

EL PAPEL DE LAS UNIDADES GUBERNAMENTALES DE INFORMACION Y SU RELACION CON EL CONTEXTO

Leonor Ortiz Monasterio

Agradezco al Instituto Nacional de Administración Pública por haberme invitado a este **Coloquio Sobre la Actividad Documental en Materia de Administración Pública**.

Hasta donde yo tengo conocimiento, es la primera vez que se realiza una reunión sobre este tema, con la participación en forma institucional, de archivistas, documentalistas y bibliotecarios; ciertamente, la problemática de la actividad documental ha sido discutida en innumerables foros, pero creo que el enfoque que se ha dado a este coloquio permitirá planteamientos novedosos, y soluciones interdisciplinarias de gran utilidad. Por lo cual felicito sinceramente a los organizadores de este evento.

Me parece importante definir, en primera instancia, los alcances de la administración pública y de la actividad documental dentro de ella, para poder situarla en su adecuado contexto.

La característica distintiva del pensamiento contemporáneo sobre el estado, radica en concebirlo como un ente típica y esencialmente administrativo. Esto no quiere decir que las funciones de administración se encontrarán ausentes de la teoría y la práctica estatal anterior, o que simétricamente, el estado actual haya renunciado a algunas funciones —como las políti-

cas, *strictum sensu*— que han sido consustanciales a su evolución secular, sino que el centro de gravedad, el (por así decirlo) polo magnético de la gestión estatal de nuestra época, se sustenta con la visión del estado como organizador de la vida social, entre cuyas funciones la planeación, la evaluación y la coordinación o el control administrativo, adquieren una creciente importancia. La propia constitución de la administración pública como campo autónomo de las ciencias sociales es, entre otros, un indicativo importante de esta tendencia actual. Sin embargo, no es nuestra intención acotar en detalle este proceso de transformación, de por sí complejo y vasto, sino referirnos a una de sus consecuencias principales: la sustantivación (utilizando un término weberiano) de los fenómenos informativos dentro de las instituciones públicas, ésto es, la aparición de expectativas y políticas específicas en materia de información dentro del gobierno.

Hoy por hoy resulta innegable que la información constituye la materia prima de las actividades administrativas del gobierno. Para cumplir con sus funciones, la administración pública requiere de datos que le permitirán precisarlas y adecuarlas a las condiciones en que se realizan, instruyendo a los múltiples componentes que la integran respecto a su contribución concreta en la tarea común. En tanto que organización compleja, la administración pública necesita información para planear, para actuar, para controlar y para evaluar; necesita, en fin, información para cambiar a la realidad y para cambiar con la realidad. El problema, sin embargo, no radica sólo en la información como tal, sino también en la sistematización de su producción y de su transmisión; no en el qué se informa sino en el cómo se informa.

Por lo tanto, concebimos al estado como esencialmente admi-

nistrativo y a la información como la piedra angular en que se sustenta este quehacer.

Resulta claro que en el actual contexto la actividad documental se encuentra entrelazada en todas las tareas del estado y por tanto concierne a la sociedad en su conjunto.

Si bien en algún momento se había definido como principal receptor de la información producida por el estado a sus propios funcionarios, ésto ha cambiado, ya que la planeación democrática, por medio de la consulta popular, exige la posibilidad de acceso de la ciudadanía a la documentación pública. Sólo se logrará una auténtica planeación democrática en la medida en que los ciudadanos involucrados en ella tengan la información necesaria para hacer las recomendaciones pertinentes.

Como ya se ha dicho en las ponencias anteriores, la información tiene un sinnúmero de formas, facetas y soportes materiales. Por lo tanto, cabe aclarar que la información a la que yo me referiré, es al documento, con la excepción que le dieron los expertos en la materia convocados por la U.N.E.S.C.O., en el encuentro de Bani, Italia, en 1979, donde se definió como documento a toda información registrada, independientemente de su forma o de sus características materiales, elaborada, exhibida o conservada por una institución u organización en el desempeño de sus funciones.

Así concebida, la información documental se fusiona con la información institucional y está íntimamente ligada a la estructura informativa de las instituciones —es decir, los órganos y mecanismos destinados a captar, procesar, controlar, almacenar o transmitir información sistemáticamente—; es el sistema

nervioso de las instituciones que le permiten percibir demandas, analizarlas y actuar organizadamente ante ellas y, sobre todo, mantener su integridad y coordinación interna.

El corolario más importante de este planteamiento es que las necesidades informativas y las estrategias documentales del gobierno están ligadas por una afinidad esencial. A diferencia de otras fuentes o, más precisamente, instrumentos de información análogos, los documentos se distinguen porque su medio ambiente natural son las instituciones y ésto no sólo en el sentido de naturalización, sino en el de nacimiento.

Por ello, puede afirmarse que lo que caracteriza a los documentos es que son producidos (pensados, manejados) como documentos por sus usuarios. Lo que obliga a concebir únicamente a la información y al manejo de la misma.

En la medida en que los documentos son a la vez producidos y usados primariamente por las instituciones, las estructuras de información institucional, al preocuparse también por su circulación dentro del organismo, y así al atender al flujo documental dentro de la institución, deben regular su producción e inclusive planearlos. Así, usar, producir, circular, conservar o inclusive seleccionar documentos, son facetas de una misma cuestión, en lo esencial, afín a la del funcionamiento de las instituciones y la de los fenómenos informativos que se presentan en su seno.

Por tanto, los servicios documentales de las instituciones deben organizarse y funcionar como sistemas documentales; es decir, tratar a los documentos como un todo, considerando su manejo relacionado no sólo con el uso y la consulta, sino con los demás factores institucionalmente relevantes.

Es necesario mencionar que en los últimos años se han registrado importantes avances en lo tocante a la organización, integración y funcionamiento de las unidades gubernamentales de información. La conciencia cada vez más clara y generalizada del alto valor de la información, la definición precisa de objetivos y metas en materia de reforma documental, la creación de instancias y órganos específicamente encargados de analizar la problemática de la documentación y proponer lineamientos a las unidades operativas, la formulación de los primeros ordenamientos jurídicos necesarios para auspiciar el mejoramiento integral de los archivos administrativos e históricos, así como la creciente formalización de las técnicas y procedimientos utilizados en los mismos, constituyen algunos hitos significativos de este esfuerzo colectivo por transformar la estructura informativa de nuestro país, a fin de convertirla en un mecanismo eficaz y coherente, que permita satisfacer adecuadamente las demandas de información de las instituciones oficiales y del público en general.

Un común denominador enlaza las diversas acciones y proyectos implicados en este proceso de modernización documental: la orientación sistemática. Desde la década de los sesentas, en efecto, cuando se establecen la comisión de administración de la presidencia de la república y el comité técnico consultivo de unidades de correspondencia y archivo, y más tarde el comité técnico consultivo de información documental, se manifiesta el interés prioritario por llevar a cabo la reforma integral de los servicios documentales del sector público, mediante la instrumentación de un esquema unitario de administración y dirección de los fenómenos documentales, que involucra y vincula a todas las instancias que intervienen en su gestión. En todo caso, se ha pasado de una visión parcial y limitada de los archivos, que

ignoraba la esencial unidad de su problemática, a una visión global y homogénea que ha permitido plantear, dentro de un marco nuevo, con intenciones estratégicas, alternativas de solución viables y duraderas a las tradicionales deficiencias de los mismos. En materia de archivos, este marco estratégico lo constituye el Sistema Nacional de Archivos, que actualmente representa, a la vez, el fruto más logrado y el proyecto más ambicioso de nuestros programas de reforma documental.

En el Sistema Nacional de Archivos cristalizan, en efecto, las múltiples iniciativas de reforma de los servicios públicos de documentación que se habían presentado en México durante las pasadas décadas. Ante un panorama caracterizado por la dispersión organizativa, la heterogeneidad técnica, la improvisación, la falta de apoyo y recursos, y la escasa motivación y preparación del personal del área, tales iniciativas subrayaron la necesidad de vincular orgánicamente a las diversas entidades de archivo y de crear bases para su coordinación normativa y operativa. En cierto sentido, el corolario de esos planteamientos fue que el mejoramiento de los archivos consiste en una mayor integración entre ellos; ésto es, que la reforma de los servicios documentales debía concebirse como una estrategia global permanente, a desarrollar de manera unitaria en todas las instancias y niveles, ligando estructuralmente los diversos archivos existentes en cada entidad administrativa, normando las técnicas y procedimientos de trabajo, propiciando la formación de archivos de concentración e históricos, regulando el flujo de documentación, vinculando sectorialmente los sistemas archivísticos de la administración federal, estableciendo mecanismos de coordinación y apoyo con los estados y municipios, formulando políticas generales de recursos humanos y materiales, legislando y ampliando el espacio institucional en materia de archivos,

etcétera. Con el desarrollo del programa de reforma administrativa, destinado a racionalizar las actividades gubernamentales, esta concepción unitaria de los fenómenos archivísticos se transformó progresivamente en una clara y decidida política institucional, definida y apoyada desde el más alto nivel, que no sólo acogía las recomendaciones técnicas anteriores sobre la necesaria interrelación de los servicios documentales, sino que vinculaba explícitamente a éstos con su medio ambiente natural; es decir, las organizaciones públicas y sus requerimientos informativos, abriendo así la posibilidad de instrumentar la visión sistemática de los archivos. Como resultado de este amplio y complejo esfuerzo teórico y organizativo, la creación del Sistema Nacional de Archivos consumó, pues, un cambio de gran trascendencia dentro de la historia archivística del país, orientado básicamente a normalizar y regular el funcionamiento de los servicios de documentación, a través de la integración de los mismos en una estructura coherente que permite plantear y, eventualmente resolver, dentro de un marco superior, la tradicional problemática.

Se han dado ya algunos pasos importantes en este sentido, a pesar del poco tiempo que el sistema lleva fundado. En primer lugar, se han fortalecido los vínculos entre los archivos, sean administrativos o sean históricos, y se ha sensibilizado a sectores clave de los medios gubernamentales y culturales del país, respecto a la intención y al alcance de la organización archivística; además, se ha consolidado, tanto en el aspecto propiamente institucional como en el técnico-normativo, al órgano cabeza del sistema, el Archivo General de la Nación, que ha rebasado ampliamente el papel que se le confirió desde su fundación, de manera casi exclusiva, como simple repositorio de documentos oficiales antiguos, para convertirse en el agente central de la

estrategia permanente de coordinación, que se materializa en el sistema nacional, transmitiendo esta dinámica nueva a los demás componentes: también se ha avanzado significativamente, aunque de manera desigual, en la dotación preceptiva, técnica y jurídica, de los archivos, cuyos sistemas de organización y trabajo acceden paulatinamente a un mayor rigor formal y homogeneidad, a la vez que se ha rescatado, registrado y abierto a la consulta, una porción considerable del patrimonio documental nacional. Se observa, en suma, una actividad sin precedentes dentro de todo el medio archivístico, que tiene por sustento, a la vez que por propósito, la integración de las diversas unidades operativas en un programa asistemático común.

Naturalmente, el área específica de los archivos administrativos no ha sido ajena a estas tendencias. Es más, se puede decir que ellas derivan en buena medida de la visión y el empeño de los responsables del manejo cotidiano de la documentación oficial activa, quienes, mediante el trabajo conjunto desplegado desde años atrás, no sólo sentaron las bases para el planteamiento de un programa amplio de reforma de los servicios documentales, sino que prepararon también la inserción de los archivos administrativos en un esquema estratégico común. A su vez, el desarrollo de dicho esquema en el subsistema de archivos administrativos del Sistema Nacional de Archivos, así como la creación de la coordinación de archivos administrativos, su órgano normativo, han constituido avances fundamentales en el ramo, que fortalecen y profundizan la integración de las unidades de esta área dentro de la política global referida. Al respecto, las actividades desarrolladas por la propia coordinación de archivos administrativos contribuyeron de manera sustancial. En efecto, la intención estratégica, patente en la concepción inicial de su estructura y de sus trabajos básicos en dos grandes

tipos de programas, horizontales y verticales, claramente destinados a inducir en los archivos administrativos una dinámica integral coherente. En este sentido se avanzó, por una parte, en el proyecto vertical de los circuitos tipo de flujo y archivamiento de documentación administrativa, como fue el caso del sistema red de archivos de la Secretaría de Comercio, y, por la otra, en el diseño horizontal de los llamados subsistemas de documentación y de archivos, donde las labores se iniciaron con los documentos de personal y los archivos del sector laboral. Adicionalmente, se realizaron diagnósticos de los servicios documentales de las entidades de la administración pública central, se brindaron asesorías especiales a las unidades operativas, sobre todo en lo tocante a recursos humanos y capacitación, y se apoyaron decididamente tanto el desarrollo y la difusión de estudios archivonómicos generales, como la operación de las diversas instancias de comunicación y participación normativa existentes entre los archivos administrativos, en un esfuerzo por regular orgánicamente el funcionamiento de éstos, según premisas estratégicas.

Sin embargo, el Sistema Nacional de Archivos sigue siendo nuestro proyecto más ambicioso. A pesar de los logros obtenidos en este aspecto dentro de las diversas áreas y niveles, queda aún mucho por hacer, sobre todo en lo referente a la activación de la base del sistema, es decir, las unidades operativas, cuya decisiva participación en la dinámica de la organización global exige todavía una mayor y más atenta labor de promoción. Aparte de los ajustes que sea necesario realizar en los restantes sectores, es evidente la importancia de éste para el destino futuro del sistema, pues la propia estrategia que en él se articula no sólo requiere de un centro normativo que garantice la conducción unitaria de los fenómenos documentales, sino que de-

pende también de la concurrencia real de todos los componentes en el diseño e implantación de las políticas comunes. Paralelamente, resulta indispensable ampliar y, por decirlo así, organizar el marco normativo técnico y jurídico actualmente existente, tanto a nivel federal como estatal y municipal, para dotar a los archivos nacionales de una perspectiva más clara y propicia respecto a su desarrollo e integración ulterior. En resumen, es necesario actuar para que el Sistema Nacional de Archivos pase de ser un proyecto conjunto ya constituido, a ser una realidad operante que vincule de manera orgánica y efectiva a todos los archivos del país. Naturalmente, la solución de este desafío medular, aun en las actuales condiciones, no involucra exclusivamente medidas periféricas, limitadas al cuerpo operativo del sistema, sino que conduce también a la revisión de la orientación vigente en los centros reguladores del mismo y a la definición colectiva de las modalidades básicas de la gestión normativa en el sistema como tal, y en los subsistemas de archivos históricos y administrativos, en particular. En lo referente al subsistema de archivos administrativos, definitivamente se requiere un replanteamiento fundamental en este sentido, atendiendo tanto al flujo informativo "ascendente" y a la producción organizada de normas, como al flujo "descendente" y a la aplicación controlada y sistemática de las mismas. El fortalecimiento orgánico de los mecanismos de participación normativa y de las políticas de regulación y promoción estratégicas resultan, pues, tareas prioritarias, dada la presente situación de los archivos administrativos, en que priva aún, de manera general, un grado considerable de dispersión y heterogeneidad, a las que ni la formulación autónoma de normas técnicas ni las asesorías parciales pueden poner término. Al respecto, puede decirse que la mayor deficiencia en la gestión pasada de las instancias normativas del área archivístico-admi-

nistrativo, fue haber renunciado a la iniciativa estratégica que, propiamente hablando, constituía su misión esencial, beneficiando una línea de asesoría limitada que si bien derivó en resultados inmediatos, al final condujo a la pasividad y a la parálisis institucional.

Siendo su marco natural, el subsistema de archivos administrativos, el propósito básico del actual programa de trabajo de la coordinación de archivos administrativos del Archivo General de la Nación, se cifra en la recuperación y ejecución de la intención estratégica que ha animado al proyecto global de reforma archivística. Dentro de su campo de competencia, en efecto, el programa pretende activar orgánicamente tanto la producción como la implantación de normas, considerando a estos dos como los aspectos fundamentales de la gestión normativa del subsistema, en atención al desarrollo de una estrategia integral de documentación, común a todos los componentes, que regule el funcionamiento y la proyección de los diversos niveles e instancias operativas. Se ha considerado necesario, en este sentido, distinguir tres momentos fundamentales:

La creación del esquema estratégico, en lo referente a los lineamientos institucionales y documentales, que debe ser resultado de la voluntad y del trabajo colectivo; además, la formulación y el establecimiento del marco jurídico del subsistema de archivos administrativos, como parte del Sistema Nacional de Archivos, vía la expedición de una ley federal de administración de documentos; finalmente, la implantación y control de la estrategia común dentro del universo operativo del subsistema. A través de tales momentos del programa, se busca articular una serie sucesiva de actividades destinadas ya al mejoramiento técnico de las unidades operativas, ya al desarrollo

de sus recursos humanos y materiales, ya al fomento y aprovechamiento de su integración y participación dentro de la organización global.

Así planteado el problema, nos encontramos que en materia de documentación han existido en México dos corrientes de los archivos que han dado prioridad a la conservación y transferencia de los documentos y la de los centros de documentación que han atendido, en primera instancia, el uso de los documentos.

Creemos necesario afrontar ahora este problema desde una perspectiva unitaria e integrada para facilitar la consulta y regular la circulación, flujo y producción documental.

Los centros de documentación y los archivos responden a las mismas necesidades institucionales, que no pueden ser resueltas sin la gradual pero firme integración de ambos servicios en una política homogénea de documentación.