

Análisis de un fracaso: El Sistema Nacional de Información para el Desarrollo en Costa Rica *

Flor Cubero **
Flor Hidalgo ***

LAS AUTORAS PRESENTAN LOS RESULTADOS DE UNA INVESTIGACIÓN QUE UTILIZA LA METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN-ACCIÓN PARA ESTUDIAR LOS FACTORES QUE INFLUYERON EN EL FRACASO DEL SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN PARA EL DESARROLLO (SNID) EN COSTA RICA. PRETENDEN DEMOSTRAR LA IMPORTANCIA DE ANALIZAR LOS FRACASOS CON EL PROPOSITO DE ENMENDAR ERRORES Y EVITARLOS EN PROYECTOS SIMILARES.

Introducción

Una importante cantidad de programas o proyectos gubernamentales e institucionales que se ejecutan o tratan de ejecutarse en Costa Rica han fracasado; y no ha existido preocupación para analizar las causas de ese fracaso, con el propósito de enmendar errores y efectuar nuevamente el proyecto, o simplemente, evitar que programas similares adolezcan de las mismas fallas.

Este fue el caso del proyecto del Sistema Nacional de Información para el Desarrollo (SNID), el cual nos motivó para

hacer esta investigación. Con ella demostramos que es posible estudiar y analizar un fracaso mediante la Investigación-Acción, una metodología que permite "llegar sistemáticamente la reflexión teórica acerca de una realidad con la acción transformadora de la misma" ...¹

En la medida en que se logre lo anterior, se podrán prevenir futuros fracasos y a su vez se ahorrará dinero, tiempo, recursos humanos, etc.

En este artículo se pretende demostrar la importancia de analizar y aprender de las experiencias del fracaso, y particularmente respecto a los sistemas nacionales de información, debido a su historia desalentadora en la región. Además, se resume la evidencia de los factores que influyeron en el fracaso del SNID de Costa Rica.

Por qué es importante el estudio de fracasos?

Tal como lo mencionáramos anteriormente, muchos de los proyectos o programas gubernamentales o institucionales que fallan se dejan de lado o se archivan y

* Basado en la tesis presentada para optar al grado de Licenciatura en Sociología, Universidad de Costa Rica.

** Licenciada en Sociología, Universidad de Costa Rica, Master en Bibliotecología y Ciencias de la Información, Universidad de Western Ontario, London, Canadá. Consultora del ICAP.

*** Licenciada en Sociología, Universidad de Costa Rica. Experiencia en Administración de Personal y Asistencia Gerencial.

1. Cubero Flor y Flor Hidalgo. *Análisis de un fracaso. El Sistema Nacional de Información para el Desarrollo en Costa Rica*. Tesis presentada para optar el grado de Licenciatura en Sociología, Universidad de Costa Rica, 1983.

no se le da importancia al análisis de su fracaso.

Ante esta situación es muy común encontrar, proyectos fracasados que empiezan a gestarse en otra institución sin que sus responsables conozcan las otras experiencias similares y sus resultados. Como es de esperar, sucede un nuevo fracaso, y si se hicieran comparaciones se observaría que muchas veces incurrieron en los mismos errores o afrontaron los mismos problemas.

Dado lo anterior podemos afirmar que "el estudio de fracasos en proyectos o programas gubernamentales que se implementan o se tratan de implementar dentro de un país, es fundamental en la medida que permite a futuros proyectos nutrirse de la experiencia del fracaso y evitar las causas que lo hicieron posible".

Los errores cometidos deberían verse como "gufas especiales para aprender". No obstante, el profesional que fracasa en un proyecto no lo reconoce públicamente por temor a ser excluido en futuros trabajos, ya que comúnmente las instituciones contratan por los éxitos aparentes y no por la validez de las experiencias que un profesional pueda haber logrado tanto en sus triunfos como en sus fracasos.

Asimismo, en las organizaciones se presenta el temor de que un fracaso haga que el financiamiento que se recibe sea menor o suprimido. Esto lleva a que muchas veces en las evaluaciones de proyectos se den a conocer aquellos resultados más exitosos y se supriman aquellos que pueden indicar la no obtención de los resultados esperados. Así, las organizaciones no logran un aprendizaje adecuado de los resultados de sus acciones y, por lo tanto, no les es posible evaluar las consecuencias de éstos.

Cómo estudiar un fracaso?

Para que del estudio de un fracaso en un proyecto gubernamental o institucional

se logren dilucidar los errores cometidos y las complicaciones enfrentadas, es necesaria la participación de todo el equipo que intervino en el proyecto, desde su gestión hasta la puesta en marcha, en caso de que se hubiera logrado hacerla.

La Investigación-Acción parte de la concepción de que los hombres poseen un conocimiento de la realidad en que actúan, obtenido en su práctica cotidiana, el cual es susceptible de ordenamiento mediante una actividad teórico-práctica, en la que los grupos sociales asumen el papel de sujetos en el desarrollo de la investigación. De esta manera, se da una mayor posibilidad de ahondar en un campo que solamente es percibido por estos actores; además, les brinda a estos actores la oportunidad de concientizarse acerca de la verdadera realidad en que están inmersos.

El hecho de tener que plantearse esta realidad abrirá, paso para que adquieran conciencia de ella y será más factible cualquier cambio que de ellos tuviera que salir, en caso de que haya sido cuestionada no sólo por los analistas sino que al final también por los mismos actores.

Apuestas en los conceptos anteriores podemos afirmar que Investigación-Acción es la investigación en que participan todas las personas o instituciones que de una u otra manera han tenido relación con lo que se investiga.

Para el estudio del caso específico del SNID, abarcamos las siguientes etapas, siempre dentro de los lineamientos de la Investigación-Acción:

- Identificación del proyecto
- Identificación de las instituciones y personas participantes en el proyecto y sus interrelaciones en cuanto a la coincidencia de percepciones y al intercambio de recursos.

Es importante anotar que al hablar de las diferentes instituciones, nos referimos a todas aquellas que tuvieron que asumir cargos, tanto en planificar, admi-

julio-diciembre/1986

nistrar, operar, fiscalizar y normalizar, así como en proporcionar recursos, facilitar o dificultar el acceso a recursos, utilizar los productos, apoyar u oponerse políticamente o crear problemas u obstáculos.

○ Identificación de la definición del problema por el cual no se ha logrado implantar el SNID que hacen las unidades organizacionales y participantes (instituciones y personas) y de sus clientes, objetivos, metas, productos y actividades.

Para lograr este punto se elaboró lo que denominamos un "MODELO DE CONSENSO", con la información obtenida a partir de una boleta que se pasó a las personas participantes de cada institución. La boleta es un diagrama en el cual se le solicita al entrevistado definir con sus propios indicadores el problema que él mismo percibe como la causa de que el proyecto no lograra consolidarse, asimismo, metas, objetivos y soluciones que propone.

○ Identificación de la estructura problemática (cantidad y tipo de problemas) del proyecto en estudio, con atención especial a los factores positivos y negativos que inciden en las relaciones y actividades de las instituciones. Participación de los entrevistados como un ejercicio de Investigación-Acción.

Este paso fue de suma importancia porque nos permitió confrontar los datos obtenidos en el Modelo de Consenso con un Modelo Normativo, elaborado previamente a partir de los fines que persiguen los decretos para constituir el Sistema, y el Plan de Desarrollo respecto a la implantación del Sistema Nacional de Información en Costa Rica.

La confrontación de ambos modelos se hizo conjuntamente con los entrevistados de las diferentes instituciones, mediante una amplia discusión que les permitió a los participantes aclarar su propio pensamiento y expectativas expuestas en la boleta antes mencionada.

Asimismo, se discutió con los entrevistados las hipótesis de trabajo que elaboramos como guías para iniciar el estudio y las hipótesis resultantes del Modelo de Consenso, con el propósito de observar si la explicación que nosotras le dábamos al fenómeno era la misma de ellos.

De esta discusión se obtuvo un MODELO EXPLICATIVO, resultado de la confrontación del Modelo de Consenso con el Modelo Normativo, que permitió detectar las diferencias entre los propósitos normativos y los que se perseguían.

La experiencia latinoamericana en la creación de Sistemas de Información

Muchos países latinoamericanos se han abocado desde hace varios años a tomar en cuenta las recomendaciones de los organismos internacionales sobre la creación de sistemas nacionales de información, preocupados sobre todo por un lento desarrollo y por la urgencia de toma de decisiones para hacerle frente a esta problemática.

Algunos de estos países ya han dado los primeros pasos para la creación de estos sistemas, pero han tenido que enfrentarse a una serie de obstáculos y la tendencia ha sido el fracaso aunque al mismo tiempo han mostrado algunos resultados valiosos.^{2, 3}

Esta tendencia al fracaso en los proyectos para crear sistemas nacionales de información nos ha interesado de manera especial para investigar el caso específico del SNID en Costa Rica, ya que siendo consecuentes con nuestra teoría del aná-

2. Cubero Flor y Flor Hidalgo. *Op. cit.*

3. Johnson V. Betty. *Los sistemas nacionales de información: las experiencias de Colombia y Chile*, ponencia, reunión sobre Información para el Desarrollo en América Latina y el Caribe, Cali, Colombia, 23-28 octubre 1977, Bogotá: CIID, 1979.

lisis de los fracasos es de suma importancia retomar estas experiencias y analizarlas junto con la experiencia del SNID.

A continuación presentamos algunos de los casos que hemos estudiado en el nivel latinoamericano.

Sistema Nacional de Información en Colombia

Este sistema ha puesto su énfasis en la formación y consolidación de subsistemas sectoriales en salud, educación, agricultura, medio ambiente y recursos naturales, económicos y administrativos e industriales. Promueve en cada uno de esos subsistemas la creación o el fortalecimiento de Centros de Documentación, especializados en diversos campos intra-sectoriales. Además, promueve la coordinación interinstitucional en todos los niveles.

Aparte de brindar servicios comunes de bibliotecas y documentación y de publicar literatura profesional, este sistema nacional de información proporciona regularmente información sobre proyectos de investigación en marcha en Colombia. Esto incluye cifras estadísticas sobre los recursos que se dedican en el país a esta actividad y datos verbales sobre los objetivos, métodos y avances de los proyectos.

Otro servicio importante que ofrece es el de asesoramiento para delinear e instalar órganos de documentación en diversas entidades públicas.

Este sistema nacional de información también da asistencia para la realización de estudios básicos sobre requerimientos de información en diversos sectores de la comunidad investigante.

Sistema de Información para la Planificación en Cuba

Los rasgos principales de la situación de la información en relación con los requerimientos del desarrollo en Cuba fueron esbozados por Armando Díez en una reunión celebrada en Colombia en octubre de 1977, llamada "Diálogo entre proveedores y usuarios".

El señor Díez hace notar primeramente que en el sistema de dirección de la economía cubana, dado su carácter socialista, la planificación constituye el componente básico. "Ella abarca todos los procesos socio-económicos y propicia la más racional utilización y distribución de los recursos materiales, humanos y financieros".⁴

Añade el expositor que el Plan de la Economía Nacional en Cuba es ley y que la dirección estatal de la economía es llevada a cabo por la Asamblea Nacional del Poder Popular, por su Consejo de Estado y por el Gobierno designado por dicha Asamblea: El Consejo de Ministros y su Comité Ejecutivo. El sistema de organismos de dirección y planificación de la economía nacional incluye a la Junta Central de Planificación, como máximo rector y los Ministerios y Organismos Centrales. En los niveles inferiores al nacional, el sistema de organismos de la dirección y planificación incluye los aparatos de planificación y control de los órganos del Poder Popular en provincias y municipios, y el de las empresas estatales.

Con miras a su óptimo funcionamiento, el Sistema Nacional de Planificación del Desarrollo en Cuba utiliza los servicios y productos de varios sistemas de información, de los cuales los más importantes son el sistema de información estadística y los resultados de las investigaciones científico-técnicas.

El sistema de información estadística mide la eficiencia de la gestión económica

4. Beltrán, Luis Ramiro y Betty Johnson de Vodanovic. *Información y Desarrollo: Diálogo entre proveedores y usuarios*. Informe de la reunión sobre Información para el Desarrollo en América Latina y el Caribe, Cali, Colombia, 23-28 octubre 1977, Bogotá: CIID, 1979, p. 54.

de las empresas y organismos estatales. "Además, de permitir establecer un control adecuado, esto hace posible una correcta determinación de los costos, ingresos y egresos, etc., así como poseer los índices, criterios y métodos de cálculos a todos los niveles".⁵

Existe una estrecha coordinación entre el aparato de planificación y el estadístico, lo que permite precisar con anticipación, qué tipos de informaciones se requieren para satisfacer las necesidades del sistema de planificación.

Respecto a las investigaciones científico-técnicas, el señor Diez informó que existen en Cuba algunos organismos que cumplen sectorialmente esta actividad. Por ejemplo: el Comité Estatal de Trabajo y Seguridad Social y el Instituto Nacional de Sistemas Automatizados y Técnicas de Computación. Estos organismos evalúan junto con la Junta Central de Planificación la introducción de los logros de la ciencia y de la técnica en los planes de la economía nacional.

Sistema y Fondo Nacional de Información para el Desarrollo (SYFNID) - Bolivia

Este sistema ha sido uno de los esfuerzos más interesantes logrados en un país de América Latina y por ello es que nos detendremos un poco más para comentarlo.

La tarea de información en Bolivia adolecía de las siguientes fallas: debilidad institucional, desuniformidad de procedimientos documentales, falta de recursos, agudas carencias de personal y ausencia de políticas y coordinación. En consecuencia, ni la información generada en el país ni la obtenible en el exterior estaban adecuadamente al alcance de los requerimientos del desarrollo nacional.

Para subsanar esta grave situación, el Gobierno en entendimiento con la Universidad Mayor de San Andrés, que cuenta con el Centro Documental sobre Ciencias y Tecnología más evolucionado del país, resolvió establecer el Sistema y Fondo Nacional de Información para el Desarrollo (SYFNID). Para ello obtuvo la orientación y apoyo financiero del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID). Al cabo de estudios y planes preliminares realizados por asesores temporales externos y especialistas nacionales, se sentaron en 1977 las bases jurídicas, técnicas y financieras para comenzar el largo y difícil proceso del montaje de este sistema.

Los objetivos que se señalaron para el sistema son los siguientes:

- Coordinar y racionalizar el uso de los recursos humanos y materiales en materia de información científico-tecnológico y socio-económica.
 - Adecuar esos recursos a las necesidades del desarrollo nacional y subordinar la acción de las entidades públicas que se ocupan de aquella información a los requerimientos de toma de decisiones para los planes nacionales de desarrollo.
 - Propiciar la consolidación y mejoramiento de los núcleos de información bibliográfica y numérica existentes así como la creación de otros que resulten necesarios.
 - Respaldar a dichos núcleos con asistencia técnica y financiera basada en el empleo mutuo de los recursos internos y externos.
- Incrementar y activar el enlace con sistemas de información regionales y mundiales.

El sistema de Bolivia encierra tres "áreas": archivos, bibliografía y numérica. El Consejo del SYFNID incluye al

5. Beltrán, Luis Ramiro y Betty Johnson de Vodanovic. *Op. cit.*, p. 54.

Ministro de Planeamiento y al Director del SYFNID, al Director del Centro Nacional de Documentación (como secretario técnico del SYFNID), al Director del Centro Nacional de Computación, al Director del Instituto Nacional de Estadística, al Director de la Academia Nacional de Ciencias, al Director de la Biblioteca de la Universidad Mayor de San Andrés y al Director de los Archivos Nacionales.

Al hacer una comparación de este sistema con los sistemas de Chile, Colombia y México por ejemplo, se observa que mientras que en esos países los Sistemas Nacionales de Información tienen vínculos históricos al sistema universitario y dependen de las agencias nacionales de ciencia y tecnología, el sistema de Bolivia no depende de la importancia que le asigna una agencia nacional de ciencia y tecnología, sino que debe convencer a otros de su importancia en sus propios términos.

Confirmando lo anterior, se anota que "esta separación es lógica en un sentido: que en comparación con políticas orientadas al desarrollo científico y tecnológico, el desarrollo de sistemas de información debe estar sujeto a menos imposiciones y mucho más a la negociación cuidadosa con todas las partes involucradas. Sin embargo, se requiere una coordinación muy estrecha entre aquellas dos áreas del desarrollo".⁶

El enfoque boliviano intenta dar un tratamiento balanceado a los problemas de organizar y de hacer accesible la producción intelectual local y para obtener y diseminar la información tecnológica originada fuera del país. Es un enfoque que está orientado al usuario, y pone énfasis en la integración conceptual y

terminológica dejando para otras instituciones el trabajo de integración física.

Uno de los aspectos más singulares del enfoque boliviano es el énfasis dado en los arreglos entre los especialistas de la información de diferentes experiencias a modo de que ellos puedan dialogar y trabajar juntos en los sistemas de información.

Actualmente el SYFNID tiene cinco años de estar funcionando y ha sido calificado por varios técnicos como un programa promisorio y de ejemplo para interesados en montar sus propios sistemas nacionales de información.

De las experiencias comentadas se puede detectar que se han dado en los países latinoamericanos diferentes estrategias para la creación de sistemas nacionales de información como son las estrategias vinculadas con la planificación y las vinculadas con la información científica y tecnológica. Sea cual sea la estrategia utilizada, es interesante señalar que todas tienden a un mejoramiento en el uso y producción de la información que en definitiva redundará en un mejoramiento de las condiciones socio-económicas de los países.

El caso del Sistema Nacional de Información para el Desarrollo (SNID)

La inquietud para realizar el Sistema Nacional de Información para el Desarrollo se remonta a los últimos años del Gobierno del Lic. Daniel Oduber, y es específicamente en la Unidad de Sistemas e Informática de la Oficina de Información de la Casa Presidencial donde se elaboran las primeras ideas para el desarrollo e implantación del proyecto.

El interés por la creación del SNID fue justificado desde el principio por la falta de información confiable y oportuna para la toma de decisiones por parte de

6. Crowther Warren y Gonzalo Riveros. "The Bolivian approach to the development of an national information system", *Information Systems in Public Administration*. Ed. Eade, J. Hodgson, Amsterdam: North-Holland, 1981, pp. 3-18.

los poderes públicos, lo que impedía un conocimiento real de los problemas económicos y sociales, factores que rigen y proyectan las condiciones políticas del país.

Sin embargo, no es en el Gobierno del Lic. Oduber donde la idea del SNID toma auge, sino en el del Lic. Rodrigo Carazo, que se inicia en el año 1978.

El primero y más importante paso que se da al respecto es la elaboración de un Esquema Nacional de Planificación e Información para el Desarrollo, inspirado en los planteamientos de acción política y social expuestos al país por el Lic. Carazo en su campaña electoral.

El esquema constituiría un flujo de información para la gestión y planificación que se iniciaba y terminaba en la Presidencia de la República, por medio de un proceso sistemático y dinámico de información procedente del gobierno, del sector privado y de la población en general.

Esta información se expresaría en una Sala de Situación que estaría ubicada en la Presidencia y que reflejaría los índices e indicadores macroeconómicos más importantes para evaluar el logro de los objetivos centrales del gobierno y permitir la orientación de las decisiones político-gubernamentales del más alto nivel.

El proyecto del SNID fue terminado en marzo de 1979 y se confeccionó en cuatro capítulos, a saber:

1. Resumen del proyecto y recomendaciones.
2. Antecedentes del proyecto y descripción detallada.
3. Análisis del proyecto.
4. Arreglos para la ejecución.

La recomendación que se daba era en el sentido de que la A.I.D. aprobara un préstamo por la cantidad de \$3.250.000 para pagar durante veinte años con un período de gracia de diez años y con una julio-diciembre/1986

amortización del dos por ciento durante el período de gracia y un tres por ciento en adelante sobre saldos. El aporte por parte del Gobierno de Costa Rica sería de \$4.000.000 y la ejecución del proyecto duraría cinco años.

El Gobierno de Costa Rica sería el prestatario. Siete instituciones del Gobierno ejecutarían el proyecto: la Oficina de Información de la Casa Presidencial (OIP), la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica (OFIPLAN), la Oficina de Planificación del Sector Agropecuario (OPSA), la Oficina Sectorial de Planificación Industrial (OSPI), el Ministerio de Salud, la Dirección General de Estadística y Censos y el Ministerio de Hacienda. De estas instituciones, la OIP, OFIPLAN y OPSA tendrían la mayor actividad en la implantación y la OIP tendría la principal responsabilidad en el contenido técnico y administrativo del proyecto.

El objetivo del proyecto era conseguir un incremento socioeconómico de los grupos más pobres de Costa Rica, mediante un mejoramiento en las políticas de planificación y desarrollo del sector público. Por lo tanto, el propósito del proyecto era proveer información actualizada acerca de los problemas y programas de desarrollo prioritarios.

El SNID tendría los siguientes componentes:

- a) Un banco de datos para el desarrollo.
- b) Un marco muestral y de encuestas.
- c) Dos centros de documentación para el desarrollo.

Qué pasó en la realidad?

Una vez redactado el proyecto se suscitó una serie de discusiones en las instituciones que debían participar, sobre todo porque no aceptaban que fuera la Oficina de Información de la Casa Presidencial la responsable del contenido técnico y admi-

nistrativo del proyecto, ya que de acuerdo con sus concepciones, debía ser OFIPLAN la que tuviera esta responsabilidad.

Por otro lado, en el Ministerio de Hacienda, que era donde debía darse el visto bueno al proyecto antes de enviarlo a discusión a la Asamblea Legislativa, se produce otra polémica alrededor de quién debía coordinarlo, y hasta se llegó a argumentar que si el coordinador no era nombrado por el Ministerio de Hacienda, no se aprobaría el proyecto.

Además, se originan otras polémicas entre la Dirección General de Estadística y Censos y SEPSA (antes OPSA) con respecto al marco muestral de áreas.

Todo lo anterior provocó un descontento entre las instituciones, que al final incidió en un gran atraso para enviar el proyecto a la Asamblea Legislativa.

Una vez que el proyecto llega a la Asamblea Legislativa el 28 de agosto de 1980, se empiezan a generar nuevas polémicas y discusiones alrededor de él. La principal polémica que se da en la Asamblea estuvo centrada en quiénes iban a tener acceso a la información. Sumado a lo anterior y con el fin de conocer la capacidad en que estaba el Gobierno de Costa Rica para el desembolso que tendría que hacer para el proyecto, se le solicita al Banco Central una serie de información que redundó en más atrasos.

Finalmente el proyecto se aprobó con dictamen de mayoría en la Comisión de Asuntos Hacendarios y pasó a plenario de la Asamblea. Fue aprobado en primer debate dos días antes de que vencieran las prórrogas otorgadas por la AID para la concesión del préstamo, lo cual impidió que pasara al segundo y tercer debate; así se imposibilitó que el proyecto se pusiera en práctica.

Por qué fracaso el SNID?

Para realizar esta investigación se elaboraron tres "Hipótesis de trabajo". En

el proceso de preparación del Modelo de Consenso notamos que las hipótesis de trabajo no eran suficientes para explicar la problemática del SNID, por lo que se hicieron otras tres hipótesis alternativas.

Vamos a analizar las diferentes causas del fracaso del SNID con estas hipótesis, que fueron comprobadas en nuestra investigación.

Hipótesis de trabajo No. 1:

La conformación de un Sistema Nacional de Información para el Desarrollo fue limitada, por no tratar en forma integral una serie de obstáculos interrelacionados entre sí que constituyen un círculo vicioso. Estos obstáculos son:

- a) apoyo inadecuado
- b) legislación inadecuada
- c) inadecuados recursos financieros
- d) recursos humanos inapropiados
- e) ingenuidad tecnológica
- f) reserva en cuanto a la participación
- g) exclusión de determinados grupos interesados
- h) proyectos deficientes, ya que son poco realistas o poco convincentes.

Hipótesis de trabajo No. 2:

Los participantes en las diferentes iniciativas para conformar un Sistema Nacional de Información para el Desarrollo tienen una visión muy parcial de este círculo vicioso lo que imposibilita que puedan romperlo en un determinado momento.

Hipótesis de trabajo No. 3:

La visión parcial de los participantes, las reservas con respecto a los proyectos ofrecidos y la incapacidad de unirse alrededor de un proyecto integral se deben a la sobreespecialización que interpretamos como un fenómeno sociopolítico.

Hipótesis adicional No. 4:

La estructura político institucional costarricense ha degenerado en una fragmentación institucional, en la que no se han clarificado suficientemente los deberes y atribuciones de cada institución y en la que predominan la autonomía y la competencia.

Hipótesis adicional No. 5:

Los participantes en el proyecto tienden a identificarse más con los intereses de su institución, que con los perseguidos por el proyecto.

Hipótesis adicional No. 6:

Los usos políticos de la información y el interés mismo en ella se han inclinado más por la conveniencia personal o institucional y se ha dejado de lado el interés del país.

Las anteriores hipótesis se confirmaron basándonos en los siguientes resultados:

Hipótesis No. 1: Círculo vicioso

Podemos afirmar que existía un círculo vicioso, ya que estaban presentes los siguientes obstáculos:

Apoyo inadecuado: El equipo que redactó e impulsó el proyecto en sus inicios no fue capaz de generar e integrar un grupo de apoyo que "lograra venderlo" al nivel político. Además, este proyecto no produjo un apoyo en otros niveles, tales como los colegios o grupos profesionales que participarían en su ejecución ya que había un desconocimiento casi total de la existencia de dicho proyecto.

julio-diciembre/1986

Legislación inadecuada: La única legislación existente fue la que se generó como una condición que ponía la AID para iniciar los desembolsos. Esta legislación dio origen a la Comisión Nacional de Informática, que nunca trabajó ni cumplió los fines para los que fue creada.

Inadecuados recursos financieros: Aunque en el proyecto se mencionaba que el aporte del Gobierno de Costa Rica sería de \$4.000.000 y que el préstamo aportado por la AID, que cubriría el resto (\$3.250.000), se podía afirmar que de parte del Gobierno de Costa Rica no existían tales fondos, ya que si hubiera sido así se habría iniciado el proyecto con éstos.

Recursos humanos inapropiados: El hecho de que en el campo de la información no exista un currículo común de áreas generales ha impedido que estos profesionales tengan una formación global de la disciplina; como consecuencia, poseen una visión del área de la información orientada hacia su propia especialización, fenómeno por el cual se vio afectado el desarrollo del proyecto.

Ingenuidad tecnológica: El proyecto desde un inicio incluía una serie de componentes tecnológicos (computadoras, programas, asistencia técnica externa, etc.), sin un previo análisis de la necesidad así lo demostró el estudio realizado por la OIP acerca de la situación de las unidades de informática en Costa Rica, el cual señaló que había una gran capacidad ociosa en el país y que en la mayoría de los casos el criterio para decidir sobre la compra de estos componentes se guiaba más por la oferta de las casas proveedoras que por las necesidades reales.

Reserva en cuanto a la participación: A lo largo de nuestras entrevistas y al elaborar el modelo de consenso se evidenció una gran desconfianza entre las instituciones participantes, ya que cada institución

respondía más a sus intereses que a los perseguidos por el proyecto.

Exclusión: Aunque el proyecto contemplaba módulos que respondían a diferentes especialidades de la información, en el momento de su elaboración hubo un fuerte predominio de los especialistas en informática y, como dijo uno de los participantes en el ejercicio de Investigación-Acción, "tomaron en cuenta al resto de las especialidades en ciencias de la información para excluirlas".

Proyectos deficientes: El proyecto del SNID no contempló la creación de comisiones normativas, las que dentro de un proyecto nacional de información dictan las pautas y reglas en aspectos tales como: clasificación y normalización. Asimismo, tendía a darle un predominio al sector agropecuario, ya que uno de sus componentes más fuertes era el que se refería al marco muestral de áreas.

Es importante señalar que algunos participantes indicaron que el proyecto era deficiente, ya que no tenía una conceptualización clara y estaba orientado principalmente hacia la información para la gestión, dejando fuera la científica y la tecnológica.

Al concluir, consideramos interesante destacar que una prueba más de la validez de esta hipótesis la dio el hecho de que los participantes en el ejercicio de Investigación-Acción manifestaron que el círculo vicioso mencionado para el proyecto del SNID se podía aplicar perfectamente a otros proyectos y programas gubernamentales.

Hipótesis No. 2: Visiones parciales

Se hizo evidente la diversidad de opiniones con respecto a la problemática del SNID, sus causas, soluciones y consecuen-

cias. Esta falta de consenso en la problemática y en las soluciones propuestas nos demostró que no se tenía claro cuál era el problema prioritario cuya solución reportaría beneficios al proyecto. La visión parcial de cada participante acerca del círculo vicioso se sumaba a que el proyecto estaba siendo elaborado solamente por una especialidad de la información y por extranjeros que no contaban con una visión total. Además, se demostró una falta de conciencia de los obstáculos por los que atravesaría este proyecto en el proceso de ejecución.

Hipótesis No. 3: Sobreespecialización

Uno de los problemas que presentan los profesionales de la información es que no parten de una concepción en esta disciplina, sino que cada especialidad se ha definido como una ciencia per se. Esto ha traído como consecuencia una sobreespecialización que ha hecho que los profesionales concentren su energía e interés en un espectro relativamente angosto de actividad. Aún cuando su educación y sus hábitos de pensamiento hayan sido adaptados a esta área, consecuentemente tienden a saber menos acerca de todas las áreas y su percepción llega a ser diferente de la que tienen las otras especialidades. Al ser las necesidades y problemas de su propia área, y podríamos agregar la terminología de la especialización, los que se le presentan más vívidos, le parecen más reales que aquellos de las otras especialidades.

En la elaboración y discusión del proyecto del SNID no se contó con todas las especialidades de la información para obtener un enfoque multidisciplinario, aunque el proyecto así lo demandaba al incluir subsistemas que tendrían que ser ejecutados separadamente por las diferentes especialidades. Además, la dispersión

de proyectos y la falta de coordinación entre ellos demostraron una incapacidad para unirse alrededor de un proyecto.

Debido a la preeminencia de los interesados en informática y al limitado conocimiento del proyecto por parte de las otras especializaciones, no podemos decir que la actitud y formación de todos los grupos que trabajan en el campo de la información fuera el único factor que condujo a las reservas y parcialidad del proyecto. Por lo anterior, esta hipótesis fue apoyada solamente en el grado de la coexistencia evidente de la sobrespecialización y las deficiencias del proyecto.

Hipótesis No. 4: Fragmentación institucional

Desde el inicio del proyecto se evidenció que varias instituciones del Poder Ejecutivo creían que debían ser las que tenían derecho a tener el proyecto. La competencia que se dio alrededor de los fondos y los celos institucionales que se generaron, hicieron que el proyecto se dividiera y que le correspondiera a cada institución una parte de los fondos y del control sobre determinados componentes.

El esquema propuesto en el proyecto hubiera demandado una gran coordinación de parte de las instituciones participantes; la experiencia ha demostrado que en el sector público costarricense esto es bastante difícil de lograr y que ni siquiera en el momento de elaboración del proyecto se logró evitar la competencia entre las instituciones participantes.

Hipótesis No. 5: Predominio de intereses institucionales

La identificación con los intereses de su institución se comprobó en la elaboración y discusión del proyecto, ya que los julio-diciembre/1986

participantes estaban más interesados en lograr fondos y poder para su institución, que en llegar a contar con un SNID. Además no fueron en condiciones de plantear realmente un proyecto consecuente con la toma de decisiones y sistemas políticos o coherente en la respuesta técnica que pretendían dar a las necesidades de información.

Esto se hizo palpable en la Asamblea Legislativa, donde la oposición que el proyecto había generado cesa luego de que se les prometa una integración, al facilitarle a la Asamblea una terminal de computadora que le permitiría tener acceso a la información que el SNID procesaría.

Hipótesis No. 6: Interés político en la información

Lo anterior se confirmó, pues existía un interés institucional y personal por alcanzar la información, que daría autoridad e imagen a quien la obtuviera. Asimismo, la obtención y acumulación de recursos generaría un poder potencial a la institución o persona que lograra controlar la información. Al respecto podemos anotar la lucha que se dio tanto en el nivel institucional, como en el personal por la coordinación del proyecto, sobre todo en el Ministerio de Hacienda, OFIPLAN y OIP. Cada una de estas instituciones deseaba nombrar al coordinador porque esto les daría mayor poder dentro del proyecto.

Más allá de las hipótesis: La ignorancia de la experiencia latinoamericana

La falta de estudio y de análisis en cuanto a las experiencias latinoamericanas en la creación de sistemas de información, impidió a las autoridades costarricenses y a los representantes de la AID, detectar las

fallas que contenía el proyecto del SNID y prevenir gastos innecesarios, tanto en material humano como económico.

Otros organismos internacionales como la OEA, UNESCO, IICA, CEPAL, CLADES y el CIID, han sido los más activos en la promoción de sistemas nacionales de información en América Latina. Por lo tanto, es curioso que en este caso fuera la AID la que promoviera y financiara el proyecto, ya que en otros países de América Latina había promovido sólo sistemas sectoriales de información. Nos preguntamos por qué le interesaba ahora financiar un Sistema Nacional de Información en Costa Rica y por qué Costa Rica gravitaba hacia la AID y no hacia los otros organismos más activos en ese campo, ni siquiera con referencia o aprovechamiento de la experiencia acumulada por ellos. La mejor prueba de su inexperience la pudimos constatar en una entrevista que les hicimos, en la cual ellos afirman que a raíz de lo sucedido con el SNID, se dieron cuenta de la imposibilidad de crear en un país un Sistema de Información para el Desarrollo y que no volverían a plantear o impulsar un proyecto de esta índole en ningún país latinoamericano.

Como ya se dijo, tampoco se tomaron en cuenta otras experiencias para la creación de sistemas nacionales de información que se han dado en otros países de Latinoamérica. Este proyecto se produce en forma aislada en Costa Rica, ya que aparentemente en otros países de América Latina tampoco conocían esta iniciativa.

Recomendaciones

Anotamos a continuación una serie de recomendaciones, que se han concentrado sobre todo en los factores más importantes para romper el círculo vicioso explicado en la primera hipótesis.

- El primero y más importante paso que se debe dar es el de establecer una Política Nacional de Información, que reúna las diferentes especialidades en Ciencias de la Información dentro de una estrategia global de información, ya que de acuerdo con las recomendaciones del UNISIST, "deberá existir en el nivel nacional un órgano estatal cuya creación haya sido ordenada por el gobierno, para orientar, estimular y dirigir el desarrollo de los servicios y recursos de información...".
- Se debe lograr la captación sistemática de la información que se produce dentro del gobierno y para el gobierno.
- Elaborar y discutir una reestructuración de los programas en Ciencias de la Información en las universidades y centros académicos para que logren una integración general más concreta.
- Los profesionales de las diversas especialidades en Ciencias de la Información deben tomar conciencia de que en los futuros proyectos o programas tienen que trabajar en un equipo interdisciplinario, para que éstos tengan una concepción global.
- Los próximos proyectos de sistemas de información que se pretenden poner en marcha en Costa Rica deben responder a las verdaderas necesidades del país, al mismo tiempo que han de ser realistas con respecto a los intereses institucionales o personales.
- Continuar con la inquietud de ejecutar el Sistema Nacional de Estadística y que la comisión conformada para tal fin sea la que presione para lograrlo.
- Aprovechar la experiencia latinoamericana en este campo la cual es muy instructiva con respecto a las fallas ya que están bastante generalizadas.