

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
Centro Latinoamericano de Documentación Económica y Social
CEPAL/CLADES

SITUACIONES DE USO DE INFORMACION:
CASO DE PLANIFICACION Y
GESTION MUNICIPALES



NACIONES UNIDAS

Santiago de Chile, octubre de 1990

LC/L.594
Octubre de 1990

INDICE

Página

Presentación

I. Antecedentes	9
II. El municipio: La gestión, la planificación y la información	11
III. Examen de situaciones de uso de información en la gestión y planificación municipales	15
IV. Municipio, información y los sistemas bibliográficos documentales	19
V. Algunos comentarios finales y perspectivas futuras	23
Bibliografía	27
Anexos	29
Anexo 1: El municipio, la acción municipal y el entorno	31
Anexo 2: Bases de datos en el organismo municipal: Algunos ejemplos	35
Anexo 3: Algunos ejemplos de "Situaciones de uso de información"	37
Anexo 4: Notas en torno a la idea de gerencia del área información	41
Anexo 5: Lista de personas contactadas	45

PRESENTACION

El presente informe contiene algunas de las principales conclusiones del estudio en torno a las situaciones de uso de información en planificación municipal. Inicialmente el estudio se originó en la necesidad de conocer las causas que determinaban la subutilización de las bases documentales por parte de los administradores y planificadores del desarrollo de la región. Con ésto se buscaba contribuir a superar esa zona "gris" entre los objetivos de los servicios de información documentales y las supuestas necesidades de información surgidas del ámbito de la administración y planificación.

La metodología de trabajo consistió, principalmente, en un acucioso examen de la literatura disponible, de conversaciones con diversos especialistas con experiencia en el campo municipal y la asistencia a seminarios y reuniones técnicas sobre el tema.

Su contenido apunta, en primer lugar, a entregar un aporte preliminar que contribuya a la elaboración de un estado del arte sobre el tema de la información para el desarrollo municipal; en segundo lugar, suministrar elementos de juicio para abordar el problema de la subutilización de las bases documentales y, finalmente, proponer lineamientos para una estrategia de inserción de un sistema bibliográfico/documental, en el marco mayor de un sistema institucional de información para el desarrollo municipal.

Tal como se señala en el informe, su contenido no agota toda la información y conocimientos adquiridos durante el transcurso del estudio. Hay muchos aspectos de esta problemática que sólo pudieron esbozarse en esta etapa del trabajo; otros, de alta relevancia, quedaron pospuestos para una etapa próxima, como lo son por ejemplo, los referentes al "poder institucional", la cuestión política y sus relaciones con el campo de la información.

Este documento fue preparado dentro del proyecto Sistema de Información para la Planificación (INFOPLAN), el que contó con el generoso aporte del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID), del Canadá.

I. ANTECEDENTES

Este trabajo surgió como una actividad de estudio dentro del programa de trabajo del Sistema de Información para la Planificación (INFOPLAN), con la finalidad de mejorar la contribución de los sistemas bibliográficos a la oferta de información de apoyo a la gestión y planificación.

Para estos efectos, se buscó adentrarse en el conocimiento de las necesidades efectivas de información surgidas en el quehacer de alguna institución vinculada al desarrollo económico y social. Esto es, un ámbito donde se efectuaran acciones de estudio, planificación y administración del desarrollo que permitiese examinar los intercambios, uso y generación de información.

El punto de trabajo inicial lo constituyó el concepto de "situaciones de uso de información", propuesto como metodología para analizar inductivamente, "situaciones" corrientes del quehacer de los agentes del desarrollo, como planificadores, administradores de proyectos, etc. que evidenciaran sus necesidades de información, las fuentes a las que recurren, los obstáculos que enfrentan, etc. como también su rol como generadores de información.¹

Un segundo punto de referencia inicial importante fue el concepto de "sistema de información institucional"² que focaliza el análisis de los problemas de información dentro del marco de las actividades de una institución y, por lo tanto, permite un examen amplio y variado de diferentes demandas, usos, como también las bases de datos que comparten la responsabilidad del área información de la institución.

Para adentrarse en el conocimiento de situaciones reales de uso de información, se eligió el ámbito de la planificación municipal, por estimarse constituye un espacio más acotado pero al mismo tiempo representativo de un amplio espectro de acciones del desarrollo económico y social. Se esperaba además que del examen de los problemas de información de la planificación municipal, se pudiese extraer ideas y propuestas extensibles a otros ámbitos de acción de las instituciones del desarrollo.

El estudio tuvo un carácter exploratorio, dirigido a identificar áreas problemáticas del campo de la información municipal, tendencias en el desarrollo del sector información institucional y examinar la literatura existente que informara acerca de experiencias y modelos de sistemas de información propuestos para los municipios.

El presente informe, constituye un avance de los resultados y conclusiones obtenidos al momento de término del Proyecto INFOPLAN dado que, la información recogida y la literatura recopilada permiten efectuar posteriores análisis en mayor profundidad como también extender el estudio a aspectos no cubiertos en el trabajo. Esto fundamentalmente debido a la riqueza de facetas y dimensiones que presenta el

Municipio como campo de estudio del área información y a las interesantes experiencias de desarrollo del área información que provee este ámbito.

II. EL MUNICIPIO: LA GESTION, LA PLANIFICACION Y LA INFORMACION

Los primeros esfuerzos del estudio apuntaron a obtener una visión general del municipio como entidad ejecutora de acciones del desarrollo económico y social, particularmente en aquellos aspectos asociados a la gestión general y a la planificación de sus actividades; ésto como paso previo a identificar situaciones más específicas de la gestión y planificación municipales y su vinculación con los problemas de información.

El Municipio, en su aspecto formal, es parte componente de la organización del Estado y corresponde al nivel descentralizado y autónomo. Específicamente puede ser localizado en el grado más básico del organigrama institucional nacional. Además de su autonomía formal, tiene normalmente asignada una amplia gama de funciones y responsabilidades sobre su ámbito jurisdiccional; estas funciones van desde impulsar el desarrollo físico y social de su área jurisdiccional hasta una función normativa que ejerce a través de ordenanzas y resoluciones. Cada uno de estos ámbitos funcionales determina a su vez un igualmente amplio espectro de actividades en el espacio físico que le corresponde y con la comunidad respectiva; estas actividades incluyen desde la planificación y ejecución de obras de infraestructura básica, servicios a la comunidad etc., hasta responsabilidades en el campo de la salud y la educación pública y la conservación del medio ambiente.³

Estos rasgos generales de autonomía y la variedad de funciones evidencian los primeros elementos significativos para adentrarse en el tema información: el municipio se halla inserto en un medio institucional que se le superpone en varios niveles: el nacional, el provincial o estadual y el metropolitano.

Esta inserción en la realidad no es frecuentemente armónica; más bien los diagnósticos señalan una superposición de planes, programas, actividades etc., desde los niveles centrales hacia los locales, que son causa importante de los obstáculos en la gestión y planificación municipales. A ésto se suma una generalizada deficiencia en la estructura organizativa y en la capacidad de planificación que presentan gran parte de los municipios de la región latinoamericana, para manejar esta situación. En síntesis, se señala frecuentemente que la gestión y planificación que se efectúan a nivel municipal, en una gran mayoría de los casos, se reducen a la práctica del "urbanismo diario", que se traduce en intentar resolver los problemas más urgentes, fuera de un marco teórico y sin una visión de conjunto del impacto de estas acciones en la estructura urbana.⁴

Para conocer en mayor detalle la dimensión información de esta problemática, se elaboró un esquema simplificado de las interrelaciones de un municipio con entidades de su entorno y de las relaciones entre las distintas componentes organizativas internas.⁵ Dentro de este esquema, se acotaron un conjunto de áreas de interfases entre el municipio y su entorno, para examinar por ejemplo, situaciones de

uso de información vinculadas a las necesidades de la gestión superior municipal respecto de las acciones de entidades del gobierno central que afectan al municipio. Del mismo modo, se acotaron áreas de interfase entre componentes internas del municipio, como por ejemplo, entre bases de datos administrativas y bases de datos especializadas para planificación, que permiten examinar situaciones de uso de información vinculadas a acciones concretas de planificación, como puede ser el caso de los datos administrativos de ejecución de algún servicio que posteriormente son utilizados para mantener series estadísticas históricas o componer algún indicador de eficiencia.

Como producto de esta fase del estudio, fue posible distinguir dos ámbitos de análisis para la investigación:

- i) en primer lugar, un ámbito externo donde es posible apreciar los problemas de información asociados a las deficiencias del sistema nacional de información,⁶ como por ejemplo, obstáculos para acceder y usar los datos censales o ausencias importantes de información en organismos del sector público;
- ii) en segundo lugar, un ámbito interno donde se pueden apreciar problemas de información asociados a deficiencias organizativas básicas del municipio, como por ejemplo falta de sistematización en el procesamiento de datos administrativos, subutilización de datos existentes en actividades de gestión y planificación. etc.⁷

Complementariamente, se intentó detectar, hacia el interior del municipio, las distintas bases de datos que efectiva o teóricamente, se localizan en los distintos niveles de la organización municipal: los niveles ejecutivos y de asesoría superior; los niveles administrativos y financieros y los niveles operativos, encargados de ejecutar las actividades propias del municipio.

De este examen, fue posible clasificar por lo menos tres conjuntos de bases de datos --entendidas como conjuntos organizados de información documental o numérica independientemente que estén o no automatizadas-- que pueden coexistir en la estructura administrativa municipal:⁸

- i) Un conjunto variado de bases de datos manuales o computarizados correspondientes a los sistemas administrativos de los respectivos departamentos municipales. Estas bases manipulan principalmente "datos básicos" generados espontáneamente por la acción administrativa misma (por ejemplo, un archivo de solicitudes, autorizaciones, etc.).
- ii) Un conjunto de bases de datos, normalmente mecanizadas, correspondientes a unidades administrativas superiores, departamento de finanzas, administración de personal, programación de obras municipales, etc. que constituyen sistemas administrativos más estructurados, que manipulan "datos base" elaborados, en parte, con los datos básicos de los niveles operativos, y en parte con insumos provenientes de organismos del entorno (oficinas de impuestos internos, tesorerías, institutos de estadísticas y censos, etc.)

- iii) Finalmente, un reducido número de sistemas y bases de datos, correspondientes principalmente a unidades de planeamiento más desarrolladas, que constituyen sistemas creados ad hoc para apoyar la gestión y planificación superiores. Estas bases manipulan datos e informaciones de los dos niveles anteriores, como también de fuentes generadoras externas. Un buen ejemplo de este tipo de bases, son las establecidas en los Sistemas de Información Geográficos,⁹ que localizan espacialmente, un conjunto de datos sobre la infraestructura física, sobre la estructura sociodemográfica, la realidad socioeconómica local, etc.

La posibilidad de desarrollo --parcial o global-- de cualquiera de los tres niveles de bases de datos, está normalmente asociada a algún esfuerzo de desarrollo de las capacidades administrativas y gerenciales en los respectivos niveles. De la literatura revisada y los testimonios recogidos, se podría concluir que, las dificultades encontradas para alcanzar los desarrollos administrativos, han determinado paralelamente la ausencia de experiencias significativas de creación de sistemas de información municipales.¹⁰

Contrariamente a la situación real que presentan gran parte de los municipios de la región, en lo que a información se refiere, la literatura especializada sobre el tema información municipal entrega una amplia gama de propuestas y modelos, para establecer sistemas integrados o subsistemas especializados, para distintos usos en un municipio. Por otra parte, la profusa cantidad de instituciones nacionales, regionales, no gubernamentales, etc., abocadas al desarrollo municipal, ofrecen asistencia técnica especializada en diferentes campos: IBAM, en informática municipal, la UCCI en archivos municipales, etc., lo que permitiría concluir que el campo municipal debe ser uno de los que dispone de una mayor y mejor oferta de información y asistencia técnica para encarar la solución de estos problemas.¹¹

Al respecto, y a modo de ejemplo, se puede señalar el modelo de sistema global de información, elaborado para el Municipio de São Paulo. Este modelo, además de cubrir distintas necesidades y potenciales usos de información en planeamiento, aporta un interesante mecanismo de "contratos" con las instituciones nacionales y estatales generadoras de información, para asegurar un suministro regular de los datos externos requeridos por el sistema. En este sentido, el modelo ilustra claramente acerca de la envergadura de estos recursos externos y de la variedad de fuentes a las que es necesario recurrir para su creación y actualización. Cabe destacar que no es frecuente que este aspecto esté sistemáticamente atendido en el momento de diseñar los sistemas de información.¹²

En el mismo plano de ejemplos, la UCCI de España, ha cubierto ampliamente el tema del desarrollo de los archivos y de la automatización de la información municipales, a través de la publicación de literatura especializada sobre el tema y de un permanente programa de capacitación.

En resumen, se puede señalar la existencia de una oferta importante de información acerca del tema "información", las tecnologías respectivas y la asistencia técnica necesarias; aparentemente, habría una demanda deprimida por los ya señalados desarrollos insuficientes de las funciones de gestión y planificación municipales; y finalmente, la estructura municipal no cuenta en general con los recursos

suficientes --humanos, físicos, financieros-- para soportar sobre su débil estructura, un sistema eficiente y moderno de información.¹³

III. EXAMEN DE SITUACIONES DE USO DE INFORMACION EN LA GESTION Y PLANIFICACION MUNICIPALES

No obstante el panorama poco auspicioso presentado en el punto anterior, existen esfuerzos importantes por efectuar desarrollos parciales o globales de sistemas de información para los municipios. De las experiencias conocidas a través de la literatura o del contacto directo con especialistas del área se han extraído algunos ejemplos representativos de toma de decisiones en distintos niveles del organigrama municipal, que permiten adentrarse en el conocimiento tanto de las demandas de información como de los sistemas que las satisfacen.^{14 15}

En primer lugar, se puede distinguir un nivel de usos de información para el control de la gestión de las rutinas administrativas, de cada unidad operativa, normalmente mediante la utilización de datos administrativos almacenados en sistemas administrativos manuales. Ejemplos de estas situaciones son:

- a) Elaboración de informes de comportamiento de los servicios municipales con fines de control de las unidades operativas, sobre la base de la información contenida en los registros administrativos.
- b) Servicios de información a la comunidad sobre la situación de la propiedad privada, sobre la base de la utilización de archivos oficiales administrativos (expedientes municipales, base de registro de propiedad, etc.)
- c) Elaboración de informes internos acerca de los gastos y existencias de stocks, en los almacenes y proveeduría, sobre la base de registros administrativo/contables, para fines de contabilidad y control.

En segundo lugar, se aprecia un nivel de usos de información para fines de control general de la gestión municipal, básicamente, de cumplimiento de metas programáticas, control presupuestario financiero, preparación de información consolidada para responder a entidades supramunicipales, etc. Este nivel de usos de información se realiza en los departamentos superiores administrativos (administración, finanzas, planeamiento, etc.) quienes fundamentalmente consolidan datos e informaciones provenientes de los departamentos operativos. Ejemplos de estas situaciones son:

- a) Elaboración de informes consolidados del cumplimiento de los programas del conjunto de los departamentos operativos --obras municipales, aseo público, etc.-- para apoyar las acciones de seguimiento de los planes y programas del municipio.
- b) Evaluar y analizar el comportamiento presupuestario.

- c) Compactar y recabar información relevante para efectuar campañas de concientización de la comunidad, por ejemplo, para recuperación de ingresos municipales; o para promoción de la "imagen corporativa" del municipio, a través de la información acerca del trabajo más relevante de la institución.

En un nivel superior se puede distinguir un plano de usos de información para el control de la gestión general del municipio y programación general de sus actividades, principalmente con la información consolidada, obtenida a partir de los programas de trabajo de cada dependencia y de la información financiera y contable suministrada por los departamentos respectivos. En este mismo nivel, se evidencian los usos de información para la elaboración del plan anual de trabajo que comprende los programas de trabajo para cada dependencia respectiva; estas funciones se alimentan principalmente de la información de los planes y programas precedentes, reelaborada y actualizada en la unidad de planificación. A continuación se señalan algunos ejemplos de situaciones de uso de información de este nivel:¹⁶

- a) Elaboración de estudios para mejorar la eficiencia administrativa general de municipio, a partir de la información de comportamiento de cada dependencia y de indicadores de eficiencia elaborados por la unidad de planificación.
- b) Coordinación y cooperación con otros organismos e instituciones, en acciones de desarrollo del ámbito municipal, principalmente con fines de estudio y capacitación en el área.
- c) Examinar las políticas de cobros municipales mediante el análisis de la información sobre legislación municipal.

De las situaciones de uso de información someramente presentadas, se puede apreciar que, en general, éstas apuntan a resolver problemas de la gestión interna, tanto a nivel de cada departamento o servicio, como para permitir un control y evaluación global del comportamiento del municipio; y eventualmente, para la preparación de un nuevo programa de trabajo del próximo período.¹⁷ Este cuadro general, podría estar reflejando una cierta concepción de la gestión administrativa, que al menos en lo que a información se refiere, no incluye la planificación de más largo aliento o técnicas modernas de planeamiento estratégico.

Esta concepción restringida de la gestión administrativa, podría explicar en parte las dificultades para poner en marcha políticas de desarrollo urbano, en particular en áreas como el uso del suelo y otras que requieren de un marco temporal más amplio.

La situación de uso de información --correspondiente a este estilo de gestión-- ha sido caracterizada en los siguientes puntos:¹⁸

- i) sectorialización de la demanda (se establecen demandas excesivamente adaptadas a las necesidades de cada departamento);
- ii) ausencia de bases mínimas de coordinación en torno a áreas de información comunes a cada departamento;

- iii) falta de coincidencia respecto de las fuentes utilizadas por los distintos departamentos municipales y la información detectada por los propios usuarios;
- iv) duplicación innecesaria en la demanda de datos a los usuarios potenciales de los mismos, por parte de los distintos departamentos.

En los casos conocidos de intentos de efectuar un ejercicio de planificación urbana se percibe, por el contrario, una actitud distinta hacia el tema de la información. Las situaciones de uso de información aparecen asociadas a esfuerzos de planificación de mayor envergadura.¹⁹ Estos buscan alcanzar una articulación, por ejemplo, con los niveles de planificación urbana metropolitana o provincial y con los niveles de la planificación nacional. Se trata de un estilo de gestión que se aboca a los problemas del crecimiento y desarrollo del medio urbano en un marco temporal de mediano y largo plazo; ésto demanda más información para conocer en mayor profundidad el origen de los problemas, proyectar sus tendencias y estudiar alternativas de desarrollo de mayor impacto y permanencia, en la solución de estos problemas.

En el plano teórico/metodológico, la literatura sobre información municipal describe claramente las componentes de un sistema de información para la gestión --examinada en las páginas precedentes-- y la de uno para la planificación. Esta última, alimenta los requerimientos para evaluación y el diseño de políticas y planes de mediano y largo plazo, a partir de una evaluación del impacto de la gestión municipal y del conocimiento de tendencias futuras.²⁰ Estos sistemas son los que permiten apoyar las acciones tendientes a articular el plan del municipio con los planes metropolitanos, provinciales y nacionales.

Un buen ejemplo de los problemas de "articulación" entre estos niveles de planificación, se presenta en las áreas de construcción de vías de interconexión, la distribución de la energía y en general en la extensión de redes de servicios, donde se superponen áreas de competencia y planes y programas entre los distintos niveles de gobierno.

Este nivel de planificación es el que tiene mayores requerimientos, en primer lugar, de los datos e información del sistema interno de gestión administrativa y, en segundo lugar de fuentes externas que le proveen de información básica (económica, demográfica, de políticas de desarrollo, etc.)

En el plano de las experiencias concretas se pueden mencionar el caso ya aludido del sistema de información para el municipio de São Paulo y el de un sistema para el planeamiento para la ciudad de Córdoba, Argentina.

El caso de São Paulo, es un excelente ejemplo para visualizar la malla de flujos de información y datos --externos e internos-- que van ascendiendo desde datos primarios (datos censales por ejemplo) hasta "datos base" (procesados según algún criterio de utilización posterior), hasta su organización en un conjunto de indicadores que representarían la intención final de utilización en alguna acción de planificación. El "corazón" del sistema lo constituiría el denominado "plan de análisis de datos" que determina el conjunto total de relaciones y combinaciones de datos e indicadores que requeriría un proceso planificador; este plan de análisis, en última instancia, expresa

el conjunto de servicios y productos de información requeridos para la planificación. En este modelo, además, se describe claramente el universo de fuentes institucionales que intervienen en el proceso de alimentación del sistema, como asimismo, los diversos subsistemas internos que efectúan este procesamiento.

El sistema de planeamiento metropolitano para la ciudad de Córdoba, es un buen caso para examinar un intento de articulación del proceso de planificación urbana desde los niveles de política provincial, el planeamiento metropolitano y los niveles municipales. Esta experiencia es particularmente ilustrativa, del esfuerzo de coordinación institucional del conjunto de organizaciones, públicas y privadas, que participan en un esfuerzo de planificación de esta naturaleza.

De la revisión de estos casos de intentos de desarrollo de sistemas más formales de planeamiento municipal, es fácil apreciar la dificultad de la tarea de poner en marcha tales sistemas: en primer lugar, porque supone haber solucionado en gran parte el obstáculo de desarrollar convenientemente los sistemas de control internos de gestión y sus correspondientes sistemas de información administrativa y, en segundo lugar, tener acceso oportuno a una información del entorno institucional no siempre fácil, e incluso, no siempre disponible.²¹

Del examen de diversas situaciones representativas de uso de información para la gestión y planificación municipales, resalta la escasa referencia a fuentes de información documentales, a bases de datos bibliográficas, en general, a manipulación de documentos propiamente tales. De la muestra de documentos y situaciones reales examinadas, no apareció formalmente ningún sistema documental, interviniendo como fuente o recurso, en las situaciones de uso de información revisadas. Salvo escasas alusiones a "recopilar" información sobre algún tópico específico o "establecer" alguna pequeña biblioteca de apoyo indeterminado a alguna función, la percepción del área documental pareciera aproximarse al viejo concepto de "área depósito" donde, eventualmente, almacenar documentación que pudiera en el futuro ser necesaria. En otros términos, no se percibe una necesidad de sistematizar la recopilación, procesamiento y uso de la información documental, en torno a alguna de las áreas de decisión o niveles de acción dentro del ámbito municipal.

IV. MUNICIPIO, INFORMACION Y LOS SISTEMAS BIBLIOGRAFICOS DOCUMENTALES

No puede menos que entenderse, la urgencia con que los administradores, técnicos y políticos de los municipios perciben la necesidad de sistemas eficientes de gestión y planificación municipales, en los términos planteados en los puntos precedentes. Necesidad que se expresa por ejemplo, en el conocimiento oportuno de la ejecución presupuestaria, el estado de las transferencias de fondos desde el gobierno central, el cumplimiento de los plazos contractuales de los proyectos de obras de infraestructura o la eficacia de las medidas adoptadas para el programa de atención de los problemas urgentes del área social. Lo que resta aún por clarificar --particularmente para los especialistas de información-- es cuál es el rol que los sistemas bibliográficos documentales pueden jugar como instrumentos de apoyo a los fines de la gestión y planificación municipales y dónde se insertan --si es que se insertan-- dentro del esquema sistemas de información para la gestión/planificación.

A continuación, y dentro del mismo marco de la problemática de información municipal, se examinan brevemente, algunas "áreas" o "ámbitos" de inserción de posibles servicios que podrían asumir los sistemas bibliográficos, como una contribución a la búsqueda de una respuesta a la interrogante antes planteada. En este examen, se tiene en cuenta tanto la función de suministro de información --sobre la base del recurso "documento"-- como la función "referativa" --instituciones, personas, etc.-- que normalmente pueden cumplir estos sistemas.

En primer lugar, de las situaciones de uso de información examinadas que corresponden a los niveles de gestión administrativa rutinaria, se puede identificar un conjunto de informaciones referidas a necesidades de manejo de información sobre procedimientos, normas, manuales, reglamentos propios para cada dependencia y otros generales para la institución, de uso frecuente por parte de estas unidades. Asimismo, algunas dependencias con funciones más técnicas, requieren de tener un acceso frecuente a documentos metodológicos o normativos, que probablemente disponen en forma no organizada dentro de cada dependencia (sin que exista probablemente un procedimiento de actualización de estas colecciones).

En el propio municipio es posible que ingrese mucha documentación sobre temas relevantes o sobre eventos técnicos o políticos (un seminario sobre catastro municipal, algún documento sobre un programa computacional) para las distintas dependencias que pueden contribuir al proceso de desarrollo de las capacidades de gestión de éstas.

En los niveles administrativos intermedios y de asesoría, en cambio, existen algunas áreas funcionales donde los sistemas documentales pueden cumplir un rol aún más protagónico. El área administración de recursos humanos, por ejemplo, exhibe una amplia gama de actividades relacionadas con la capacitación, que requieren un

manejo sistemático de materiales docentes, programas de curso, etc., las que podrían desenvolverse en una forma más eficiente, con el apoyo de un sistema documental adecuado. Adicionalmente, una base de datos referativa podría contribuir al control y seguimiento de los programas, cursos y personal capacitado de modo de facilitar las actividades de gestión de la capacitación. A través de estos mismos medios podría mejorarse la capacidad de la unidad para acceder a la información sobre otros cursos y materiales de capacitación que brindan otras instituciones.

En este mismo nivel intermedio, el área de asesoría legal presenta igualmente un sinnúmero de actividades susceptibles de mejorarse a través del desarrollo de subsistemas de información especializados. En primer lugar, para sistematizar la propia producción normativa del municipio --reglamentos, ordenanzas, resoluciones-- instrumento clave para el quehacer del municipio. En segundo lugar, mejorando las actuales capacidades para acceder a legislación nacional, particularmente en aquellas áreas que afecten directamente al campo municipal. Un buen ejemplo de este tipo de servicio, podría ser el de seguimiento de la legislación en estudio o en trámite (leyes, decretos, reglamentos, resoluciones ministeriales, etc.) en materias de interés directo de los planes y programas municipales. Esto podría ser uno de los medios de mejorar la capacidad del municipio de anticiparse al conocimiento de medidas que lo afectarán en el futuro inmediato.

En los niveles ejecutivo y directivo superiores, es igualmente probable que los sistemas bibliográficos puedan cumplir un rol significativo. En primer lugar porque, como se apreció en los análisis precedentes, en estos niveles se efectúan las máximas "integraciones" de la información y al mismo tiempo, se toman las decisiones finales respecto de todos los ámbitos de responsabilidad del municipio. En segundo lugar, porque es el nivel administrativo el que aparece con el menor grado de sistematización directa en el manejo de la información: normalmente es usuario de todos los sistemas dispersos en la institución y frecuentemente no dispone de algún sistema que apoye el manejo de su propia información.²² Se afirma que, su mayor canal de información, proviene de los denominados canales informales, fundamentalmente a través de contactos directos con personas.

A modo de ejemplo, se podría señalar el manejo de una información muy heterogénea --compuesta por documentos de prensa, circulares oficiales, documentos sustantivos, etc.-- que responden a una necesidad permanente de estar alerta a los "síntomas" del quehacer político nacional, de las inquietudes de la comunidad, etc. En el mismo plano informativo general, se podría mencionar la necesidad de conocer oportunamente los lineamientos centrales de los programas de trabajo de organismos pares y entidades abocadas al desarrollo y fomento de los municipios, en el país, la región, etc. Este tipo de necesidades genera igualmente la demanda por información acerca de instituciones, contactos, autoridades, etc. susceptibles de manejarse sistemáticamente e integrada a los perfiles de la gestión superior. Asimismo, la necesidad de elaborar informes de "estado de situación" de los distintos frentes de acción del municipio para la toma de decisiones del consejo municipal, podría apoyarse a través del manejo de la información con bases no numéricas y técnicas documentales. En resumen, toda el área de interfase Municipio/Gobierno Central y las correspondientes demandas de información que genera, podría constituirse en un campo de competencia de los sistemas bibliográfico/documentales.

Finalmente, el área información como tal, en cuanto conjunto de servicios de información, insumos de información, infraestructura de equipos y personal, procesos, etc., podría ser también materia de responsabilidad de un nivel de gerencia, uno de cuyos componentes principales debería ser el de una unidad de información sobre el área información, que sea capaz de generar un "estado de situación" permanente sobre el área: las falencias de recursos externos de información, la disponibilidad de datos básicos disponibles generados en la propia institución, las necesidades de obtener o elaborar conjuntos de datos o informaciones, evaluar el "costo/beneficio" de obtenerlos, la oferta de programas y equipos, etc.²³

En resumen, de un rápido examen del ámbito de situaciones de uso de información en el municipio, es posible concebir un conjunto variado de roles para un sistema bibliográfico/documental, asociados a objetivos específicos de trascendencia para el desarrollo institucional del municipio, como lo son por ejemplo: el mejoramiento de las capacidades internas de gestión y planificación, el desarrollo de las capacidades técnicas de las unidades operativas, el mejoramiento de las actividades ejecutivas y normativas de la dirección municipal.

V. ALGUNOS COMENTARIOS FINALES Y PERSPECTIVAS FUTURAS

El municipio, como agente del desarrollo, está aún en pleno proceso de legitimización o recuperación de una legitimidad perdida, lo que lo mantiene en un permanente esfuerzo de conservación de sus áreas de competencia y de reconocimiento de sus funciones frente a instituciones del gobierno central. Una de las facetas más relevante de este esfuerzo por superar su actual situación, es la voluntad de mejorar sus actuales capacidades de gestión y planificación, necesarias para efectuar las complejas funciones que se le atribuyen y se espera intensifique en el futuro próximo.

Como puede desprenderse de los análisis precedentes, las decisiones relativas al desarrollo del área información, están estrechamente vinculadas a los esfuerzos por superar los problemas básicos de mejoramiento de sus actuales niveles y modalidades de gestión administrativa, condición previa para asumir funciones más significativas frente al planeamiento del desarrollo del municipio. Por otra parte, dadas las múltiples interrelaciones e interdependencias entre los sistemas y recursos de información del municipio, pareciera ineludible que el desarrollo de esta área, requiera de una atención global, independientemente que los desarrollos posteriores de un sistema de información sean graduales y parciales. Particularmente, dadas las actuales posibilidades que brinda la microcomputación que trae aparejada la tendencia a crear minisistemas o bases independientes, lo que puede acentuar la "sectorización" de la oferta y demanda de servicios de información. Esta atención global al problema, es muy probable que contribuya además a reducir los costos generales de un programa institucional de información, toda vez que permitiría un mejor aprovechamiento de los recursos de información, una racionalización en los procesos de información y un mejor aprovechamiento de los servicios.

Cabe insistir en que, el área o sector información dentro de la institución, normalmente no cae dentro de un ámbito jurisdiccional administrativo definido, más bien esta responsabilidad está dispersa en distintas dependencias de la institución; es muy probable incluso que no exista una percepción del área como tal y, por lo tanto, no sea fácil encontrar un interlocutor convenientemente informado para tener un diagnóstico de los problemas del área o comentar una propuesta de sistema. En este sentido, el disponer de un estado de situación acerca de la propia área de información, puede constituir un objetivo prioritario para iniciar un proceso de gestión del área; uno de los instrumentos específicos para este fin, lo constituiría la creación de un sistema de información sobre el área información, que permita elaborar este estado de situación cada vez que sea necesario. Esto haría posible, por ejemplo, abordar racionalmente el problema de asegurar la disponibilidad oportuna de los recursos de información para las distintas necesidades de la institución; ésto implica atender tanto el ámbito de los recursos de información que hay que obtener fuera de ésta, aquella que se genera espontáneamente al interior de la misma, como también aquella que es necesario producir para algún propósito específico. Asimismo, facilitaría establecer una política que permitiese estandarizar la selección y adquisición de equipos y

programas computacionales, optimizando de este modo las inversiones que se deban realizar al respecto.

De lo expuesto anteriormente, es posible resumir las siguientes conclusiones:

1. El ámbito municipal se manifestó muy rico en situaciones y experiencias significativas relacionadas con el campo de la información; la misma cantidad y variedad de funciones ya señaladas, permiten acceder a distintas facetas y dimensiones del problema como también a diferentes propuestas de soluciones.
2. Existe una oferta importante de asistencia técnica en el área información insuficientemente aprovechada debido, entre otras posibles causas, a un deficiente desarrollo de la gestión municipal --que genera una demanda deprimida-- y a una crónica escasez de recursos para crear y mantener sistemas de información.
3. Los sistemas bibliográficos tienen una interesante gama de posibles roles específicos que cumplir en los diferentes niveles funcionales de los municipios, independientemente de otras opciones de integrarse con sistemas de otra naturaleza para contribuir a generar una respuesta más integrada a las necesidades de información institucionales.

El municipio como tema de estudio es un campo muy vasto y complejo, del cual se han abordado en este trabajo sólo algunos aspectos vinculados al campo de la información; por otra parte, el tema municipal en la actualidad ha adquirido gran relevancia dado que se le visualiza como un espacio importante para materializar las acciones de planificación nacional y regional; así lo confirma el sinnúmero de eventos y programas de trabajo que promueven distintas organizaciones nacionales, regionales e internacionales.

El presente trabajo ha abierto algunas perspectivas futuras de continuidad de esta tarea; algunas de ellas apuntan a realizar algunos estudios complementarios y otras a desarrollar experimentalmente alguno de los componentes del sistema de información. Entre las tareas que es posible visualizar en la actualidad se pueden mencionar las siguientes:

- (1) Temas como el de la política, la toma de decisiones y el poder, estuvieron permanente en el trasfondo de la relación información/organización. Tanto en la literatura como en los testimonios directos recogidos, se reconoce la importancia de la variable política en la creación o modificación de un sistema de información de una organización. Durante el transcurso del estudio se recogió alguna información relevante sobre el tema, la que se espera ampliar y con ello incorporar explícitamente el tema en el estudio.
- (2) En la actualidad es difícil separar los aspectos técnicos involucrados en el diseño de un sistema de información de los desarrollos tecnológicos asociados a éstos. Junto con los avances espectaculares de la microcomputación, se generó una oferta igualmente importante en términos de programas de computación para las más diversas

aplicaciones, incluyendo naturalmente, a los propios municipios. En este sentido, aparece como una tarea prioritaria, contribuir, en primer lugar a ordenar la información disponible acerca de esta oferta y su uso potencial en los municipios y, en segundo lugar, conocer la actual situación de uso de estas tecnologías en una muestra representativa de municipios.

- (3) Dado que este trabajo se gestó en el marco de un programa de desarrollo de sistemas bibliográficos y, dada la experiencia y conocimientos adquiridos acerca de la problemática municipal, se está en condiciones de pensar en el desarrollo experimental de alguno de los sistemas de información mencionados en el cuerpo del informe, como por ejemplo, un sistema de procesamiento de la información legal, cuya base de datos sirva de prototipo para otras aplicaciones en un municipio.

Notas

¹Las ideas iniciales fueron tomadas del curso de documentación de ICAP preparado por Win Crowther.

²Varios documentos e informes de CLADES describen el concepto de "sistema de información institucional", en particular el documento "CLADES. La Información: Catalizadora..."

³El documento de Rosales y otros, describe diversas estructuras y funciones de municipios del Ecuador que resultan ilustrativas de la organización de muchos municipios de la región.

⁴Los efectos de la ausencia de una planificación de mediano y largo plazo es analizada en profundidad en el diagnóstico del Gran Mendoza. Ver Gray de Cerdán y otros.

⁵Ver Anexo 1: El municipio, la acción municipal y el entorno.

⁶Una caracterización general de este problema se encuentra en el documento de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) de México, sobre los servicios nacionales de estadística, geografía e informática.

⁷Ver diagnóstico de la Municipalidad de San José.

⁸Ver Anexo 2: Bases de datos en el organismo municipal: Algunos ejemplos.

⁹Al respecto, véase el documento de J.L. Borcosque, que describe la estructura de uno de estos sistemas, del que ha habido algunas aplicaciones experimentales en algunos municipios chilenos.

¹⁰El manual de Sánchez del Río, "Uso del ordenador ..." describe ampliamente las interrelaciones entre los sistemas de datos administrativos y de datos para la planificación y suministra importantes ejemplos de deficiencias en el manejo de ambos tipos de información.

¹¹La bibliografía adjunta a este informe es sólo una muestra de la bibliografía disponible, aunque dispersa en numerosas instituciones de la región.

¹²El modelo de sistema de información para el Municipio de São Paulo fue preparado por un equipo interdisciplinario de alto nivel y, a nuestro juicio, constituye una obra de referencia indispensable para analizar los problemas de información municipales. Ver Brasil. Municipio de São Paulo.

¹³Prácticamente todos los diagnósticos de los problemas que afectan a los municipios coinciden en señalar la falta de recursos económicos y de personal adecuadamente capacitado.

¹⁴El manual de Sánchez del Río, aporta numerosos ejemplos adicionales de distintos usos y demandas de información representativos de la acción municipal.

¹⁵Ver Anexo 3: Algunos ejemplos de "situaciones de uso de información".

¹⁶El documento de Sanin, describe muy claramente las necesidades específicas de información para actividades de planificación.

¹⁷El denominado Plan, consiste normalmente en un programa de actividades para las distintas dependencias del Municipio y contienen poca información respecto de acciones de mediano y largo plazo.

¹⁸Ver nuevamente Sánchez del Río.

¹⁹El sistema de planeamiento metropolitano de la ciudad de Córdoba, Argentina, ilustra sobre este tipo de planificación de mayor envergadura y de más largo plazo.

²⁰Ver nuevamente a Sanin y Sánchez del Río.

²¹No fue posible obtener información acerca de la ejecución del modelo para São Paulo.

²²No obstante la riqueza de información y conceptualización recogida de la documentación, no hay referencias explícitas a la sistematización de la información en este nivel.

²³Ver Anexo 4: Notas en torno a la idea de gerencia del área información.

BIBLIOGRAFIA

AGUILAR, Humberto. Demanda y oferta de cooperación técnica y financiera para la gestión municipal. San José, 1987. 45 pp.

ARGENTINA. Consejo Federal de Inversiones, CFI. Municipio y desarrollo en América Latina. Buenos Aires, 1987. 24 pp.

ASOCIACION VENEZOLANA DE COOPERACION INTERMUNICIPAL (AVECI). Modelo de estructura organizacional para la prestación de los servicios públicos - municipios medianos y grandes. Caracas, 1988. 30 pp. (AVECI - PNUD. Proyecto de planificación integral del Desarrollo Municipal. VEN/82/009).

---. Guía metodológica para la planificación local. Caracas, 1988. 121 pp. (AVECI-PNUD. Proyecto de planificación integral del Desarrollo Municipal. VEN/82/009).

---. Sistema de información sobre la gestión municipal. Proyecto. Caracas, 1987. 33 pp. (AVECI-PNUD. Proyecto de planificación integral del Desarrollo Municipal. VEN/82/009).

BORCOSQUE, José Luis. Sistemas de Información Geográfica (SIG). Santiago de Chile, CEPAL, 1990. 51 pp. (CEPAL/PNUMA. Seminario Regional sobre "Inventarios y cuentas del patrimonio natural y cultural. Avances y perspectivas en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, 26-28 marzo, 1990).

BRASIL. Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM). IBAM. Qué es, qué hace. Río de Janeiro, s/f. 17 pp.

---. Municipio de São Paulo. SMID. Sistema Municipal de Informação e Documentação. São Paulo, 1979. 193 pp. (Serie informações e apoio ao planejamento, 1).

CELADE. REDATAM. Una herramienta para obtener información desagregada geográficamente para la planificación. Santiago de Chile, 14 pp.

CLADES. La Información: Catalizador del proceso de integración en América Latina. Santiago de Chile, 1980. Versión preliminar. 21 pp. (E/CEPAL/CLADES/R.7).

COLOMBIA. Departamento Nacional de Planeación. División de Estudios Urbanos. Lineamientos para la ejecución de los estudios de un plan integral de desarrollo municipal. Bogotá, 1982. 117 pp. Guía No.1 Planes Integrales de Desarrollo Municipal).

---. Departamento Nacional de Planeación. División de Estudios Urbanos. Lineamiento para la ejecución de los estudios de un plan integral de desarrollo municipal. Estatuto modelo de valorización. Bogotá, 1982. 41 pp. (Guía No. 2: Planes integrales de Desarrollo Municipal).

---. Escuela Superior de Administración Pública. Planeación Municipal. Bogotá, 1987. 44 pp.

COSTA RICA. Municipalidad de San José. Diagnóstico analítico de la Municipalidad de San José. San José, 1988. 65 pp.

---. La municipalidad y sus funciones. San José, 1987. 20 pp.

---. Dirección de Planificación. Plan de Trabajo 1990 de la Municipalidad de San José. San José, 1989. 270 pp.

ECUADOR. Municipalidad de Quito. Desarrollo comunitario y políticas públicas en el Municipio de Quito. 1988. 36 pp. (Proyecto PNUD ECU/88/002/A/01/31)

GIL, Marcela. Creación de Red de Bibliotecas municipales de Costa Rica. Anteproyecto. San José, Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), 1988. 7 pp.

GRAY DE CERDAN, N., ALVAREZ, A., RUIZ DE LIMA, G. y otros. Propuesta de desarrollo urbano para el Gran Mendoza. Mendoza, Universidad Nacional de Cuyo, Instituto de Geografía, 1986. 213 pp.

Grupo de Trabajo de Archiveros Municipales de Madrid. Manual de tipología documental de los municipios. Madrid, Comunidad de Madrid, Consejería de Cultura, 1988. 200 pp. (Archivos. Estudios 2).

LIOS, Guillermo. BD-Urbanismo. Un sistema de información para la planificación física en Costa Rica. Ministerio de la Vivienda de Suecia. San José, 1988. 25 pp.

MEJIA Canelo, F. La importancia del fortalecimiento de la administración municipal frente a la crisis política, económica y social en Centroamérica. San José, 1989. 24 pp. (ICAP- Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional - FADI. Seminario Importancia Política y Eficiencia Administrativa de los Municipios de Centroamérica).

MENESES, Byron y VINICIO F. Carlos. Transferencia de recursos del gobierno central a los gobiernos locales. Asistencia, asesoría técnica y capacitación a los gobiernos locales. Guatemala, 1989. 10 pp.

MEXICO. Secretaría de Programación y Presupuesto. Los servicios nacionales de estadística, geografía e informática. México, 1980. 45 pp.

PIRES, Pedro. Información y planificación regional y urbana en América Latina: a la búsqueda de los temas perdidos. México, 1981. 10 pp. (Fotocopia de art. pp.)

RAMACCIOTTI, Osvaldo y LAGUINGE, Luis A. Hacia un sistema de planeamiento metropolitano. 19 pp. (Fotocopia art. de pp.)

RAMIREZ Ocampo, Augusto. Propuestas de conformación de un Banco de Proyectos y Realizaciones (BPR) para las alcaldías de las capitales departamentales. Bogotá, Alcaldía Mayor, Departamento Administrativo de Planeación Distrital. 1983. 19 pp.

RODRIGUEZ, Julia María. Los archivos históricos españoles. Madrid, Ayuntamiento de Alcobendas, 1988. 12 pp. (Seminario Subregional de Información Municipal para Centroamérica, México y el Caribe, San José, agosto 1988).

—. Proceso documental en el archivo municipal, Madrid, Ayuntamiento de Alcobendas, 1988. 12 pp. (Seminario Subregional de Información Municipal para Centroamérica, México y el Caribe. San José, agosto 1988).

ROSALES, Mario, PUEBLA, Jorge y VELASCO, Marco. El desafío local: El municipio como agente del desarrollo. Quito, IULA/CELCADEL, 1988. 199 pp.

SANCHEZ del Río, Roger. La utilización del ordenador en el planeamiento municipal. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1985. 318 pp. (Manuales Administración Práctica).

SANIN, Héctor. Sistemas de información para el desarrollo municipal. Rol de los gobiernos locales en la recolección, procesamiento y utilización de la informática. Caracas, IULA/CELCADEL, 1987, 44 pp. (Mesa Redonda: Informática Local y Desarrollo Regional. Caracas, 14-16 septiembre 1987).

VARGAS Bolaños, Carlos E. Banco de éxitos municipales, para la difusión, la cooperación horizontal y la asistencia técnica. Cali, Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM-C.Rica). 43 pp.

VENEZUELA. FUNDACOMUN. Qué es y qué hace FUNDACOMUN. Caracas, Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal (FUNDACOMUN), 1985. 17 pp.

—. Centro de Documentación e Información sobre Areas Marginales y Municipalismo (CEDISAM). Bibliografía Nacional Comentada sobre asuntos municipales. Caracas, 1982. 106 pp.

—. Bibliografía básica sobre desarrollo de la comunidad. Caracas, Centro de Documentación sobre Areas Marginales y Municipalismo (CEDISAM). 1980. 144 pp.

ANEXOS

Anexo 1

EL MUNICIPIO, LA ACCION MUNICIPAL Y EL ENTORNO

A efectos de simplificar el análisis, se han distinguido seis grandes componentes para el estudio:

- i) el Municipio;
- ii) el Gobierno Central, en su relación con el Municipio;
- iii) las instituciones nacionales generadoras de información;
- iv) la comunidad, en su interacción con el municipio;
- v) otros municipios;
- vi) organismos regionales e internacionales vinculados al tema.

En primer lugar, surge una primera área de posibles estudios en torno a las interfases entre el Municipio y cada uno de los componentes del entorno municipal. Así por ejemplo, la acción de un municipio estará de algún modo vinculada a la información generada por organismos sectoriales del gobierno central; específicamente se puede mencionar toda la información contenida en los planes y programas sectoriales --vivienda, obras públicas, salud-- que debe constituir un insumo relevante de información para la acción de un municipio.

Asimismo, los municipios se relacionan con un sinnúmero de organismos especializados --nacionales, regionales e internacionales-- que generan estudios, datos, etc. sobre la problemática de las ciudades, que pueden constituir un insumo importante para las actividades de estudio que posteriormente apoyan las decisiones. Estas y otras interrelaciones Municipio/entorno, pueden constituir áreas homogéneas, para analizar situaciones de uso de información: situaciones donde se ejecutan cierto tipo de actividades afines que requieren información de distintos organismos del entorno. El conjunto de estos análisis, debiera permitir elaborar diagnósticos globales acerca de la situación general del municipio, respecto de las fuentes externas de las cuales depende para alimentar su propio sistema interno de información. (Ver gráfico 1).

Por otra parte, hacia el interior de un Municipio, se pueden distinguir a su vez, componentes organizativas que corresponden a las diversas funciones de la institución. Entre éstas se pueden señalar:

- a) el Consejo Municipal
- b) la entidad ejecutiva del municipio
- c) las unidades de administración y finanzas
- d) la unidad de planificación y programación
- e) las unidades operativas (servicios, obras municipales, etc.)
- f) las unidades propiamente de información (informática, archivos, etc.)

De aquí surge una segunda área de posibles estudios entre las distintas interfases o interrelaciones entre estas componentes internas.

Del área que denominamos operativa --servicios municipales por ejemplo-- surgen un sinnúmero de registros administrativos de estos servicios, que dependiendo del tipo de procesamiento que se efectúe, pueden constituir insumos de gran utilidad para algunas actividades de planificación; se puede señalar por ejemplo, el registro de otorgamiento de permisos de construcción, los cuales pueden emplearse para diversos estudios sobre uso del suelo urbano; o el otorgamiento de permisos de circulación, para la planificación del transporte.

El conjunto de estos análisis hacia el interior del municipio, debiera permitir la elaboración de diagnósticos globales sobre las interdependencias internas en materia de información --desaprovechamiento de recursos existentes, subutilización de productos de información disponibles, etc. Y, lo que puede ser más importante, la relación global existente entre los servicios disponibles de información y las necesidades reales de información que surgen de los objetivos institucionales prioritarios. (Ver gráfico 2).

GRAFICO 1

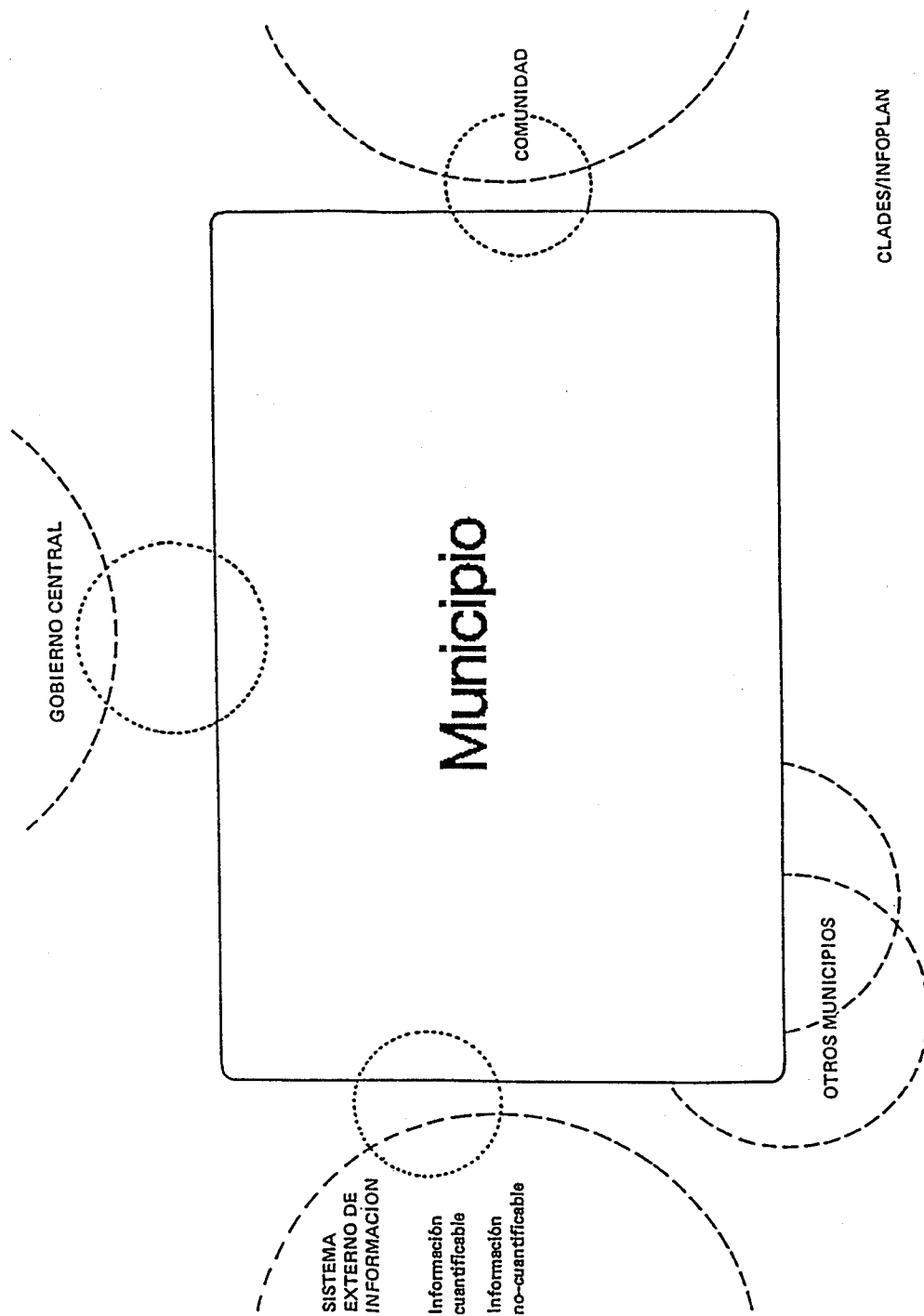
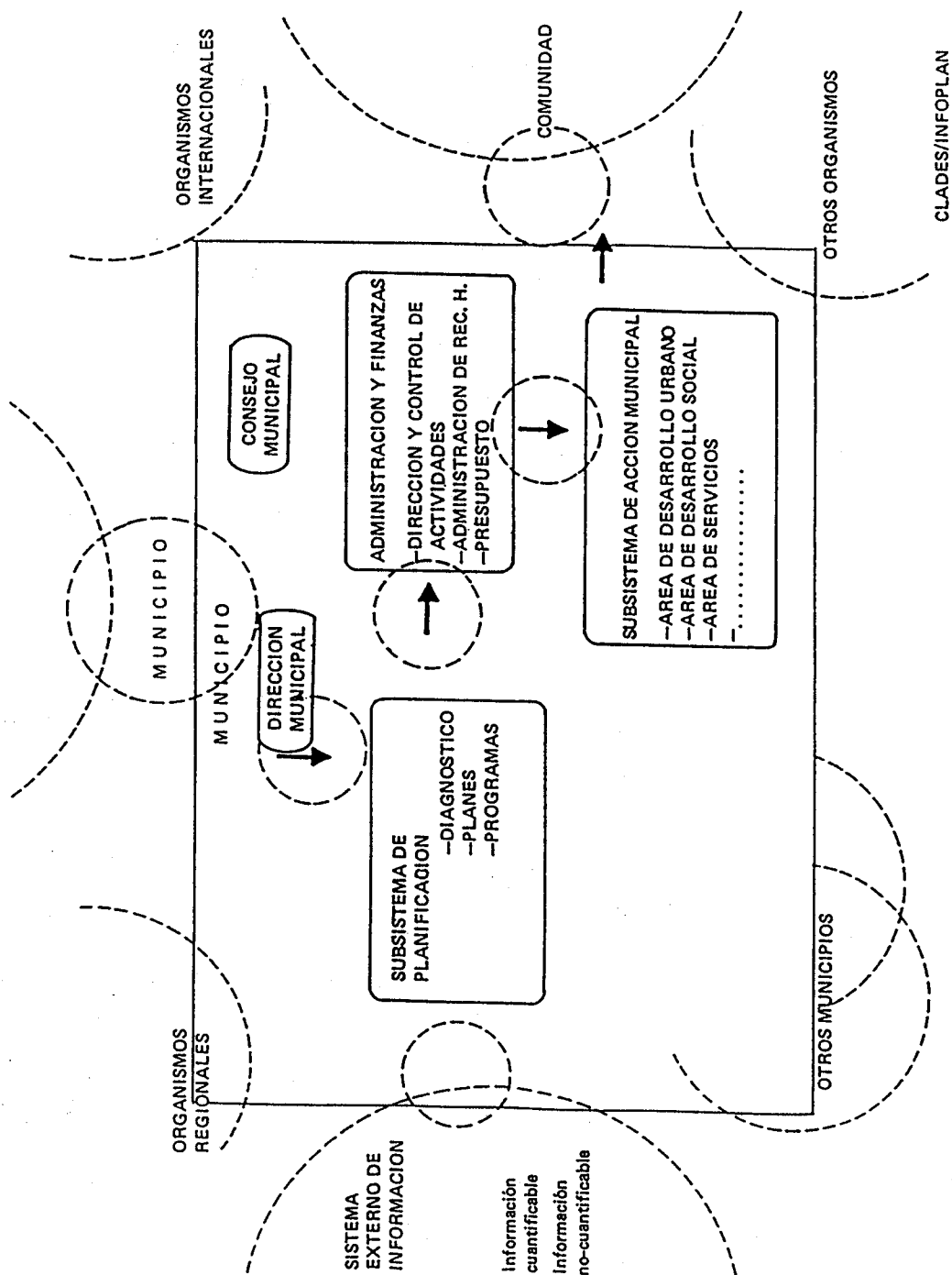


GRAFICO 2



Anexo 2

BASES DE DATOS EN EL ORGANISMO MUNICIPAL: ALGUNOS EJEMPLOS.

Dentro del organigrama municipal, es posible apreciar una diversidad de bases de datos, creadas en torno a algún sistema de información interno, las que pueden tener un variado grado de integración entre sí. Estas bases además, difieren en las técnicas y metodologías con que procesan la información y consecuentemente, en los productos que generan. En este anexo, sin embargo, se quiere llamar la atención sobre otra perspectiva para examinar las bases de datos: la de la función a las que aparecen asociadas en el organigrama institucional --gestión superior, administración, operación-- y que determinan a su vez características especiales en cada una de ellas, y en sus posibles interrelaciones. (Ver gráfico 3).

Así por ejemplo, existe una relación que podría denominarse de "dependencia", en la medida que los productos de algunas bases --como las del área funcional operativa-- constituyen potencialmente "insumos" para bases localizadas en otros niveles funcionales. Por esta misma razón, los insumos requeridos para elaborar los productos de información de las bases de los niveles administrativos y de gestión superior, afectan la política de elaboración de productos del nivel operativo. En la práctica, esto significa que, necesariamente debería haber una mínima política de estandarización del registro de los datos para todas las bases; independientemente de las necesidades de estandarización propias de cada base.

SISTEMAS DE INFORMACION:

TOMA DE DECISIONES

**GESTION Y
PLANIFICACION**

ADMINISTRATIVOS

**CONSEJO
MUNICIPAL**

**DIRECCION
MUNICIPAL**

SUBSISTEMAS DE PLANIFICACION

- . DIAGNOSTICO
- . PLANES
- . PROGRAMAS

**BASES DE
DATOS**

ADMINISTRACION Y FINANZAS

- . DIRECCION Y CONTROL
DE ACTIVIDADES
- . ADMINISTRACION DE
RECURSOS HUMANOS
- . PRESUPUESTO

SUBSISTEMAS DE ACCION MUNICIPAL

- . AREA DE DESARROLLO URBANO
- . AREA DE DESARROLLO SOCIAL
- . AREA DE SERVICIOS

. ----

Anexo 3

ALGUNOS EJEMPLOS DE "SITUACIONES DE USO DE INFORMACION"

Se presentan a continuación, algunos ejemplos de situaciones representativas de distintos niveles del quehacer municipal, que ilustran respecto de sus requerimientos y usos de información.

El primer ejemplo, se refiere a la utilización de información para el control y seguimiento de los programas de trabajo de una unidad operativa. En este caso, el departamento de aseo urbano: la dirección de la unidad requiere permanentemente de la información acerca del cumplimiento de su programa de trabajo, en términos tales como: número de personal que efectivamente está cumpliendo las funciones, vehículos en operación, etc. Esta información es la que probablemente se consolidará en informes periódicos hacia unidades administrativas superiores. Estos requerimientos se satisfarán a través de sistemas internos, establecidos principal o exclusivamente para atender estas necesidades.

El conjunto de estos registros son los que pueden estar en diverso grado de sistematización y normalización, como para atender las necesidades de información de otras funciones, de otros usos de información; por ejemplo, para alimentar otra base de datos que permita obtener series históricas acerca del comportamiento de los servicios o de las proyecciones de la demanda por éstos. Normalmente, esto no ocurre y, por el contrario, estos recursos de información quedan reducidos a una subutilización para los fines limitados del departamento que los genera y procesa. (Ver gráfico 4, punto 1).

El segundo ejemplo, se refiere a la utilización de información financiero/contable, para la preparación de informes de avance de ejecución presupuestaria, para fines de control interno y de información del nivel ejecutivo. Estos requerimientos implican el manejo de información a través de sistemas especializados, cuyos programas manejan información tanto de la propia dependencia como de los niveles operativos; por ejemplo, de la ejecución del gasto del departamento de obras municipales. El proceso de control y seguimiento del gasto de cada departamento, permitirá la elaboración de estados consolidados de la situación del gasto, para informar a los niveles ejecutivos. Normalmente, esta área de actividad es de alta prioridad para el municipio y sus procesos se encuentran sistematizados y computarizados. (Ver gráfico 4, punto 2).

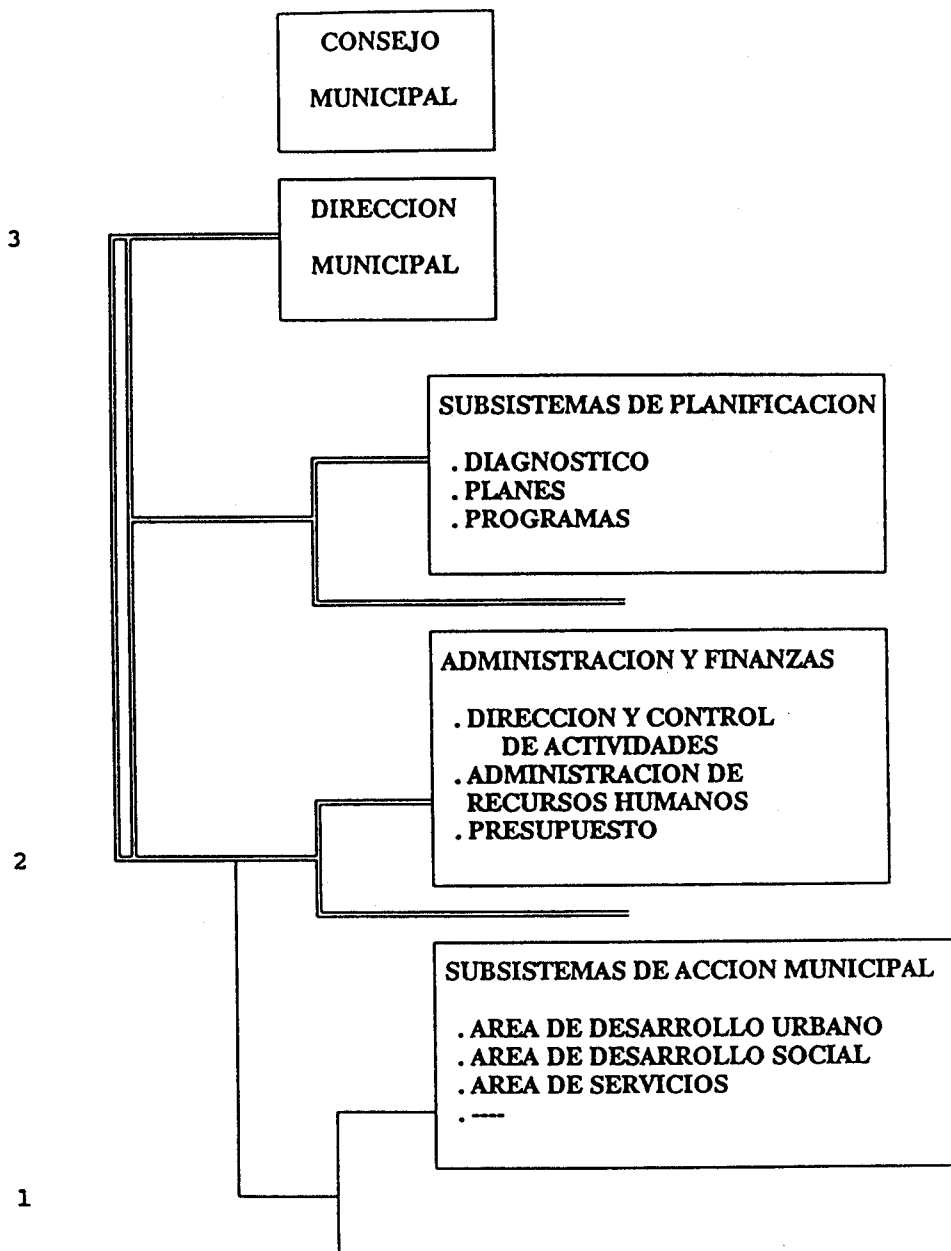
El tercer ejemplo, se refiere a la utilización de información para la toma de decisiones en el nivel ejecutivo y del Consejo Municipal. En este punto se pueden señalar las decisiones relativas a absorber nuevas demandas por obras públicas --no contempladas en el presupuesto regular-- y satisfacer presiones que la clientela electoral ejerce sobre los consejales. Este tipo de decisiones, generan demandas de información,

las cuales no son atendidas por algún sistema ad hoc, sino que más bien por información extraída a partir de servicios y productos de más de un sistema, y elaborada por algún grupo asesor. En estas situaciones participan probablemente en mayor grado los denominados "canales informales" de información, preferentemente a través de otras personas.

Otro ejemplo de decisiones de este mismo nivel, se refiere a las funciones normativas del Consejo; es el caso de las decisiones respecto del aumento de ingresos directos del presupuesto municipal, mediante algún nuevo gravamen sobre el uso del suelo. Este tipo de decisiones demandan información de tipo jurídico, por ejemplo acerca de la legitimidad del cobro, y al mismo tiempo requiere información para estimar la magnitud de los nuevos ingresos, con antecedentes existentes en un departamento de catastros.

Este último nivel de uso de información, expresa una demanda de información muy variada, que implica presionar a todo el sistema interno de información y con ello medir permanentemente su capacidad de respuesta. (Ver gráfico 4, punto 3).

MUNICIPIO



- (1) Uso de información generada en los niveles operativos -servicios por ejemplo- para compactarla y elaborar informes consolidados para presentar a los niveles administrativos intermedios, de control y seguimiento de las operaciones.
- (2) Uso de información generada en los niveles administrativos intermedios, para preparar "estados de situación" acerca de los distintos frentes de acción municipales y apoyar de este modo las decisiones en los niveles ejecutivos.
- (3) Uso de información, generada en diversos niveles del municipio, para preparar, por ejemplo, los estudios -técnicos, administrativos, financieros- requeridos para apoyar la toma de decisiones en los niveles ejecutivos superiores.

Anexo 4

NOTAS EN TORNO A LA IDEA DE GERENCIA DEL AREA INFORMACION

Las actividades en torno a la utilización, procesamiento y obtención de información, tienden a ser percibidas en forma fragmentada, dentro del contexto de actividades que se efectúan al interior de una institución. El mismo fenómeno "información" es entendido bajo múltiples acepciones y asociado a diversas disciplinas técnico-profesionales (estadística, computación, administración, archivología, etc.) Numerosas propuestas de creación de "sistemas de información" tienen en su interior contenidos tan diversos, como lo son por ejemplo: un sistema administrativo-contable, un centro de documentación y un programa computacional para el manejo de bases de datos.

No obstante esta diversidad de acepciones del concepto y de las especialidades técnicas involucradas, existe coincidencia en concebir las actividades de información como un proceso --del mismo modo que un proceso productivo-- y que comprende algunos componentes comunes:

- i) en primer lugar, es un proceso dirigido a la generación de productos: en este caso, bienes o servicios de información;
- ii) esta producción se efectúa a través de un conjunto de procesos de transformación de una materia prima y del empleo de tecnologías específicas;
- iii) que el proceso de información requiere de insumos de información;
- iv) que requiere de recursos humanos especializados para la ejecución de estos procesos.

El objetivo final de este proceso es apoyar, y en otros casos hacer posible, el desarrollo de las actividades sustantivas de la institución. Los distintos componentes de este proceso --productos, procesos de información y recursos-- son dinámicos y cambiantes. Así por ejemplo, el recurso de información externo a la institución, es en general escaso y su disponibilidad varía en el tiempo; las demandas internas de información, varían de acuerdo a los cambios de prioridades de los objetivos institucionales y con ello, los productos y servicios de información necesarios; consecuentemente los procesos de información deben modificarse o adecuarse a estas necesidades. Los cambios tecnológicos, van también afectando los procesos técnicos de tratamiento de información y las posibilidades de la oferta de servicios y productos. (Ver gráfico 5).

El fenómeno "proceso de información" dentro de una organización, no se manifiesta normalmente como una área estructurada --tanto en lo técnico como en lo administrativo-- sino que mas bien lo frecuente es la coexistencia de un conjunto no

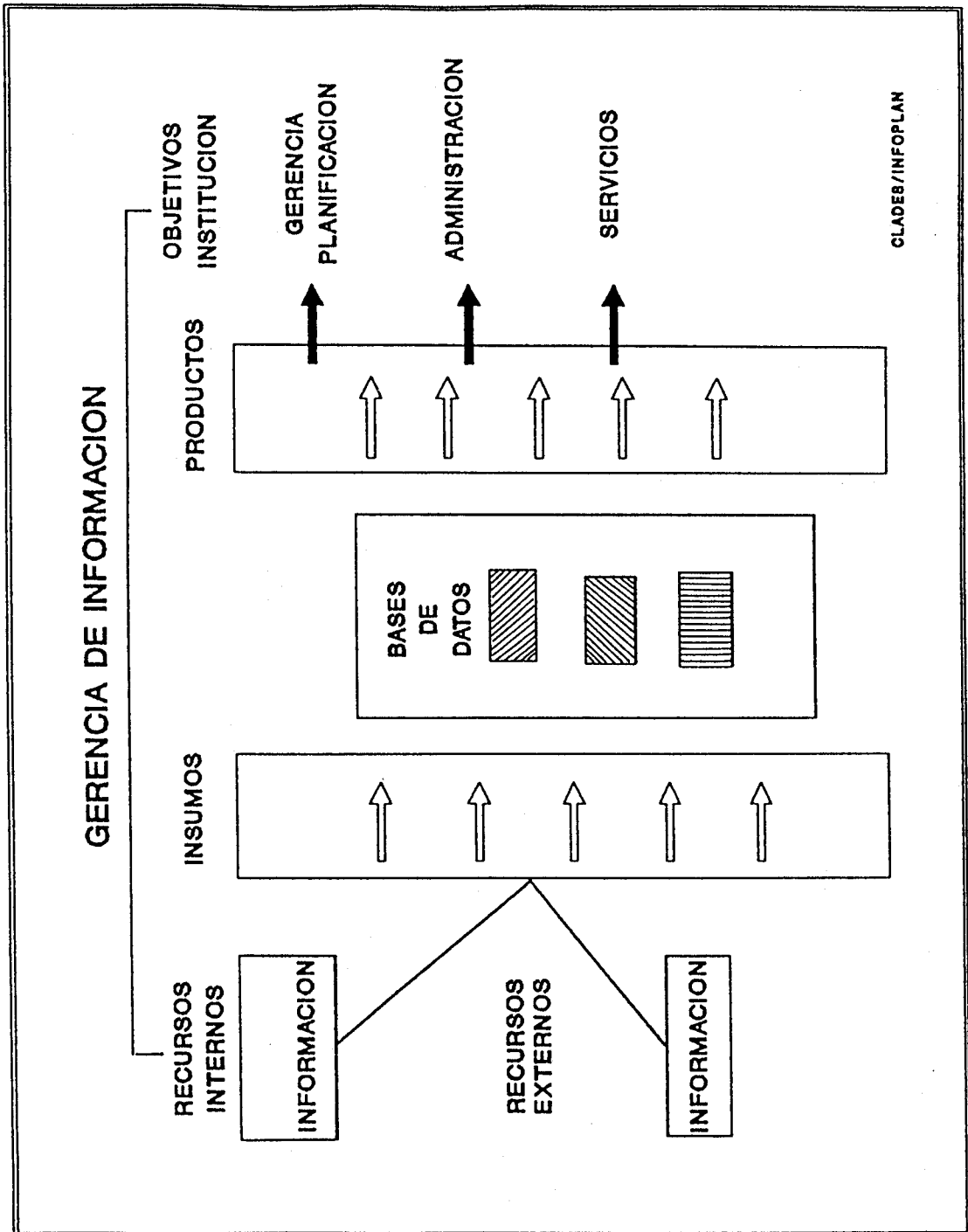
articulado de sistemas de información, responsables de generar diversos productos, destinados a atender requerimientos puntuales, normalmente de la dependencia administrativa que los opera. Estos sistemas crean y mantienen bases de datos, donde se almacena información diversa y hacen posible la existencia de servicios continuos de información.

Esta segmentación de sistemas, justificada en muchos casos por la especificidad de la demanda que atienden, genera no obstante dificultades para estructurar una respuesta global y coherente con las necesidades de información institucionales, en particular, con aquellas necesidades de información consolidada que caracteriza a la demanda en los niveles ejecutivos superiores. Por otra parte, en cuanto a los costos de mantenimiento y operación de los sistemas, esta fragmentación determina, entre otros problemas, posibles duplicaciones en la elaboración u obtención de insumos de información, producción de datos de dudosa utilidad, en desmedro de información necesaria, etc. En materia de servicios de información, se dificulta la posibilidad de mantener una oferta equilibrada de servicios para las diferentes áreas de acción institucional.

En este anexo, se busca llamar la atención sobre la necesidad de crear una instancia administrativa capaz de atender globalmente los problemas antes señalados. En el cuadro "Gerencia de Información" se grafica sinópticamente los elementos que debería conjugar un área de gerencia de información: productos y servicios para atender las necesidades institucionales; recursos de información para preparar los insumos para el procesamiento y los procesos de información.

Expresado en términos de políticas administrativas institucionales, el área de competencia de esta gerencia podría expresarse en los siguientes términos:

1. Identificar los objetivos institucionales prioritarios a ser atendidos por el sistema de información.
2. Concebir el conjunto de productos y servicios que harán posible atender las demandas prioritarias.
3. Establecer procedimientos estandarizados y compatibles, que permitan un procesamiento eficiente de la información, con miras a un máximo aprovechamiento del recurso información.
4. Atender las necesidades de obtención y elaboración de recursos básicos de información requeridos por él o los sistemas, como también la continuidad del flujo de dichos insumos.
5. Y, fundamentalmente, coordinar las acciones en torno a los elementos anteriores.



Anexo 5

LISTA DE PERSONAS CONTACTADAS

A continuación se presenta una lista de las personas --técnicos, directivos, etc.-- contactadas durante el estudio, quienes suministraron gran parte de las informaciones recogidas y efectuaron significativos aportes al trabajo. Se incluye además una lista de las instituciones visitadas y algunos de los principales eventos --reuniones técnicas, seminarios-- a los que se asistió con motivo de las necesidades del estudio.

Argentina.CFI:

1. CARENZO, Eduardo.
especialista en planificación municipal del CFI.
2. RUIZ, Luis
técnico planificador del CFI.

Chile. Municipalidad de la Florida:

3. Raposo, Fernando
Planificador urbano.

Chile. CIDU:

4. FERNANDEZ, Viviana
Planificador urbano.

Chile. Municipalidad de Santiago.

5. CARUZ, Eduardo
Tesorero Municipal

Ecuador. IULA/CELCADEL

6. SANIN, Hector.
Director.

Costa Rica. Municipalidad de San José.

7. AGUILAR, Humberto
Secretario Técnico de la UCI para Centromérica, México y el Caribe.
8. CASTRO, Vianey.
Directora del departamento de planificación.

9. MENA, Manuel.
Director del Departamento de Finanzas.

10. CALDERON, Nuria.
Directora del Archivo.

COSTA RICA. Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM)

11. GIL Calderón, Marcela
Directora del Centro de Documentación.

VENEZUELA. FUNDACOMUN:

12. MERCHAN, Damelis
Directora área información.

13. BARRIOS, Carmen
Directora Centro de Documentación.

VENEZUELA. AVECI (Asociación Venezolana de Cooperación Intermunicipal):

14. LIMA, Lúcio de
Experto residente del IBAM (Instituto Brasileño de Administración Municipal)

VENEZUELA. CORDIPLAN.

15. CORDERO, Elías
Director del área información y experto en planificación municipal.

REUNIONES, SEMINARIOS...

Costa Rica. Seminario Subregional de Información Municipal.
(San José, septiembre 1988) Organizada por la UCCI San José y CEPAL/CLADES

Santiago, Chile: Reuniones organizadas por el ILPES:

- Gestión del Desarrollo Local. Octubre de 1989.
- Reunión Técnica de Coordinación del Desarrollo y Planificación Local. Noviembre 1989.
- Desarrollo y Planificación Municipal: La cooperación técnica internacional. Octubre 1988.