal de las tareas a realizar, y unas formas normalizadas de abordarlas, lo que permite pasar de informática artesanal a informática industrial, imprescindible para progresar en unos niveles de mecanización no elementales.

REQUISITOS DE GESTION

Para que la mecanización rinda plenamente sus frutos, y dado que el principal activo de una organización administrativa es su propio personal, se precisan acciones en tres áreas fundamentales:

- La Alta Dirección
- El personal administrativo
- Los profesionales informáticos

La Alta Dirección debe comprender plenamente el alcance y objetivos de la mecanización, y ser su principal impulsora. Los directivos deben recibir formación que les permita tener una visión gerencial de las técnicas informáticas, y así ponerse en cabeza de las transformaciones que se van a producir en la Administración debido a los planes de mecanización.

El personal administrativo, que son los usuarios de las técnicas informáticas, debe perderle el "miedo" a los ordenadores, para lo cual un impulso de la Dirección y una formación no necesariamente larga pero adecuada son las claves del éxito.

"Los principales creadores de la informática son los profesionales informáticos". Aunque esto parece obvio, en muchas ocasiones no se obra en consecuencia, produciéndose serios estrangulamientos en áreas vitales por no tener presente esta máxima. La formación de un profesional informático, como la de cualquier otro, no se puede improvisar de la noche a la mañana, y, debido a la vertiginosa velocidad de avance de las técnicas informáticas, precisa una seria formación permanente. La escasez de profesionales informáticos es patente, y en las Administraciones Públicas se producen en ocasiones situaciones acuciantes, ya que los sistemas de contratación, retribución e integración en cuerpos y escalas no evolucionan a la velocidad que imponen las necesidades.

Es el problema de la escasez de profesionales informáticos cualificados en la Administración Pública, en relación a las necesidades, lo que hace que sean el problema fundamental para muchos proyectos. Además, no es fácil retener a buenos profesionales cuando la remuneración de expertos informáticos crece sin cesar en el mercado laboral. Las experiencias que mayor éxito han tenido pasan por una adecuada integración y reconocimiento de estos profesionales en las escalas y plantillas, en facilitar una formación permanente y avanzada en la informática para mantener al día los conocimientos, y en un apoyo explícito y atención de la Alta Dirección a sus esfuerzos y consejos. Con esto, muchas veces se consigue retener a buenos profesionales aunque su remuneración esté por debajo de ofertas que el mercado laboral plantea.

La contratación externa de proyectos llave en mano es una solución interesante, que siempre es conveniente considerar, y en ocasiones puntuales muy buena, pero nunca debe olvidarse que todo proyecto

informático debe estar enmarcado en un Plan General de Mecanización para obtener las sinergias que la informática permite, y que el cumplimiento de este Plan debe ser pilotado por al menos un núcleo de profesionales informáticos internos de la Administración.