

La formación de los funcionarios y las tecnologías de la información

D. Enrique Álvarez Conde



Una de las principales aportaciones que, en mi opinión, ha realizado Tom Peters al estudio de las organizaciones ha sido, sin duda, que ha puesto de manifiesto la necesidad de poner la innovación como el elemento clave del éxito.

Tom Peters dice en su libro "El círculo de la innovación" que "si el otro está mejorando, lo mejor que puedes hacer es mejorar más deprisa que lo que mejora el otro, si no, estás empeorando" y para lograr esta mejora solo hay una receta "innovación".

Si queremos llevar a la práctica este consejo de Tom Peters, no cabe duda que, una de las vías más importantes para fomentar la innovación en la Administración, al igual que en todas las organizaciones, es la aplicación de las tecnologías de la información y las comunicaciones a la solución de los procesos internos así como en la prestación de los servicios a los ciudadanos.

El enorme desarrollo de estas tecnologías en los últimos treinta años, y, muy especialmente, en los años 90, han posibilitado la introducción de una dinámica innovadora en las Administraciones de todos los países desarrollados y, si no queremos quedar rezagados, debemos, como señala Tom Peters, innovar más deprisa. Esto es, tenemos que informatizarnos más deprisa que los demás para no quedarnos rezados en una Europa integrada en el Euro y en un mundo cada vez más interrelacionado e intercomunicado.

Thomas Kuhn en su conocido ensayo titulado "El método científico" decía que hay épocas tranquilas en el desarrollo científico, ya que unos principios fundamentales son aceptados por la comunidad científica que prosigue su investigación dentro del ámbito de estos principios sin ponerlos en cuestión. A estos principios básicos que inspiran, en gran medida, el trabajo de la comunidad científica es lo que Kuhn llama paradigma.

Hay otras épocas históricas en que se pone en cuestión el paradigma dominante, como consecuencia de hechos científicos innovadores, y se produce una época de crisis como consecuencia de que el viejo paradigma no ha muerto y el nuevo lucha por imponerse de forma definitiva.

Como en toda época de crisis, el cambio de paradigma supone la tensión constante entre los partidarios del nuevo y los que siguen considerando válido el anterior.

Aplicando el modelo de Kuhn a la situación actual, podemos ver que en las organizaciones administrativas nos estamos enfrentando al surgimiento de un nuevo paradigma. Este nuevo paradigma, que está naciendo con fuerza imparable, no es otro que la utilización intensiva de las tecnologías de la información y las comunicaciones en las organizaciones.

Si es cierta la afirmación del dramaturgo Friedrich Durrenmatt de que "El mundo no ha cambiado por la política sino por la tecnología", es evidente que la aplicación de las tecnologías de la información y las comunicaciones hará cambiar profundamente la estructura y el funcionamiento de la Administración Pública.

Pero es evidente también que si se quiere introducir a la Administración Pública en este proceso

innovador que tiene como base la utilización intensiva de las tecnologías de la información y las comunicaciones, deberemos formar a los funcionarios públicos en este campo ya que de otra forma es imposible que este proceso pueda llevarse a efecto.

Si analizamos la situación actual de la dotación de infraestructura informática en la Administración nos encontramos que el esfuerzo, tanto de equipos como en programas e infraestructura de comunicaciones, ha sido importante en los últimos años.

Así, por ejemplo, tenemos, según el informe REINA de 1997, en la Administración del Estado había, 176.789 ordenadores personales, con un coste de inversión de 22.962 millones. Esta dotación informática ha ido aumentando cada año de forma imparable ya que en 1990 había 7,4 terminales por cada 100 empleados públicos y en 1997 esta cifra había subido a 28,1.

Es también un hecho relevante el incremento de la interconexión entre los ordenadores. Así tenemos que si en 1992 había 11.657 PC,s en red, en 1997 superan los 65.000.

El hecho de que los ordenadores personales estén cada vez más interconectados entre sí, supone también un progresivo aumento de la intercomunicabilidad de la Administración, que actuará, cada vez más, como un conjunto, sin compartimentos estancos.

Si la dotación de infraestructura informática y de comunicaciones ha ido incrementándose, nos debemos preguntar si ha pasado lo mismo con la formación. La contestación a esta pregunta yo creo que ha sido positiva, ya que a través de los programas de formación continua los empleados públicos que han participado en cursos de informática y nuevas tecnologías han pasado de 49.800 en 1995 a 85.215 en 1997, lo que supone un incremento superior al 50%.

Pero si la dotación informática y la formación de los funcionarios públicos se está incrementando en la Administración es evidente también la necesidad de incorporar funcionarios especializados en estas técnicas.

Todas las predicciones consideran al siglo XXI como el siglo de la revolución tecnológica de la informática y las comunicaciones, y no podemos por menos de considerar necesario contar con un número, cada vez mayor, de funcionarios especialistas en estas tecnologías. Si la Administración de los siglos XIX y XX se basó, fundamentalmente, en la organización burocrática tradicional, la Administración del siglo XXI requerirá, aparte de la adaptación del Derecho Administrativo a las nuevas realidades, la incorporación de funcionarios especializados que permitan mantenerla en la vanguardia tecnológica que una sociedad desarrollada requiere.

Dado el ritmo de cambio de estas tecnologías, la actualización de conocimientos de estos funcionarios a lo largo de su vida administrativa es hoy una necesidad que debemos afrontar y que el INAP, en el ámbito de su competencia, ha tratado de solucionar, no solo impartiendo cursos puntuales en diversas materias que en 1997 superarán las 1.000 horas lectivas, sino también con actividades formativas como el Master en Dirección de Sistemas y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones que, en colaboración con la Facultad de Informática de la Universidad Politécnica de Madrid, pretende incorporar una actualización tecnológicamente avanzada al personal con responsabilidades directivas en estas áreas.

Pero si importante es la formación de los funcionarios especializados en estas tecnologías, no es menos importante la formación de todos los funcionarios públicos en la utilización y posibilidades de innovación que proporcionan.

Si bien es cierto, como he puesto de manifiesto anteriormente, que se están realizando acciones formativas en este campo, no es menos cierto que debemos realizar un esfuerzo de análisis sobre que tipo de formación se realiza. Debemos preguntarnos ¿Cual debe ser la formación que deberán

recibir los empleados públicos en general para que el proceso de innovación sea constante en la Administración? La contestación a esta pregunta no es fácil. La formación es un proceso de inversión en capital humano cuyos beneficios no son inmediatos, sino a medio y largo plazo. Esta proyección en el futuro de la formación hace necesario esfuerzos de prospectiva que permitan, en la medida de lo posible, adivinar la evolución de las demandas formativas. Pero en todo caso, lo que es necesario es establecer planes de formación flexibles que permitan adaptarse a una evolución tecnológica acelerada.

Pero, siendo consciente de las dificultades que implica la planificación a medio plazo en estas áreas tecnológicas tan cambiantes, parece obligado poner de manifiesto que, como mínimo, la formación de los empleados públicos requiere realizar esfuerzos en la formación en microinformática.

Una formación generalizada en microinformática, que contemple la utilización de instrumentos tales como tratamiento de textos, hoja de cálculo y bases de datos, es hoy tan necesaria como el conocimiento del derecho administrativo.

Es necesario concienciar al funcionario público de que la "alfabetización informática", es hoy un requisito para el desempeño de su función, cualquiera que sea su nivel administrativo, su grupo de procedencia o rama de actividad. El ordenador está ya presente en la mayoría de los puestos de trabajo en la Administración y su manejo es hoy imprescindible en las tareas administrativas.

Pero teniendo en cuenta que los ordenadores no son ya elementos aislados sino que forman parte de las redes informáticas que interconectan las distintas unidades administrativas de los Ministerios, al mismo tiempo que se intensifican los esfuerzos para interconectar los Ministerios entre sí y con otras Administraciones como la Autonómica, la Local y la Unión Europea; parece necesario que se forme a los funcionarios públicos en la utilización de tecnologías que permitan obtener el máximo beneficio de esta intercomunicabilidad entre Administraciones.

La introducción de los ordenadores supuso un incremento de la productividad individual. Las tareas administrativas que un funcionario efectuaba con el ordenador se hacían más rápidas y podía, también, hacer más cosas. Pero la intercomunicación de los ordenadores ha cambiado significativamente el panorama. Los incrementos de productividad individual han dado paso a los incrementos de productividad de la organización en su conjunto. Ya el trabajo en grupo, así como la movilidad funcional y geográfica han adquirido otra dimensión, debido a que el funcionario está inmerso en una red que le permite el contacto directo y prácticamente instantáneo con otros funcionarios europeos, autonómicos y locales. Como dice Tom Peters "las distancias se han acabado" y "todos somos vecinos".

Ante esta nueva situación, las acciones formativas deben dirigirse a preparar a los funcionarios para que puedan desarrollar su actividad obteniendo las máximas ventajas de esta realidad, minimizando los costes que comportará, entre los que indudablemente se encuentra la infrautilización de los recursos que hoy está al alcance del funcionario y que lo estarán, en mayor medida, en el futuro.

Pero quizá, una de las prioridades formativas que deberán afrontar las Administraciones Públicas en el siglo XXI sea, sin lugar a dudas, la adaptación de los funcionarios a la "teleadministración".

Desde que en 1993, con la llegada al poder en los Estados Unidos del Presidente Clinton, se desencadenase un amplio movimiento dirigido a aprovechar las ventajas de las tecnologías de la información y las comunicaciones en todos los sectores de la sociedad y el Vicepresidente americano Al Gore, lanzase el concepto de "Autopistas de la Información" como el elemento clave para poner en marcha la revolución tecnológica y cultural del siglo XXI, la informatización de las sociedades desarrolladas no ha dejado de crecer.

Europa, como no podía ser de otra forma, no quiso quedarse al margen de este movimiento, que partiendo de EE.UU. , está convirtiendo la humanidad en la "Sociedad Global de la Información" y elaboró dos documentos de primordial importancia, como son: el libro blanco de Delors sobre "Crecimiento, competitividad y empleo: Retos y pistas para entrar en el siglo XXI" y el Informe Bangemann sobre "Europa y la sociedad global de la información", realizado por encargo del Consejo de Europa en su reunión de Corfú de 1994. En estos documentos ya aparecen referencias al papel de la Administración en la nueva sociedad de la información e incluso se establecen aplicaciones específicas como la "Red transeuropea de Administraciones Públicas" o la "Licitación Electrónica".

En febrero de 1995 el Grupo de los Siete (G-7) en su reunión de Bruselas, en una Conferencia Monográfica sobre "La sociedad global de la información" lanza también una serie de proyectos piloto encaminados a lograr la interoperabilidad de las redes de comunicación y, en concreto, el G-7 lanza el proyecto específico para la administración denominado "La Administración en línea" (Government on line).

España, siguiendo esta línea de actuación, lanza también, con el Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de abril de 1997, el proyecto PISTA, que pretende conseguir la conversión de los registros de las Administraciones Públicas en auténticas "ventanillas únicas" de acceso al conjunto de prestaciones y servicios públicos, independientemente de cual sea en cada caso la Administración competente.

Todos estos hechos ponen de manifiesto que, cada vez más, el ciudadano se dirigirá a la Administración a través de medios telemáticos para resolver sus problemas. Y la Administración utilizará, cada vez más, los medios telemáticos e informáticos para relacionarse con los ciudadanos

Ante esta situación, la formación de los funcionarios públicos no puede ignorar esta realidad y debe afrontar el desafío de planificar las acciones formativas necesarias para que el funcionario público pueda afrontar con éxito esta nueva demanda social.

El conocimiento de la validez jurídica de nuevas figuras que van a surgir y que están ya surgiendo en el funcionamiento de la Administración en sus relaciones con el ciudadano, como son: la firma digital, la autoridad de certificación electrónica, la normalización de códigos y datos que las nuevas tecnologías implican, los nuevos sistemas de confidencialidad a través de la informática y las comunicaciones, etc. etc., deben formar parte de los conocimientos del funcionario público del siglo XXI y se deben de establecer programas formativos que, les capaciten en este campo.

Las nuevas tecnologías, como se puede ya adivinar, van a ocasionar un cambio profundo en las relaciones del funcionario con los ciudadanos y también pueden suponer un cambio profundo en las propias condiciones de trabajo del funcionario. El teletrabajo es ya, en muchos sectores productivos, una realidad y la Administración no va a estar ajena, en algunos casos, a este hecho.

Pero el paso del trabajo tradicional al teletrabajo, no es un paso que no suponga peligros si no se hace adecuadamente. Por eso, en el futuro, habrá que estar atento a la evolución de esta nueva realidad social y afrontar, en los casos que sea necesario, acciones formativas en teletrabajo que permita llevar con éxito un cambio tan profundo en los patrones laborales que la Administración ha tenido hasta hoy.

Por último quiero también poner de manifiesto la necesidad no sólo de formar a los funcionarios públicos en las tecnologías de la información, sino, también, de la necesidad de utilizar las tecnologías de la información como un instrumento que facilite la formación de los funcionarios.

Las posibilidades de acciones formativas flexibles en el tiempo y en el espacio con la interactividad

entre el profesor y el alumno que se puede conseguir con las tecnologías de la información, las acreditan como un instrumento valioso que debemos de utilizar en las mejores circunstancias posibles.

Ya son varias las iniciativas que se han puesto en práctica en Europa en este campo al igual que en España, uno de cuyos ejemplos más conocidos es la Universidad Oberta de Catalunya y creo que en el futuro abundarán iniciativas de este tipo.

El INAP también ha querido ser pionero en esta actividad y así ha puesto en marcha este año el Master en Dirección de Sistemas y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones destinado a la Administración local, que pretende ser una experiencia piloto en la formación a distancia, utilizando las tecnologías de la información, que sirva de base para futuras iniciativas

Si Vds. me permiten, les he de confesar que la utilización de las tecnologías de la información como un medio que permitirá extender la formación en áreas que hasta ahora eran difíciles de alcanzar con la suficiente inmediatez y eficacia, es para mi una de las facetas más ilusionantes que estas tecnologías han abierto. Cuando dos personas se comunican, las dos personas salen enriquecidas, la información es un recurso que cuanto más se comparte más se tiene. Como dijo Thomas Jefferson "quien recibe de mi una idea recibe instrucción el mismo sin disminuir la mía, tal como aquel que enciende su vela en la mía recibe luz sin dejarme a oscuras a mí".

Las tecnologías de la información y las comunicaciones son un instrumento que permite incrementar el intercambio de las ideas, del conocimiento y del saber, y esto es algo que redundará en beneficio de la formación de los funcionarios públicos y, como consecuencia, en la mejora del servicio que la Administración presta al ciudadano, que es, en definitiva, por lo que luchamos todos los que trabajamos en ella.