

La administración de la información en el sector público

José Óscar Perla*

EL AUTOR ELABORA UN ESQUEMA NORMATIVO DE ORGANIZACION DE LA INFORMACION YA QUE A SU JUICIO LA TEORIA ORGANIZACIONAL NO SE HA PREOCUPADO POR BUSCAR UNA MEJOR RACIONALIDAD A LA HORA DE ADMINISTRAR LA INFORMACION. ESTE ENFOQUE ES APLICADO PARA ELABORAR UN ESQUEMA NORMATIVO PARA ORGANIZAR LA INFORMACION QUE PERMITA ALCANZAR UNA MEJOR ADMINISTRACION A NIVEL INSTITUCIONAL Y DEL SECTOR PUBLICO EN EL SALVADOR.

1. Concepto de información

El término información tiene una diversidad de definiciones. Generalmente, cada disciplina elabora la propia a su manera y muchas de estas definiciones sólo conceptualizan una parte de lo que la información es en sí.

Si preguntáramos: ¿Qué es la información?, de seguro todos tendríamos una respuesta que dar. La bibliotecología nos informa mediante sus libros y documentos; la prensa suministra información escrita; la televisión y la radio difunden boletines informativos; por teléfono, el jefe informa a sus subalternos; las comisiones interinstitucionales se informan al reunirse. Sería fácil encontrar muchas otras respuestas similares.

Un concepto que probablemente incluya todas estas respuestas podría ser el de que la información es la expresión o

representación oral, escrita, numérica o gráfica de cualquier acontecimiento, actividad o condición, ya sea pasada, presente o futura que comunica los acontecimientos técnicos, científicos o de la vida diaria y que es comprendida, no redundante y de importancia para quien la recibe.¹

En lo que se refiere al concepto de dato, éste tiende a confundirse con el de información. Dato es un subconjunto específico del complejo de información que sin relacionarse con otros datos no nos dice nada; por ejemplo: palabras, códigos, números o símbolos.

Las definiciones anteriores ayudarán a que el término información y, por supuesto, los demás conceptos que en el presente artículo se plantean sean más comprensibles desde cualquier punto de vista.

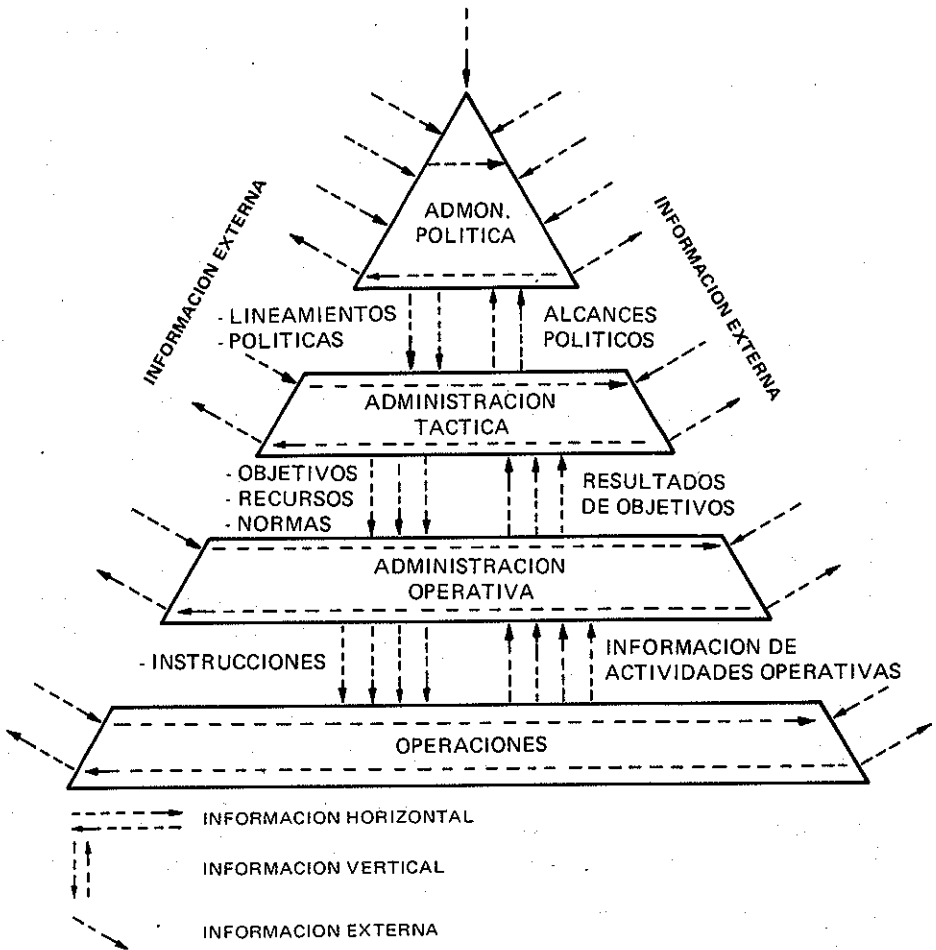
2. La información en la organización pública

A cualquiera que trabaja o convive en una organización le es fácil admitir a priori el principio de que para el buen funcionamiento de ella es de suma importancia la información. Sin embargo, un bosquejo de cómo actúa ésta en la organización resultará útil para una mejor com-

*Master en Administración Pública, Universidad de Costa Rica/Instituto Centroamericano de Administración Pública. Funcionario del Ministerio de Planificación y Política Económica, El Salvador.

1. José Oscar Perla Argueta. *Líneas para un Sistema de Información en el Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social de El Salvador*. Tests, Costa Rica, junio de 1984, p. 30.

FIGURA 1



presión del concepto dentro del sector público.

En efecto, ninguna institución ya sea pública o privada puede caminar bien sin

2. Jocelyn Jacques, *Et. al. Los Aspectos Humanos de la Organización; La Comunicación.* Edit. Gaëtan Morin. Traducido al español por ICAP, Costa Rica, marzo de 1983, p. 142.

una comunicación adecuada de la información, puesto que toda organización es ante todo un sistema de acciones recíprocas personales estructuradas y toda acción recíproca presupone alguna forma de comunicación.²

Desde el punto de vista institucional público, la información, aunque de hecho es una relación mutua más compli-

cada, puede esquematizarse en la figura 1 que representa tres niveles administrativos, los que requieren de información un poco distinta, ya que en cierta medida sus funciones son diferentes.³

La parte superior representa la Administración Política, que en las organizaciones públicas está compuesta por elementos que desempeñan cargos altos, como: ministro, viceministros, cuerpos asesores a nivel ministerial, directores u otro tipo de autoridad elevada, de tal manera que su función principal consiste en proporcionar políticas y lineamientos básicos para las acciones de la institución, fundamentados en actividades y medios necesarios para lograr los objetivos propuestos.

La Administración estratégica y táctica o Administración intermedia, por su parte, es el proceso por el cual los gerentes o altos ejecutivos se aseguran de definir objetivos u obtener y emplear eficaz y eficientemente los recursos para el logro de estos objetivos. En este nivel existen tres aspectos claves: las actividades involucran bastante interacción personal; todo ocurre dentro del contexto de políticas y lineamientos definidos en el proceso de planeamiento político, y la meta máxima del control gerencial es asegurar una ejecución también eficaz y eficiente.

Subordinada a los niveles anteriores se encuentra la Administración operativa, la cual controla en detalle las operaciones. Las decisiones adoptadas por este

tipo de administración las ejecuta directamente el sistema operativo, para asegurarse que las tareas específicas se realicen con eficacia y eficiencia.

Según la naturaleza de las actividades que desarrollan estas distintas categorías administrativas de la organización, la información que utilizan puede ser de tipo diferente. Así, la información requerida por la administración política es de índole agregada y se obtiene principalmente de fuentes externas a la institución; tanto su alcance como variedad son muy amplios, pero las necesidades de exactitud no son particularmente rigurosas. En cambio, la administración operacional exige una información bastante detallada y surge principalmente de fuentes internas de la organización. La administración estratégica diríamos que requiere de información término medio; es decir, tanto de fuentes externas como internas y de distinta desagregación.

En el funcionamiento cotidiano de varias instituciones públicas, principalmente en las de El Salvador, se observa que la información en muchos casos constituye un problema serio para la adopción de decisiones. Muchos políticos y administradores adoptan sus decisiones por intuición, ya sea porque se consideran iluminados y creen que todo lo saben, o bien porque la información que se necesita no existe. Obviamente, una institución pública en donde se adoptan decisiones a base de intuición no llegará a donde desea.⁴

El problema de la adopción de decisiones se agrava más cuando éstas se basan en información falsa. Otras veces no pueden adoptarse técnicamente, porque los técnicos llegan con la información o el estudio cuando el problema o la necesidad ha pasado ya. Así también los jefes y técnicos de los niveles bajos en muchos casos no reciben lineamientos ni información de los niveles superiores.

3. Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE). *Plan Básico para los Sistemas Informativos Gerenciales*. Traducido al español del artículo de Antony Gorry y Michael Morton S. *De la Sloan Management Review*. Vol. 13, No. 1, 1971, p. 4.

4. Juan José Interiano, *Et. al. Ponencias y Recomendaciones Resultantes del Primer Congreso Nacional de Reforma Administrativa (del 10 al 14 de sept. de 1984); La Información en la Administración Pública*. San Salvador, octubre de 1984, p. 69.

En un estudio de organización que se efectuó en el Ministerio de Planificación a fines de 1981, el 60% de los entrevistados opinaron que no recibían información oportuna del nivel superior. El problema era mayor en la Dirección de Planificación, seguidamente en la Dirección de Coordinación Sectorial y luego en la Dirección de Proyectos.

Por las razones expuestas, en muchos casos las decisiones y acciones que se realizan son falsas, atrasadas o demagógicas, lo cual da por resultado una improductividad de los programas o proyectos de la institución.

De tal manera que sin información o con información falsa o deficiente difícilmente se podrá planificar con acierto las acciones institucionales, programar las actividades, conocer el avance de obras en ejecución, o saber el grado de aceptación de los servicios y bienes que se proporcionan a la sociedad. En definitiva, la institución caminará en una situación caótica y de incertidumbre, lo que desmejora sus resultados. Podría asegurarse que una buena gestión pública, depende bastante de la información que utilicen sus políticos y administradores para adoptar sus decisiones.

Al considerar la problemática de información a nivel de sector público ésta se vuelve más compleja, pues el sector es un conjunto de instituciones y organismos, los cuales constituyen su realidad y además de influirse recíprocamente como partes de ese todo complejo, a menudo se relacionan con algunos de sus departamentos o tienen un menor o mayor grado de autonomía.⁵ Cada una de ellas maneja o produce información que le da cierto poder sobre otras y debido a esto muchas veces tiende a dársele carácter de confidencial a información que no lo amerita.

Tal situación en algunos casos vuelve difícil la obtención de información para la adopción de decisiones. A fin de solventar en alguna medida esta dificultad se hace necesario estudiar cuidadosamente estrategias para obtener flujos de información eficientes.

Se ha puesto énfasis en la información como elemento necesario para la adopción de decisiones, pero también existen muchos usos más de ella, uno de los cuales, por cierto muy importante, es el de la investigación científica y técnica. La información resultante de este uso es que al final también puede ser útil para la misma adopción de decisiones en el sector público.

Gracias a la persistente investigación científica y técnica, los países más avanzados han alcanzado un grado de desarrollo tal que ha capacitado a su población a que disfrute en la actualidad de un mejor bienestar económico y social, en relación con los países de menor desarrollo. En los países desarrollados, tanto las instituciones del sector público, como las universidades, la empresa privada, la fundación y hasta las personas particulares practican la investigación constantemente y con gran ahínco, contrario a lo que sucede en el país, donde ésta es muy escasa y deficiente.

Puede que la poca investigación en el país se deba, entre otras causas, a la cantidad limitada y calidad de la información de que se dispone. Las unidades de información que existen no la tienen reciente; generalmente existen libros de edición bastante atrasada y casi no se encuentran publicaciones periódicas editadas en otros países. Además, se carece de datos estadísticos y los que existen se hallan sumamente desactualizados. Aparte de ello, priva un desorden en el tratamiento documental, como también hay mecanismos de intercambio de información deficientes entre estas unidades.

5. Ralph Miliband. *El Estado en la Sociedad Capitalista*. Edit. Siglo XXI, décima edición, México, 1980, p. 50.

Por las razones antes mencionadas, es de suma importancia el mejoramiento de las unidades de información del sector público, pues de ellas depende mucho la obtención y entrega de buena información, tanto para las decisiones como para el desarrollo de la investigación científica y técnica del país.

3. Unidades de información del sector público

Poniendo énfasis en las unidades de información, éstas desempeñan un papel muy importante en el desarrollo del sector público y en el de la sociedad en general, por lo que debería promoverse su creación y proporcionárseles el apoyo necesario para su buen funcionamiento.

Definición de unidad de información

Cuando hablamos de unidades de información nos referimos a todas aquellas unidades de la institución pública que tienen como función básica transmitir la información desde donde ésta se encuentra hasta quien la necesite. Indudablemente que para realizar tal cometido deberán interrelacionarse con otras unidades de la institución o de fuera y tener un propósito claramente definido en lo que concierne a la índole de los servicios de información que haya de proporcionar.

Dentro de esta conceptualización, resulta hasta cierto punto difícil definir qué es unidad de información, por cuanto toda unidad en la organización recaba, maneja y produce información. Sin embargo, para efecto de identificar una unidad de este tipo, la organización se puede dividir heurísticamente en dos sectores: el de unidades cuya función fundamental es proveer de información y el sector que hace uso de ella; es decir el que apoya con

información al sector sustantivo.

En el sector de apoyo informativo se encuentran una serie de unidades como: bibliotecas, archivos, centros de cómputo, centros de documentación o de información y unidades de estadística, las que varían de nombre según la institución.

De tal manera que una unidad de información es un elemento formal del sistema organizativo, en la cual se recaba, procesa, almacena, analiza, se hace referencia y disemina información. Estas unidades, en el sector público, pueden consistir en una sección, un departamento, una dirección o una institución en sí, como es el caso de la Dirección General de Estadística y Censos o la Biblioteca Nacional.

Deficiencias en las unidades de información

Conceptualizado lo que es una unidad de información, se plantearán algunas deficiencias observadas en las unidades del Ministerio de Planificación y de otras instituciones públicas del país, lo que indudablemente desmejora el funcionamiento eficaz de la administración pública.

Archivos

Una de las deficiencias que se advierte a simple vista es la falta de un almacenamiento de documentos ordenado. Hace más de 10 años que Gunnar Mendoza, experto extranjero en documentación, vino al país y propuso una serie de medidas para corregirlas, de lo cual hasta hoy se ha hecho muy poco. Bastará con visitar el archivo del Ministerio de Planificación, bodegas del Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ministerio de Educación y varias instituciones más, para encontrar grandes montañas de documentos en desorden. El problema se extiende a "archivos" de secciones, departamen-

tos y direcciones. En algunos casos hasta en los baños se encuentran documentos abandonados.

Decía un participante en el Primer Congreso de Reforma Administrativa, el Ing. Juan José Interiano: "¿Cuánta gaveta está llena de información inútil? Si el gobierno depurara correctamente sus archivos y vendiera la documentación que no sirve, de seguro tendría buenos ingresos a causa de ello. Los archivos están llenos de basura y en muchos casos información importante no se tiene o no se encuentra por su mal ordenamiento".

En el Archivo General de la Nación existen más de ocho millones de documentos históricos que se encuentran sin clasificar; de manuscritos que datan desde 1660 hasta la fecha, únicamente unos 10.000 están procesados y listos para archivar correctamente (0,1 % del total).⁶

No existe una depuración periódica ni tampoco una codificación normalizada de documentos para archivar. En una misma institución cada oficina los almacena a su manera. A nivel del sector público el problema es mayor.

Técnicas modernas de archivo de documentos, como microfílm, casi no se han implantado. La mayor parte se almacena en forma tradicional; se hacen los paquetes según la clase de documentos y a criterio del archivista, se colocan en estantes.

La formación de técnicos en esta área es muy poca y deficiente. Esto quizá se deba a que en algunos casos el trabajo de archivista no es bien visto, ya que en ciertas instituciones se tiende a mandar al archivo el castigado. No se tiene conciencia de la importancia del archivo en la organización; pues éste constituye la memoria principal donde se lleva un historial de ella. Información bien procesada y al-

macenada se puede evocar rápidamente y utilizar para la adopción de decisiones o la investigación.

Referencia y documentación

Entre las unidades de referencia y documentación están las bibliotecas, centros de documentación o de información especializados. Ya se ha mencionado algunos problemas que existen en estas unidades, como lo es la falta de libros, publicaciones y documentos técnicos actualizados. Ello quizás se deba a que no existen fondos para la compra de éstos. La mayoría de los que se tienen han sido obtenidos por donación de personas particulares o instituciones nacionales e internacionales.

El mejor centro de documentación que existía en el país, la biblioteca de la Universidad Nacional, quedó desolada cuando sus documentos se perdieron, a partir de 1972, con las tres tomas efectuadas por distintos gobiernos de turno.

Este problema de pérdida de documentos también se presenta en otros centros de documentación del sector público u otras unidades de la organización. En el Departamento de Administración para el Desarrollo del Ministerio de Planificación, se realizó un inventario de documentos al inicio del año pasado. Al final de ese mismo año se estableció el extravío de un 10 % de ellos. Este problema es frecuente en cualquier institución pública si no se efectúa un seguimiento y control de todo documento que se elabora, ingresa o sale de ella.

Otra deficiencia en estas unidades de información es la falta de una normalización en sus sistemas de clasificación y catalogación de documentos. En el Ministerio de Planificación, la biblioteca cataloga por medio de reglas angloamericanas y el Centro de Documentación de Población (CENDOC) por medio de normas del Sistema de Documentación sobre Población en América Latina (DOCPAL). Esto

6. El Diario de Hoy. *Archivo Carece de Presupuesto*. San Salvador, 14 de agosto de 1985, p. 3.

en cierta medida dificulta el intercambio y la recuperación rápida de información.

Los horarios de servicios de estas unidades están orientados más que todo al usuario interno y menos al externo. El estudiante o investigador que trabaja en instituciones públicas no puede consultar información en ellas después de las horas de trabajo, porque estas unidades no se hallan abiertas.

El problema de formación técnica en esta especialidad es mucho más crítico que en la del archivo. En octubre de 1982, el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) impartió en el país un seminario taller sobre "Técnicas y Metodologías para el Manejo y Procesamiento de Información" a funcionarios de estas unidades, a quienes se les pasó un cuestionario mediante el cual se detectó que un escaso 10% de ellos tenían algún estudio en la materia. Consciente de estas deficiencias, el Ministerio de Planificación, por medio de su Departamento de Formación de Recursos Humanos, está organizando una serie de seminarios de capacitación en dicho campo.

Estadística

Los problemas en esta disciplina de la información son similares a los de archivo y centros de documentación, con la diferencia que el problema de formación técnica quizá sea menor, ya que en la mayoría de carreras en las universidades se enseñan conceptos básicos de estadística. Además, muchas personas que trabajan en estas unidades han recibido cursos de capacitación en el extranjero.

Sin embargo, la capacidad de estos recursos humanos no es aprovechada

de eficientemente ya que en muchos casos se duplican actividades de recolección estadística.

Según lo señaló Luis Joaquín Torres en un artículo de "La Prensa Gráfica" referente a la Administración Pública, en el país se hace necesario que las unidades que producen información estadística se coordinen a fin de que ésta no resulte insuficiente o inútil, incompatible y no consolidable, pues se ha registrado casos en que se dispone de datos sobre el mismo tema, producidos por diversas unidades, pero no se pueden fusionar o compatibilizar para la toma de decisiones o la investigación.⁷

Incluso este mismo problema se ha presentado en unidades de una misma institución. A esta dificultad es importante buscarle una solución, puesto que en el país la mayor parte de ministerios tienen una o más unidades de estadística.

Aparte del problema de desvinculación entre estas unidades, existen otros como: falta de datos, estadísticas atrasadas y flujos deficientes. El problema parece que también se presenta en otros países latinoamericanos. En 1977, en un seminario sobre información y desarrollo, Eduardo Rosas manifestó que la información para la planificación era un problema porque en la mayor parte de los países latinoamericanos, existe carencia en las compilaciones de estadística social, retrasos en la entrega de información, ausencia de datos para la planificación regional dentro de un mismo país, inexistencia de datos estadísticos o series demasiado espaciadas en el tiempo.⁸

En el país hace más de quince años que se realizó el último censo de población. No se sabe a cuánto asciende la población actual; unas unidades dicen que es de 4 y medio millones, otras cinco y medio y hasta seis. Existe ausencia total de datos estadísticos verídicos y actualizados. En algunos casos es necesario cono-

7. Luis Joaquín Torres. *Administración para el Desarrollo*. La Prensa Gráfica, 13 de septiembre de 1983, p. 6.

8. Luis Beltrán. *Información y Desarrollo*. CIID/BID, Cali, Colombia, 1977, p. 65.

cer la fuente de estos datos para tener un poco de confianza en ellos.

Los flujos tradicionales de ir al campo a recabar información casi no han sido modificados. La violencia en que el país ha vivido durante los últimos años ha dificultado esa manera de obtener datos y a ello puede que se deba que muchas de estas unidades permanezcan inactivas. Es necesario, pues, establecer nuevos procedimientos o estrategias para recabar información en forma periódica.

Por otra parte, existen documentos estadísticos que sólo contienen simples cifras, sin ninguna interpretación de la evolución de estos datos, ni gráficos, ni resúmenes, ni puntos críticos y otros pre-análisis que faciliten el trabajo del usuario y a la vez permitan proporcionársele una información mejor.

Pareciera que existe un divorcio entre necesidades del usuario y los productos de estas unidades. En una ocasión, un alto funcionario del Ministerio de Planificación expresó que la unidad de investigaciones muestrales de dicho Ministerio había recolectado una gran cantidad de valiosa información, pero el problema consistía en cómo utilizarla. Cuando se recaba información siempre es necesario definir de antemano su uso. En un país como el nuestro debería estructurarse anualmente un plan de cuadros estadísticos nacionales y basados en él, las unidades de estadística deberían recabar coordinadamente los datos necesarios.

Procesamiento de datos

La computadora hizo su aparición en el país a partir de la década de los sesenta; varias instituciones públicas, entre ellas el Ministerio de Hacienda, la Dirección General de Estadística y Censos y la Universidad Nacional, adquirieron su equipo del tipo IBM-360. Posteriormente lo cambiaron por IBM-370, el que también adquirie-

ron nuevas instituciones. En la actualidad hay cerca de siete de estos equipos en diversas instituciones públicas y algunas lo están renovando por sistemas de la misma marca del modelo 4381. Sus aplicaciones se han centrado en aspectos de control administrativo-financiero y la enseñanza, relacionada con la programación de estos equipos.

El avance tecnológico en esta especialidad ha convertido a la computadora grande tradicional en un equipo pequeño (mini y micro computador) con precio relativamente más bajo y capacidades similares. Aunado a ello ha surgido una cantidad de programas preelaborados o paquetes que facilitan el uso de este equipo en diversas actividades de la administración.

El mismo desarrollo tecnológico señalado ha incidido en el sector público a tal punto que ha proliferado la adquisición de estos equipos, sin que previamente a ésta se contara con un análisis técnico, financiero y de las necesidades de información a nivel institucional.

Se carece de una cifra exacta de cuántos de ellos hay en el sector público, pero de seguro existe una cantidad considerable. Sólo en el Ministerio de Planificación se tienen seis, todos computadores personales de distinta marca (IBM-PC, IBM-XT, NCR-PC, Corona, Apple II y Hewlett Packard). No obstante poseerse varios computadores personales, falta un equipo suficientemente grande para el proceso de inconsistencia y tabulación de datos estadísticos de dicho organismo gubernamental.

Tampoco se ha estudiado la factibilidad de conectar estos computadores personales entre sí o a un equipo mayor, a fin de constituir un sistema para aplicaciones de procesamiento distribuido, lo cual es útil para el acceso a bases de datos, sean éstos estadísticos o de un sistema nacional de proyectos.

Este sistema de procesamiento distribuido facilitaría el intercambio de datos o

información entre distintas secciones, departamentos o unidades de la institución, así como entre unidades ejecutoras de proyectos a nivel de sector público. También podría conectarse el sistema a otro mayor o internacional de información, lo que sin duda mejoraría el proceso de adopción de decisiones o la investigación en el sector público.

Esta disgregación de equipos y centros de cómputos conduce a la atomización de la información en el sector público, al grado de llegar a tener una serie de islas de información, dedicadas a recabar información que otras unidades ya tienen, con la consiguiente ineficiencia en el uso de los recursos de equipo, financieros y técnicos.

Otra anomalía que se observa en estos centros de cómputo es la marcada desactualización de sus aplicaciones. Ello puede que tenga sus causas en el descuido que se da a los flujos de información que alimentan a los sistemas. Revisando las aplicaciones del centro de cómputo del Ministerio de Planificación el año recién pasado, de 14 que se ejecutaban 4 estaban correctamente actualizados, principalmente los de control financiero. El problema estriba en que la mayor parte de programadores y analistas de sistemas tienen una concepción mecanicista de su trabajo, pero carecen de conocimientos sobre la información desde el punto de vista organizativo.

Finalmente, se puede resumir que la computadora ha facilitado la realización de muchas actividades de la administración pública. Sin embargo, algunas instituciones que han adquirido dicho instrumento para mejorar la eficiencia en sus actividades no lo han logrado exitosamente, porque no obtuvieron el equipo adecuado, no se utilizan en grado óptimo, existe una fuga continua de personal especializado hacia el sector privado, o por la ineficiencia de los flujos de información que alimentan los sistemas.

4. Aspectos para la administración de información en el sector público

Además de las deficiencias antes mencionadas en las unidades de información, existe la disyuntiva en cuanto a dónde ubicarlas jerárquicamente dentro de la organización. En las instituciones públicas el archivo, la biblioteca u otro centro de documentación se tienden a ubicar en los niveles más bajos del área administrativa; las unidades de estadística y centros de cómputo, en diferentes partes de la estructura organizativa, en algunos casos dependiendo de la gerencia; en otros, en unidades de planificación o en departamentos financieros. Casi siempre éstas se ubican cerca o dentro de la unidad que ha tenido injerencia en su creación.

Así pues, estas unidades las encontramos disgregadas en la estructura organizativa de las instituciones, con poca o nada de coordinación entre ellas para proporcionar respuestas adecuadas a las necesidades de información institucional.

Organización institucional

No cabe duda que el sector público en nuestros países centroamericanos ha crecido en forma considerable durante los últimos años, principalmente en el decenio de los setenta. En El Salvador, a principios de la década la administración pública tenía como 60 mil empleados. En la actualidad se tiene aproximadamente 120 mil empleados distribuidos en 13 ministerios, exceptuando Defensa, y 45 instituciones descentralizadas.

Este crecimiento trae consigo una mayor complejidad en el quehacer público, lo cual ha hecho que se busque una mejor racionalidad en la división del trabajo y en la delegación de funciones. Por ello han surgido distintas unidades dentro

de una institución, que tienen como objetivo básico la administración de las distintas especialidades administrativas, como: personal, materiales, financiera, el transporte, relaciones públicas y otras más.

En el área de la información se han originado unidades como las antes estudiadas (estadística, centros de cómputo, archivos, bibliotecas y centros de documentación), pero no se tiene una unidad que integre el estudio y aplique soluciones a los problemas de información organizativa. Desafortunadamente, la teoría de la organización ha sido lenta en comprender la importancia que el diseño de sistemas de información tiene como método de desarrollo de las organizaciones y las estructuras de las corrientes de información y como apoyo de otras iniciativas de desarrollo orgánico.⁹ Al estructurar en las instituciones públicas, de 500 a más empleados, una unidad de información integral como la antes mencionada, podría organizarse de tal manera que sus funciones básicas sean cinco, con un objetivo principal previamente definido que fuera el de responder, con información oportuna, relevante y actualizada, a las necesidades del desarrollo organizativo. (Véase figura 2).

Las cinco funciones básicas de la unidad de que se trata podría realizar son: análisis de sistemas, lo que implicaría tener un cuerpo de por lo menos dos técnicos especializados en dicha materia, quienes estudiarían y diseñarían sistemas administrativos, sean éstos mecanizados o no. Estadística; los técnicos asignados a esta unidad serían los responsables de recolectar y analizar datos para información

estadística. Referencia y documentación; función básica de proporcionar la información documentaria que el usuario necesita o de orientarlo sobre cómo obtenerla. Archivo; su función es similar a la de referencia y documentación, con la diferencia de que se centra más en el almacenamiento y conservación de documentos que pueden ser útiles en el futuro inmediato. Informática; programación y manejo de equipos de computación. Cada una de estas funciones puede constituir una subunidad de la unidad de información, las que deben ser complementarias e integrales hacia el objetivo común de la unidad.

La dependencia jerárquica de la unidad debería ser a nivel de asesoría de las más altas autoridades de la institución, pues con ello se puede lograr que las demandas de servicios de las distintas dependencias se atiendan en forma integral e imparcializada. Además, a este nivel se adquiere cierta autoridad informal, siempre y cuando dichas autoridades le den a la unidad importancia, necesaria para normar y agilizar los procedimientos y flujos de información organizativa.

De acuerdo con el objetivo principal de la unidad, sus funciones básicas deberían estar enmarcadas en las funciones específicas siguientes:¹⁰

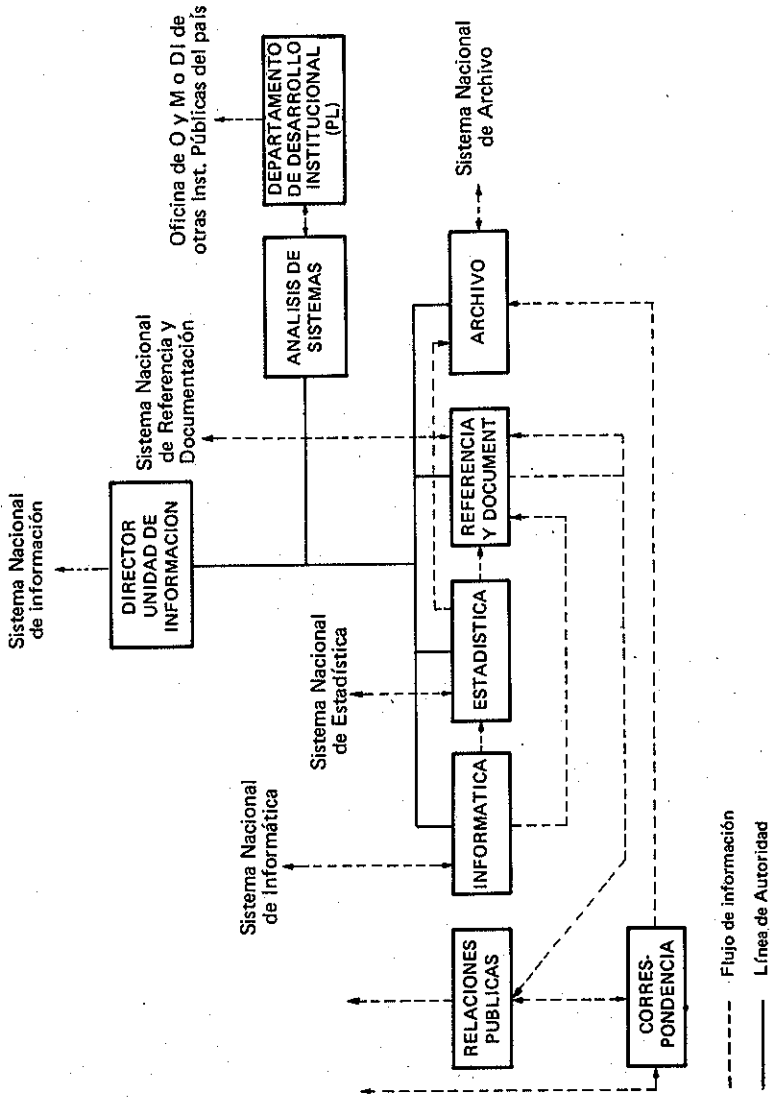
- Elaborar los métodos y desarrollar las técnicas necesarias para adquirir, tratar y transmitir la información, así como desarrollar los procedimientos para su almacenamiento y utilización posterior.
- Servir de vehículo a las normas y reglas, estableciendo medios y cauces para su difusión y conocimiento a todos los niveles, así como para su actualización.
- Establecer cauces para recoger o adquirir la información interna y exter-

9. Warren Crowther. *Información, Estilos de Desarrollo y Problemas Ambientales en América Latina*. En estilos de Desarrollo y Medio Ambiente de O. Sunkel y N. Gliño. Edit. Fondo de Cultura Económica, Primera Edición, México, 1981, p. 635.

10. Fernando Navarro P. *La Dirección por Sistemas*. Edit. Limusa, México, 1976, p. 153.

FIGURA 2

UNIDAD DE INFORMACION INSTITUCIONAL



Fuente: ICAP. La importancia y organización de los Centros de Documentación para asegurar la base informática requerida para Programas y Proyectos, San José, Costa Rica, 1981, p. 29.

na que sea relevante para la vista de la organización.

- Proveer los medios para que la información procedente de los resultados de la actividad sea elaborada de acuerdo con las reglas determinadas al efecto.
- Dar a conocer de manera sistemática y organizada dicha información a los ejecutivos, directivos y técnicos de la organización, por medio de los sistemas de gestión y control.
- Proporcionar un instrumento de ayuda a la planificación, a la adopción de decisiones, utilizando el equipo y las técnicas científicas que más se adecúen a la organización.
- Servir de nexo entre los demás sistemas, esencialmente para adoptar los puntos focales de responsabilidades en el conocimiento necesario para la adopción de decisiones, del que la información constituye un elemento esencial.

Esta unidad que integra las distintas especialidades de información y ubicada jerárquicamente en el lugar adecuado de la organización, puede traer consigo un mejor uso de los recursos técnicos, de equipo y financieros, como posiblemente también proporcionar respuestas más adecuadas a las necesidades de información institucional.

El esquema organizativo anterior se comenzó a poner en práctica a principios del año en curso en el Ministerio de Planificación. Existen siete unidades de información: dos unidades de estadística, dos centros de referencia y documentación, dos centros de cómputo y el archivo general. Para constituir la unidad, actualmente denominada Dirección de Información, se integraron las mismas parcialmente puesto que aún no ha terminado el proceso.

Todavía no se ha efectuado una evaluación sistemática del desempeño de dicha unidad, pero según opinión de algunos técnicos del Ministerio denota bastante racionalidad en su esquema organizativo. Prueba de ello es que en la reorganización del Ministerio, la que se efectuó a mediados del presente año, no se cambió ni cuestionó la organización de esta unidad; al contrario, se elevó al rango de Dirección.

En cuanto a lo funcional, parece haber mejorado muy poco, ya que ha ocurrido fuga de técnicos, principalmente en el área de computación; asimismo, el personal ha continuado trabajando en igual forma que como lo hacía antes; no se han definido nuevas estrategias de recolección de información. También se vuelve necesaria una fuerte dosis de capacitación, tanto por cada especialidad de información como a nivel integral. Además, la falta de recursos tanto financieros como materiales puede que haya influido en el poco cambio que se ha operado en la unidad.

Sin embargo, parece que en el corto plazo, ésta mejorará sustancialmente, puesto que existe el interés de obtener fondos para ello; en la actualidad se procede a contratar personal para mejorar el flujo continuo de información estadística y se preparan cursos de capacitación en este campo.

Organización interinstitucional

La solución de muchos de los problemas de información antes mencionados no es a un plazo corto; es necesaria una planificación de acciones para obtenerla. Esta administración prospectiva supone la participación entusiasta y coordinada de los que laboran en las distintas áreas de la información. A fin de ordenar esta participación es necesario establecer una organización que defina las funciones y formas de acción de sus integrantes.

La manera usual de obtener esta coordinación horizontal es por medio de comisiones interinstitucionales. Sin embargo, la experiencia en nuestro país ha demostrado que estas comisiones cuando están integradas por una gran cantidad de personas, por diez o más, les es difícil reunirse todas a la vez, por lo cual muchas de las actividades que realizan avanzan demasiado lentas. Asimismo, cuando tienen responsabilidades operativas no funcionan adecuadamente. Este tipo de organización funciona mejor para la comunicación de información, a fin de coordinar esfuerzos hacia propósitos comunes. Además, es necesario definir de antemano una estrategia e incentivos que motiven continuamente la participación de sus integrantes.

Similar al esquema organizativo planteado para la administración de la información a nivel institucional, se puede definir a nivel de sector público cuya finalidad sería la de relacionar recíprocamente las unidades de información de las diferentes instituciones que integran el sector. Ello permitiría normar y agilizar los procedimientos que tengan por propósito recabar, procesar, almacenar y difundir información para la toma de decisiones y la investigación.

Este ordenamiento organizativo de la información a nivel de sector público debe iniciarlo los ministerios, por aparecer en éstos un mayor desorden documental; luego continuaría con otras instituciones del sector, sin perder de vista el logro de un sistema coherente, normado e integral.

Este sistema, al que podría llamarse el sistema nacional de información, debería estar integrado por los cuatro subsistemas siguientes, que estarían organizados

y coordinados por una comisión respectiva: archivo, referencia y documentación, estadística e informática. Estos subsistemas deben mantener continua relación entre sí, como las unidades pertenecientes al mismo subsistema, con el fin de obtener los propósitos del sistema total.

Las cuatro comisiones que organizarían y administrarían cada uno de los subsistemas, estarían dirigidas por una comisión rectora técnica, la que estará integrada por un representante de cada subsistema. La comisión rectora técnica se subordinaría a una comisión política, que proporcionaría el apoyo y los lineamientos políticos para el sistema. Sería conveniente que estas comisiones se integraran con representantes que pertenezcan a instituciones públicas responsables directas de la orientación económica y social del país.¹¹

La comisión rectora técnica deberá definir y llevar un seguimiento del trabajo de las comisiones de los subsistemas, así como infundir en los miembros del sistema la importancia de la concepción integral del mismo.

Entre las responsabilidades de las comisiones administrativas de los subsistemas están las de: estudiar las necesidades de información a nivel institucional y de sector público, a manera de evitar esfuerzos duplicados y proporcionar la información que más se requiere; uniformar procedimientos de recolección, procesamiento, almacenamiento y difusión de información; mejorar la capacitación del personal que labora en estas unidades, así como inducir en los distintos centros educativos la creación de carreras que vayan con esa misma finalidad; promover y orientar la adquisición de una tecnología nueva que mejore el área de la información del sector público; poner en práctica flujos expeditos de información entre instituciones públicas y otros sectores; establecer los mecanismos adecuados a fin de volver disponible a los distintos usuarios del país la información necesaria para la

11. Para mejor ilustración sobre las organizaciones interinstitucionales para organizar y coordinar el sistema total y los cuatro subsistemas referidos a El Salvador, véase tesis, José Oscar Perla Argueta, *Op. cit.*, pp. 128-136.

toma de decisiones y la investigación; actuar como organismo asesor en los aspectos de organización y administración de la información aquí expuestos.

Sin lugar a dudas, organizar las comisiones y realizar las acciones antes mencionadas, requieren de un decidido apoyo político y buenas dosis de recursos financieros, técnicos y de entusiasmo, pero de seguro todo ello puede tener su recompensa al obtener un mejor desempeño del sector público y un mejor desarrollo cultural y social del país.

Conclusión

En la administración pública de El Salvador, y posiblemente en otras de países centroamericanos, existen serias deficiencias en el área de la información, que tienden a un desmejoramiento administrativo del sector público y a la poca inducción hacia un mejor desarrollo investigativo.

Continuamente se ha observado una marcada desintegración organizativa de unidades de información a nivel institucional y de sector, la que trae consigo dualidad de funciones, mal gasto de recursos y servicios inadecuados.

Asimismo, no se tiene claridad organizativa para ubicar estas unidades en la estructura orgánica de la institución.

Tampoco se tiene conciencia de la importancia de la información para la adopción de decisiones o bien para incrementar el desarrollo científico, tecnológico, cultural y social del país.

Personal capacitado en las especialidades de información es sumamente escaso, principalmente el campo de referencia y documentación. Así también, una con-

cepción integral de la información como aquí se plantea casi no se tiene.

Por otra parte, la tecnología computacional ha invadido la administración pública, lo cual, por supuesto, no quiere decir que la haya desmejorado; pero en algunos casos, se han efectuado gastos elevados en aplicarla sin que se haya adquirido el equipo adecuado, y en otros éste no se utiliza en la forma debida, ya sea por falta de personal capacitado para implantar aplicaciones que mejoren sustancialmente las principales necesidades de información de la institución, o bien porque no existe el apoyo, entusiasmo o motivación hacia ello.

La solución a muchos de los problemas mencionados demanda que en las instituciones públicas se comience a estudiar la manera cómo administrar sistemáticamente la información como un recurso más, viéndola en forma integral; desde el estudio y análisis de las comunicaciones interpersonales de trabajo, pasando por lo que es la estadística, la referencia y la documentación, archivo, hasta llegar a los diseños e implantación de aplicaciones informáticas.

Una de las formas de iniciar esta administración la constituyen los esquemas organizativos de unidades de información y comisiones interinstitucionales antes expuestos.

Debemos reconocer, finalmente, que las limitaciones de información e investigaciones en el área de que hemos tratado, además del poco tiempo de que dispusimos para preparar el presente trabajo, no nos hayan permitido penetrar más a fondo y extendernos en esta materia tan importante, pero abrigamos la esperanza de haber proporcionado ideas que en un futuro cercano podrán dar origen a otras más refinadas, todo con el propósito de que se mejore dicho campo en el sector público.