

# ANÁLISIS RETROSPECTIVO Y PROSPECTIVO DE LA INFORMACIÓN ESCRITA Y SU PROBLEMÁTICA CONCEPTUAL

*Elena Jeannetti Dávila*

## 1. Introducción

México y el mundo en general, atraviesan por una profunda etapa de crisis caracterizada por elevadas tasas de inflación que alcanzan y sobrepasan el 100 % anual, por reducciones en el producto nacional y por acrecentadas tasas de desempleo; asimismo, la satisfacción de las necesidades básicas de alimentación, vivienda y educación de los grupos más débiles de la sociedad humana se ha reducido drásticamente. Esta situación demanda decisiones acertadas y prontas que contrarresten y superen la crisis, elevando la producción y satisfaciendo el consumo básico a través de mayores oportunidades de empleo y mejores sistemas de distribución del ingreso; decisiones que requieren de comunicación e información confiable y oportuna.

Simultáneamente a la situación anterior, la sociedad humana vive una revolución técnica y científica provocada por el desarrollo de las fuerzas de producción que origina cambios en todos los aspectos que rodean la vida del hombre: sociales, políticos, culturales, económicos, psicológicos y morales. Revolución que trae consigo una gran cantidad de información que hay que seleccionar, difundir y conservar para que las sociedades puedan enfrentarse y adaptarse a los cambios vertiginosos que provocan la ciencia y la técnica.

Debido a esta dinámica, los estados contemporáneos juegan un papel cada vez más importante en las actividades de la sociedad, al tener que administrar los recursos tanto humanos como materiales y financieros, con estructuras e instituciones que sean capaces de enfrentar el reto actual, a través de la modernización de sus sistemas, para evitar duplicaciones y concretar responsabilidades y, en esta forma, estar en posibilidad de crear planes democráticos de desarrollo y políticas de crecimiento justas, enmarcadas en las características propias de cada sociedad. Bajo esta perspectiva destaca la importancia de contar con medios de comunicación y sistemas de información altamente calificados y acordes a las necesidades del mundo moderno, que permitan a los gobiernos tomar decisiones que mantengan la unidad e identidad nacionales y que impulsen el desarrollo integral de la sociedad principalmente de los estratos más desfavorecidos.

Las resoluciones gubernamentales dependen de la disponibilidad de información contenida en la documentación que se genera día a día en su propia esfera y en las de los sectores social, privado y laboral.

Analicemos entonces, la información documental y la comunicación en el ámbito de la administración pública, con el fin de poder incrementar su utilidad operativa, al detectar sus problemas y proponer soluciones efectivas y convenientes.

## **2. Análisis retrospectivo y prospectivo de la información escrita y su problemática conceptual**

Dentro de las organizaciones administrativas (y en cualquier tipo de organización) ha existido siempre, la necesidad de establecer canales de comunicación, que a semejanza de redes nerviosas de un organismo, transmitan las órdenes, instrucciones, mensajes, normas políticas y las diferentes señales tanto de

regulación como de la operación de las entidades que conforman el campo de la administración pública y de la privada.

El fenómeno de la comunicación es un elemento en el desarrollo de la sociedad, como el del hombre mismo, ya que ha sido, y es, el puente y canal a través del cual se ha transmitido cultura, valores, tradiciones, acciones, decisiones, etc., entre los diversos grupos sociales.

El vocablo comunicar deriva de la palabra latina “comunicare”, lo cual connota puesta o poner en común; de una manera general, comunicación es la acción y efecto de hacer a otro (individuo o grupo), partícipe de lo que uno tiene que manifestar, descubrir, consultar o decir.

Asimismo, comunicación implica transmisión de *información*, con finalidad a una respuesta.

Comunicar es, desde el proceso por el cual las células del padre transmiten el código de las características genéticas que tendrán los descendientes, hasta el complejo proceso, por el cual una sociedad transmite de generación en generación sus patrones de conducta, conocimientos, pautas culturales, experiencias, etc.

La comunicación podemos conceptualizarla como un flujo o *intercambio de información* entre los individuos, grupos e instituciones que permiten la acción e interacción entre ellos.

Lo anterior da la pauta para vislumbrar la importancia del fenómeno de la comunicación y de la información dentro del universo de la sociedad actual, y sus implicaciones en el campo del saber humano.

Al hablar de comunicación inevitablemente debemos de

mencionar y referirnos al fenómeno de la información, el cual es el elemento clave dentro del proceso de comunicación. A fin de contar con un marco de referencia que nos permita ubicarnos dentro del contexto del concepto información, daremos a continuación una definición.

“Información es el conjunto de atributos que tiene, poseen conocimientos de una situación, objeto, elemento, individuo o grupos”.

Asimismo, dentro del campo ya específico de la administración pública, la información es uno de los elementos y sobre todo un recurso, el cual es indispensable para que las organizaciones administrativas funcionen y lleven a cabo todos los procesos que requiera la operación de estas entidades.

Imaginemos el esquema estructural de una secretaría de Estado o una empresa descentralizada; si en este plano graficamos todos los flujos de información, veremos una telaraña que conecta todas las unidades que integran la institución y a todos los individuos que colaboran en ella. Esto, es a consecuencia del hecho que para conseguir el logro de los objetivos de la organización se requiere la coordinación y participación de todos los elementos que la integran; la *información* es un proceso fortalecedor de esta coordinación y es a la vez una pieza indispensable en la operatividad de las instituciones administrativas.

Los flujos de información en una organización proveen de los elementos necesarios para realizar la planeación, organización y control de las funciones que debe llevar a cabo, así como establecer los mecanismos de evaluación y retroalimentación.

En el campo de la administración pública encontramos diferentes tipos de información, tales como: oral, escrita y vi-

sual; de estos tres, la escrita es la más importante, por las características que presenta, las cuales son: dejan huella y registro de mensajes que están referidos al pasado, a sucesos actuales o programaciones del futuro, además de constituirse en documento de consulta y de comprobación de todo tipo de antecedentes de la organización. Una de las más importantes.

La información escrita en la administración asume diversas formas, desde las publicaciones que emite una dependencia como son: memorias de labores; manuales de organización, procedimientos de cualquier tipo; folletos de difusión, libros de consulta, prontuarios; hasta los memoranda, pasando por cartas, circulares, acuerdos, boletines, tableros de información, actas, entre otros. Todo este cúmulo de información fluye a través de los canales de comunicación de las organizaciones administrativas con la finalidad de dictar instrucciones, señalamientos, políticas, normas, regular el funcionamiento, difundir servicios, etc., evaluar y controlar.

Una vez que esta información es utilizada en el presente, tiene que conservarse (la que es útil y relevante), a fin de consultarse posteriormente.

Todo este universo provoca el que haya dificultad al tratar de conceptualizar un modelo que refleje la esencia y contenido del fenómeno de la información escrita.

Existe gran diversidad de formas de comunicación escrita; una de las dificultades para estudiarlas y conceptualizarlas, radica en que no hay consenso de opiniones y estudios acerca de su contenido, formato y nomenclatura.

Sin embargo es posible encontrar aspectos comunes que pueden conducirnos a elaborar un modelo explicativo del aspect-

to de la información escrita, específicamente en el campo de la administración pública.

## **2.1. El manejo de la información escrita en la administración**

El desarrollo tecnológico en nuestra época, aunado al crecimiento en tamaño y complejidad de las dependencias administrativas, ha generado que cobre importancia el estudio de la información escrita, destinada a servir a los requerimientos del proceso administrativo.

Desglosaremos enseguida las principales formas de comunicación escrita utilizadas en la administración.

Por su contenido, la comunicación escrita puede clasificarse en:

1. Formal:
  - 1.1. Ordinaria; u
  - 1.2. Oficial;
2. Informal:
  - 2.1. Extraordinaria o extraoficial
  - 2.2. Implícita;
3. Vertical:
  - 3.1. Ascendente,
  - 3.2. Descendente;

4. Horizontal;
5. Transversal; y
6. Circular.

Asimismo, por la disposición del contenido, la información escrita en el ámbito administrativo se refleja en:

1. Ordenes;
2. Instrucciones;
3. Informes;
4. Memorias de reuniones;
5. Discursos;
6. Medidas disciplinarias;
7. Reglas, manuales, instructivos;
8. Leyes, decretos, reglamentos, acuerdos;
9. Quejas, sugerencias;
10. Informes y reportes;
11. Consultas; y
12. Recomendaciones.

Todo este flujo de comunicación escrita se transmite a través de todos los elementos de la organización, acondicionando su

funcionamiento, regulando sus resultados y por último conservándose en archivos, lugares donde se concentran los documentos para consulta e investigación posterior.

Dentro del universo de comunicaciones e información, se encuentran preferentemente los medios escritos, los cuales son prácticamente los conservadores, del acervo de conocimientos administrativos, legales, económicos, sociales, etc., de las dependencias y entidades de la administración pública.

No se desconoce la importancia de los otros medios de comunicación (electrónicos, audiovisuales), pero siempre habrá la necesidad de perpetuar la información y una de las maneras más prácticas de lograr esta permanencia a bajo costo y al alcance de prácticamente todo individuo, es por medio de la palabra escrita.

Tradicionalmente, el lugar donde se encuentran para su custodia y guarda los documentos generados por la administración pública, han sido los denominados "archivos", los cuales han tenido un desarrollo muy pobre, sobre todo en el sector público.

Los archivos de la administración pública federal han tenido como objetivo conservar la información documental de utilidad administrativa o legal, a efecto de que los funcionarios, empleados o estudiosos, puedan consultar e investigar estos documentos. De manera general están integrados por conjuntos de documentos de índole diversa, que la gestión administrativa reúne durante un período determinado de su actividad.

En México, terminada la conquista y establecidas las bases de organización de la sociedad política de la época, las instituciones públicas se plantearon la necesidad de conservar y recu-



perar los documentos y la información generados por el gobierno virreinal. De esta manera, a mitad del Siglo XVI, se observaba la conveniencia de “ir formando un archivo en que se custodiasen debidamente las provisiones, órdenes y cédulas que expedía la corona y que haya un libro donde todas se asienten por extenso, para que más fácilmente se hallen y se puedan ejecutar”.<sup>1</sup>

Estas necesidades de conservación y recuperación de los archivos públicos en los inicios de la vida del México colonial, surgió simultáneamente a la frecuente utilización del registro escrito en los procesos: civiles, fiscales, religiosos, criminales, y en general en la consolidación de las instituciones públicas y privadas de la época.

Asimismo, los archivos se constituyeron debido a que el proceso escrito sirvió como base en la resoluciones y fallo de los procesos de todo género. “Los informes de los relatores, los dictámenes de los fiscales, entre otros, formaban parte de este proceso.

Igualmente, al incrementarse la generación de documentos, “se hacía difícil el hallarse los papeles que se requerían en un momento dado”; de ahí que se sintiera la necesidad de organizar al archivo.

Podemos decir que durante el período colonial se observó la inquietud de preservar los documentos gubernamentales, eclesiásticos, religiosos y civiles, en archivos ex-profeso, donde se guardaran y conservaran.

La recuperación de los documentos y la información contenida en ellos, ha estado vinculada con la sistematización de la conservación, su clasificación y la descripción de los documentos como de la información contenida en ellos.

<sup>1</sup>Citado por Reyes Cayetano. Memoria de la III Reunión Nacional de Archivos Administrativos e Históricos, Estatales y Municipales.

Al revisar los componentes que integran los sistemas de documentación e información para la toma de decisiones, en el proceso del país, encontramos que han sido variadas las formas de recuperación utilizadas.

En el México colonial, la clasificación de los archivos y la recuperación de la información documental, se establecieron en base al tipo de documento, destacándose la creación de archivos de cabildos, notariales, parroquiales, de juzgados civiles, criminales, cabildos eclesiásticos, de juzgados, etc.

Los principios básicos de organización y funcionamiento de los archivos gubernamentales en nuestro país, se establecieron durante la época colonial y predominaron hasta principios del Siglo XX.

Durante la independencia y posteriormente a la revolución la importancia e interés por parte del gobierno en la conservación y manejo de los archivos se vio disminuida, provocando que los archivos tradicionalmente hayan permanecido olvidados por las autoridades, transformándose en muchas de las ocasiones en depósito de documentos inútiles y, en otras, también de personal no capacitado y que se asigna a esta unidad como medio para marginarlo de otros puestos.

Lo anterior es de suma gravedad, ya que los archivos conforman la memoria de la administración pública; asimismo, esta despreocupación en el manejo y administración de los archivos, ha traído como consecuencia que no se haya creado una conciencia plena de la importancia de los archivos o centros de información en su connotación moderna, como fuentes de información para la toma de decisiones, o medio de evaluación para las ya tomadas, así como instrumento indispensable para la buena marcha de la administración pública.

Es de vital importancia analizar y modernizar el concepto de archivo, a fin de pasar de la concepción de mero receptor de documentos, a la de un centro de información que registre, clasifique, resguarde, catalogue y conserve, la información documental generada por la administración pública y sirva de elemento básico para apoyar un eficiente trabajo, tanto de servicio a la comunidad, como de una mayor eficiencia en las tareas de gestión interna de las dependencias y entidades gubernamentales.

¿Qué problemas se encuentran en la organización y estructura de la información documental dentro del ámbito de la administración pública?

A continuación se analizarán en forma somera:

La información en general y la documentación en particular, esta influida entre otros factores, por la historia y la ideología de la sociedad que la produce, lo que ocasiona diversidad en los métodos y en los sistemas de clasificación y archivo. Asimismo, mucha documentación generada para realizar investigaciones o trámites intrascendentes, pasa a formar parte del acervo de los centros de documentación, de las bibliotecas o de los archivos, incrementando considerablemente el tiempo de recuperación de documentos importantes y dificultando la creación de normas específicas que faciliten el establecimiento de una reglamentación general. La información documental frecuentemente se encuentra dispersa y carece de catálogos de clasificación integrales que indiquen el lugar en el cual se encuentra un documento determinado.

En general, la mayoría de los archivos del país no tienen manuales de organización y de procedimientos ni catálogos de puestos que faciliten los sistemas de administración y los de consulta.

Así entonces, de entre los principales problemas que a la fecha han presentado los centros de información del sector público se pueden enumerar los siguientes:

1o. Falta de coordinación entre los archivos administrativos y los históricos, de una misma institución o entre instituciones, a pesar de que los primeros son la principal fuente de los segundos, por su operación y captura de documentos diaria.

Esta deficiente coordinación se detecta básicamente en los disímiles procedimientos de selección y de eliminación de legajos; así como también en la transferencia inoportuna y desordenada de documentos. Esta situación da como consecuencia que la documentación que puede ser importante desde el punto de vista histórico, quede sin uso para la propia administración pública y para la investigación en general e ingresen documentos irrelevantes.

2o. Los archivos históricos carecen también las más de las veces, de adecuados y uniformes métodos de clasificación y concentración, lo que dificulta la consulta a los usuarios, principalmente cuando se trata de documentos que se encuentran en los diferentes centros de documentación y archivo de la república. De esta forma, los usuarios prefieren no consultarlos, pues, además de todo, la obtención y presentación de documentación histórica reciente se ve atrasada en relación con sus necesidades.

3o. No existe una normatividad y legislación generales que homogenicen la administración documental. Cada archivo administrativo y cada archivo histórico tienen sus propios criterios de conservación y eliminación de documentos; es decir, se carece de legislación sobre los plazos de vigencia.

Este problema puede detectarse también en la clasificación y catalogación de la documentación; cada institución tiene sus normas internas y específicas. Por otra parte, esta falta de legislación y normatividad general, contribuye a que las atribuciones de los responsables de las unidades de archivo sean ambiguas y no se puedan delimitar claramente sus responsabilidades, con la consiguiente falta de eficiencia y motivación.

Asimismo, los grupos documentales que se producen son arbitrarios, porque no están ni programados, ni legislados; existe una sobreproducción de fotocopias que motivan duplicaciones innecesarias. No se cuenta con una evaluación histórica generalizada que indique los tipos de manuscritos o expedientes que deben reproducirse o conservarse.

- 4o. Como se mencionó en el segundo problema, los demandantes de los servicios de archivo prefieren, en ocasiones, no hacer uso de ellos, por su falta de agilidad y modernización. Esto señala una deficiencia en la respuesta de las unidades de archivo a las necesidades de los usuarios, sean éstos del sector público, privado o social.

Los centros de documentación y archivo, como cualquier organismo, deben adaptarse y en la medida de lo posible, adelantarse a los nuevos requerimientos y demandas de la ciudadanía y de la administración, con el fin de proporcionar un servicio eficiente y oportuno; la razón de ser de los archivos es dar información precisa para la toma de decisiones y para la investigación, siendo esta forma un instrumento indispensable para la buena marcha de la administración pública. No deben constituirse, *de ninguna manera*, en centros muertos e inutilizados.

- 5o. A los archivos, se les destinan los espacios menos acondicio-

nados para trabajar: áreas sin luz ni ventilación, carentes de salidas de emergencia, con malos olores y humedad; además, las más de las veces, el espacio es insuficiente para oficinas, consulta y archivo; el personal y los usuarios tienen la sensación de estrechez y amontonamiento.

Asimismo, el equipo y las técnicas con las que trabajan no son los adecuados, pues además de obsoletos, ocupan mucha extensión del poco espacio disponible; en la mayoría de los archivos y centros de documentación se carece de sistemas modernos para el tratamiento de la información (microfilmes, cintas magnéticas y discos, mecanismos de depuración y clasificación entre otros), instrumentos que agilizan tanto la organización interna (de recursos humanos y materiales y de captura, selección y conservación de documentos) como la prestación de servicios.

- 6o. Finalmente, otro aspecto muy importante de la problemática que se ha analizado es, la administración de recursos humanos en los archivos y centros de documentación.

En primer término las universidades de México actualmente no consideran dentro de sus planes y programas de estudio, una "licenciatura en archivonomía"; estos estudios alcanzan únicamente el grado de "técnico".

En segundo lugar, cuando en una dependencia se reubica personal por falta de presupuesto o por ineptitud e indisciplina del mismo, invariablemente se manda a las unidades de archivo y documentación en espera de colocarlo o despedirlo definitivamente.

¿Qué ocasionan estos dos factores? Que se cuente con personal no capacitado, desmotivado, y renuente al cambio; que

los presupuestos federales o estatales destinen a estas áreas las menores partidas para sueldos y plazas, con lo que el personal de archivo se encuentra también mal remunerado y con pocas esperanzas de ascenso.

Asimismo, los servidores públicos desconocen sus responsabilidades o, en su caso, no les dan suficiente importancia, porque no se sienten integrados a la institución y mucho menos a la administración pública. Se carece de catálogos y evaluaciones de puestos; así como de sistemas de calificación de méritos y de incentivos al personal.

Estos problemas que se han comentado no son nuevos ni recientes. Desde mediados del siglo pasado, en 1856, se decía que los archivos estaban abandonados y descuidados. Sin embargo, la etapa de desarrollo económico, político y social en que se encuentra México, hace urgente la necesidad de atacar y superar la problemática que por tanto tiempo ha subsistido.

En este punto cabe hacer notar, que son muchos los esfuerzos realizados a la fecha para mejorar los servicios de los archivos. Podemos citar como ejemplo:

- La iniciativa de ley de administración de documentos:
- La propuesta para la integración de un sistema nacional de archivos administrativos e históricos;
- El acuerdo del ejecutivo federal de 24 de abril de 1980, publicado el 14 de julio del mismo año, en el Diario Oficial, por el que se dispone que el Archivo General de la Nación, será la entidad central y de consulta del ejecutivo federal en el manejo de los archivos administrativos de la administración pública federal;

- Los lineamientos generales que deben observar las dependencias y entidades del ejecutivo federal en la administración de los archivos, emitidos en administraciones anteriores.

Así como también los seminarios y reuniones realizados en materia de archivos y centros de documentación; la creación de comités técnicos consultivos y los esfuerzos en materia de estudio y publicación para la homogeneización y administración de estas áreas llevados a cabo principalmente por el Archivo General de la Nación.

No obstante, muchas han sido las soluciones propuestas y pocas las llevadas a la práctica, pues en el fondo se sigue considerando a los archivos y centros de documentación como fuentes de información poco importantes.

## ALTERNATIVAS DE SOLUCION

En esta ocasión, se propondrán las siguientes alternativas:

- Dar a los servicios de los archivos, que constituyen la memoria de la nación, la importancia y trascendencia que tienen, a través de:

PRIMERO: Una legislación que regule y norme su funcionamiento, organización y coordinación. Se requiere que los archivos de correspondencia, de trámite, de concentración e históricos, estén debidamente relacionados y sistematizados y que a su vez, haya coordinación con los demás archivos históricos de toda la república.

Esta legislación debe estar apoyada por un sistema nacional de archivos el que, a su vez, tendrá sustentación legal.



SEGUNDO: Debe destacarse la importancia de los archivos por medio de campañas de publicidad bien organizadas, que den a conocer los servicios que proporcionan, la forma como trabajan, los acervos que contienen y su ubicación física —muchos de nosotros no sabemos qué archivos existen, ni dónde están ubicados—.

Esta publicidad lograría que ya que los usuarios reales y potenciales no van a las unidades de archivo, éstas se acerquen a ellos y así los atraigan y muestren la utilidad de sus servicios.

- Otra alternativa es, incrementar el presupuesto destinado a los archivos, con el fin de contar con recursos humanos capacitados, motivados y eficientes; así como también con recursos materiales adecuados: espacios físicos funcionales, mobiliario suficiente y apropiado; recursos técnicos modernos y acordes a las necesidades; debe haber por ejemplo, sistemas computarizados, cuando las cargas de trabajo y los costos lo justifiquen, intercambiados con los principales centros archivísticos de la nación y en lo posible, con algunos países del mundo.
- Al darle impulso, publicidad y apoyo jurídico a los archivos y centros de documentación, se despertará el interés por ellos entre la ciudadanía y la propia administración pública, y esto traerá como consecuencia que se precisen estudios avanzados a nivel licenciatura y postgrado, contando así con personal capacitado y profesional que pueda formar cuadros y estructuras organizacionales eficientemente administrados.
- Hasta hoy, la calidad del servicio que ofrece un archivo, sea éste administrativo o histórico, está en función de

la distribución jerárquica de autoridad y responsabilidad; es decir, depende de la estructura y organización que ya está hecha en una dependencia, entidad u organismo. Nosotros proponemos como una última alternativa, que este enfoque se cambie a una administración contingencial; en otras palabras, la naturaleza del servicio que se quiera proporcionar orientará el tipo de organización y estructura de la unidad de archivo. Este enfoque requiere que se realice el siguiente proceso:

- 1o. Detectar y conocer al usuario real y potencial;
- 2o. Conocer los lineamientos generales de política económica y social del país, dados en el plan nacional de desarrollo y en los planes estatales, sectoriales e institucionales; así como advertir las necesidades de investigación presentes y futuras de instituciones educativas, de ciencia y tecnología, privadas y sociales.
- 3o. Adecuar los sistemas y estructuras organizacionales a las necesidades de los usuarios y a las etapas históricas del país.
- 4o. Proporcionar los servicios con la calidad y eficiencia requerida por las exigencias sociales, políticas y económicas, de los tiempos actuales.

Si bien es cierto que algunas de las alternativas propuestas no es posible lograrlas a corto plazo, sí se puede comenzar a trabajar para conseguirlas ahora, en el presente, e ir superando poco a poco los obstáculos que se encuentren hasta obtener, finalmente, un sistema de información documental que sea un verdadero apoyo para las decisiones de la administración pública,

la cual, como anteriormente se dijo, juega un papel cada vez más importante en las actividades de la sociedad, debido sobre todo, a la crisis por la que actualmente se atraviesa.