

**LA INCORPORACIÓN
DE LA TECNOLOGÍA
DE INFORMACIÓN EN LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE
LA PROVINCIA DE SANTA FE.
APORTES PARA OPTIMIZAR SU
IMPACTO EN LA ORGANIZACIÓN**

Tesista:

Gustavo Ricardo Farabollini

Director de Tesis:

Horacio Pascual Leone

**1. MARCO TEÓRICO
E IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA**

Los cambios que se verifican en el marco de la emergencia de la economía global implican la transformación de las economías industriales en economías basadas en el conocimiento. En la celeridad de las innovaciones, crece enormemente el valor de la tecnología de información (TI), que genera una creciente interdependencia entre el destino de las organizaciones y el uso que realizan de la TI.

Por ello, para el éxito de una organización, la administración eficiente de la información es sumamente crítica. Pero, para explotar estas tecnologías, es necesario entender primero que la TI es más que sólo computadoras y debe ser concebida en forma amplia para acompañar la información que la organización crea y usa. El aporte de la sola automatización de funciones es de tipo táctico, de corto plazo y lleva a la creación de “islas automatizadas de infor-

mación”. En cambio, los aportes que deben proveer las TI son de orden estratégico y se deben alinear con la estrategia global de la organización.

En la administración pública de la provincia de Santa Fe se ha pasado, en dos gestiones de gobierno, de la escasez a la adquisición masiva de computadoras personales. Al incorporar esta tecnología, es de esperar una organización más ágil –adaptable a los cambios, flexible y con alto grado de satisfacción del usuario– e integrada –en comunicaciones, información y toma de decisiones–, lo que está lejos de concretarse en la realidad observada.

2. OBJETIVOS ABORDADOS

El objetivo de esta investigación es analizar el rol cumplido por la tecnología de información (TI) en la administración pública de la provincia de Santa Fe en dos gestio-

nes de gobierno (correspondientes a los períodos 1991-1995 y 1995-1999), y determinar los factores requeridos para optimizar el impacto de esta tecnología en la organización.

El trabajo se propone, como *objetivos particulares*:

1. Identificar los elementos estratégicos para que la incorporación de la tecnología de información satisfaga los objetivos organizacionales y apoye la toma de decisiones,
2. Determinar las características de la incorporación de tecnología de información en la administración pública santafesina,
3. Analizar las diferencias entre los objetivos planteados y los realmente alcanzados, en el Sistema Provincial de Informática,
4. Presentar una propuesta de optimización del impacto de los sistemas de información en la organización.

2. METODOLOGÍA UTILIZADA

Para esta investigación se estudia la normativa vigente en la Provincia relacionada con la informática; se analizan datos sobre compras de equipamiento y software, recursos humanos y capacitación, existentes en distintos organismos específicos de la administración pública provincial; se utiliza, además, como instrumento para el diagnóstico organizacional, el Sistema de Análisis y Desarrollo de la Capacidad Institucional (SADCI) creado por el Banco Mundial, lo que genera fuentes primarias para el estudio; y se toman las investigaciones sobre la incorporación de TI, en el marco de las tecnologías de gestión, en procesos de reforma administrativa a nivel internacional y nacional, estudios que se confrontan con los propios, sobre las experiencias de reforma de la administración pública provincial publicadas.

4. PRINCIPALES RESULTADOS

Características de la Incorporación de TI en la APP:

- *No se contemplaron los aspectos organizacionales*: Las inversiones en TI no persiguen objetivos organizacionales, sino que éstos se encuentran diluidos o apuntan sólo a la automatización “aparente” de oficinas, enfocada en la compra de equipos. No se explicita la lógica de las decisiones, tampoco éstas derivan de un análisis de prioridades sino que parecen ser arbitrarias y dependientes de las disponibilidades de caja de cada organismo, lo que se verifica en el análisis de las compras realizadas a través de la Dirección Provincial de Contrataciones y Suministros. No sucede lo mismo en las inversiones con fondos de organismos de crédito internacionales, gestionadas a través de la Unidad Ejecutora Provincial. En estos casos se muestran objetivos más claros, no sólo en lo tecnológico sino también en lo organizacional. Sin embargo, las inversiones en TI no siguen una planificación estratégica. Si se toma como propio de lo estratégico el largo plazo, aun cuando las compras de TI aumentan en relación con los otros rubros, responderán a una lógica que no tiene continuidad y que se interrumpe cada 4 años.

- *No se le dio la importancia requerida al capital humano*: Falta un plan de capacitación integral para el personal que utiliza la TI. Mientras que en la capacitación requerida para la gerencia y el personal administrativo en general, respecto de las transformaciones que genera la TI en la organización, se verifica que no hubo capacitación de ese tipo en los ocho años en cuestión.

- *La mejora en la productividad fue insuficiente en relación con el incremento de las inversiones*: Es así si se toman como indicadores la obsolescencia de las herramientas tecnológicas, la insuficiente evolución tecnológica de los SI y su falta de integración, y el déficit de capacitación del personal del Sistema Provincial de Informática. Además los efectos nocivos de la irrupción descontrolada de PC's, utilizadas con

deficiente entrenamiento y en forma aislada, en el marco de una organización que se mantiene estática, hacen difícil que se vislumbre un aumento en la productividad.

- *No se previó el impacto de los sistemas de información:* Se puede afirmar que el proceso de incorporación de TI en la APP responde a una dinámica reactiva, donde el grueso de los equipos es usado en forma autónoma; el crecimiento de las redes es insuficiente y se genera “islas automatizadas de información” que atentan contra la calidad de la información. En cuanto a la planificación de sistemas propiamente dicha, su ausencia se demuestra por la duplicación de SI y por la falta de un registro actualizado, control y seguimiento de sistemas, agravado por la carencia de prescripciones normativas. A esta situación contribuye, además, la dispersión incontrolada de sectoriales de informática, de redes locales sin conexión con la red teleanformática provincial y la irregular génesis de los sistemas de información en general, lo que genera *anarquía de la información*, contexto en el cual no crece la información efectivamente disponible para la toma de decisiones. En el estudio de los SI se verifica que no crecieron cualitativamente, del mismo modo las redes, lo que dificulta la integración de los sistemas administrativos transversales –empleados por las distintas jurisdicciones– cuya implementación debería generar un impacto importante en la eficiencia organizacional.

- *No se lograron mejoras sustanciales en la automatización de oficinas:* La incorporación de TI sin modificar los procesos; la falta de un servicio de Correo Electrónico para la organización; el bajo crecimiento, la desarticulación y heterogeneidad de las redes; la inexistencia de sistemas de automatización del flujo de trabajo; la carencia de sistemas transversales de apoyo; las compras de tecnología “no digital”; y la no implementación del soporte legal para

el Documento Electrónico y la Firma Digital, en el período estudiado; hacen que se esté lejos aún de la automatización de oficinas, importante jalón en el camino hacia el nuevo paradigma del Gobierno Electrónico.

- *No se verificaron las reformas necesarias en la administración pública:* No hubo, salvo experiencias sectoriales aisladas y de acotada magnitud, un proyecto de reforma administrativa para acompañar las medidas reformistas tomadas en cuanto al Estado provincial, como las privatizaciones y las concesiones. Respecto del Sistema Provincial de Informática en particular, se puede hablar no sólo de falta de transformaciones para adaptarse a la evolución tecnológica, en el período analizado, sino de una involución respecto de los años 70 y 80, etapa fundacional del SPI. Esto se verifica a partir de diversas cuestiones, como: la pérdida de identidad y de peso político de la DPI; la escasa ingerencia de la DPI en la política informática, cuando la hubo; la disminución de funciones, materializada en la desaparición de casi la mitad de sus departamentos; la merma en la capacitación específica y la ausencia de formación gerencial; y la inexistencia de normas técnicas de calidad.

5. CONCLUSIONES

5.1. PROPUESTA DE OPTIMIZACIÓN DEL IMPACTO DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN EN LA ORGANIZACIÓN

Particularmente en la administración pública, como organización de servicios, la incorporación exitosa de TI no depende únicamente de factores tecnológicos, sino de cuestiones organizacionales. En este sentido se plantea como “ideal” que la solución debe ser no sólo administrativa sino política y cultural, y las medidas a tomar deben integrarse en un plan de transformaciones a largo plazo que implique nuevas formas de organización del trabajo y el mejoramiento de los recursos humanos.

Por ello, la incorporación de TI, que genera la redefinición de tareas y de procesos, implica a priori un desafío al modelo burocrático al impulsar la adhesión no a un cargo sino al desempeño de una función. De modo que *la política informática debe insertarse dentro de una política global de reforma administrativa* que abarque el rediseño del marco jurídico-normativo institucional, el desarrollo de nuevos valores administrativos y un programa integral de capacitación, con énfasis en las nuevas tecnologías de gestión.

Se debe estudiar cuidadosamente el *marco legal*. Las necesarias modificaciones y actualizaciones tienen que contemplar a todo el SPI y a las áreas administrativas relacionadas. Se considera determinante darle a la Dirección Provincial de Informática y a cada Sectorial de Informática una mayor jerarquía y la dependencia directa del máximo nivel decisorio.

En otro orden, las experiencias de reforma administrativa sectoriales analizadas, con énfasis en la TI, muestran que esta tecnología puede brindar las condiciones necesarias para mejorar la eficiencia en la APP. Pero, yendo de lo micro a lo macro, *junto a la incorporación de TI se debe desarrollar las nuevas formas de gestión* y modificar los procesos administrativos a escala, para evitar que la informatización sea absorbida por la lógica burocrática. Se debe multiplicar las acciones participativas y coordinadas e impulsar la transparencia administrativa, utilizando a los SI como potenciadores de este tipo de conductas.

Por otra parte, *al ser tan significativo el impacto de la tecnología de información en la organización, su incorporación debe ser aprovechada como una oportunidad para la reorganización de la administración pública provincial*. Pero ésta debe estar definida previamente como organización profesionalizada, con un plan global

de transformaciones factible y sostenible en el tiempo, más allá del color partidario de las gestiones de gobierno y de las coyunturas financieras.

Es de destacar que si bien gran parte de las fuentes de información *para la toma de decisiones* gerenciales es desestructurada y proviene de conversaciones o del exterior de la organización, debe abandonarse la práctica hecha en base a la intuición. Al respecto, *se debe fomentar el uso de la información brindada por los SI* desarrollados con ese fin. A su vez, los SI transversales a la APP, una vez implementados, deben tener el apoyo político en cada jurisdicción para que sus datos se mantengan actualizados.

Se debe priorizar los sistemas estratégicos –tanto los transversales u horizontales como los jurisdiccionales– según una definición política central por sobre las necesidades sectoriales que, desarticuladas, generan sistemas de información autónomos superpuestos o redundantes, multiplicando los costos y la ineficiencia, principalmente a la hora de integrar información.

Para ello, además de un compromiso de apoyo político, *se debe formar gerentes públicos* no sólo en la comprensión del problema informático y en la utilización de la información, sino capaces de promover proyectos de reforma administrativa. Ellos deben contemplar especialmente la incorporación de tecnología de información, con todas sus connotaciones en el plano organizacional y de los recursos humanos.

Se debe entender, además, que la inversión en la formación adecuada del personal tiene un retorno en el aumento de la productividad administrativa. En ese sentido, *revertir las pautas culturales de la administración pública provincial* –adversas a la innovación, a la comunicación y al trabajo en equipos– implica en lo formal una flexibilización del marco normativo y de los proce-

sos, que *debe ser apuntalada* en la práctica por un intenso trabajo de capacitación.

5.2. CONSIDERACIONES FINALES

La optimización del impacto de los sistemas de información en la organización, según se plantea en el trabajo, se puede abordar a través de distintos enfoques:

1. la formulación de proyectos de tecnología de información,
2. los sistemas de información estratégicos,
3. las transformaciones necesarias en la administración pública provincial.

5.3. A PARTIR DE ESTOS TRES ENFOQUES –QUE DEBEN FUNCIONAR DE MANERA COMPLEMENTARIA– SE DESARROLLA EN ESTA INVESTIGACIÓN EL TERCER PUNTO, REFERIDO A LOS ASPECTOS ORGANIZACIONALES

El planteo de los dos enfoques, no profundizados en el trabajo –*la formulación de proyectos de tecnología de informa-*

ción y los sistemas de información estratégicos–, queda pendiente para nuevas investigaciones. Ambos temas son parte indisoluble de una política informática que aparece desdibujada en las dos gestiones de gobierno analizadas. Más aún, la dirección tecnológica que debe manar de la DPI perderá su sentido y es disfuncional si no está en sintonía con la política del gobierno provincial.

Retomando, por último, la importancia del rol del Estado en acompañar el desarrollo tecnológico para mejorar el destino de la sociedad, queda una cuestión abierta: enfatizar que se está ante un cambio de modelo económico-social sin precedentes, el *Informacionalismo*. En este escenario, la gradual implementación del Gobierno Electrónico debe ser vista como una oportunidad para posicionar a los tres poderes en su conjunto, a las empresas, a los ciudadanos y a sus comunidades, en sostenibles ventajas competitivas.

BIBLIOGRAFÍA

Chumbita, Hugo: *Nuevas Tecnologías de Gestión en la Administración Pública*. Informe de Investigación. Serie I. Desarrollo Institucional y Reforma del Estado. Documento N° 54. Instituto Nacional de la Administración Pública. Dirección de Estudios e Investigaciones. Buenos Aires, enero de 1997.

Davenport, Thomas (1999): *Ecología de la Información. Por qué la tecnología no es suficiente para lograr el éxito en la era de la información*. Traductor: María del Pilar Carril Villarreal. Oxford University Press, México.

Korinfeld, Silvia y Achi, Pablo: *Incorporación de Nuevas Tecnologías en la Gestión Pública*. Serie I. Desarrollo Institucional y Reforma del Estado. Documento N° 62. Instituto Nacional de la Administración Pública. Buenos Aires, octubre de 1998.

Laudon, Kenneth y Laudon, Jane (1999): *Essentials of Management Information Systems. Transforming Business and Management*. Prentice-Hall, New Jersey.

Sauber, Beatriz: *Capacitación en informática en el sector público desde una perspectiva organizacional: un aporte para detectar las necesidades de capacitación Derivadas de la introducción de nuevas tecnologías informáticas*. Tesis. Maestría en Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, abril de 1995.