

LA INFORMACION DOCUMENTAL EN EL AMBITO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Miguel Sandoval Lara

Es bien conocido que el desarrollo de la civilización ha traído consigo un aumento considerable y progresivo de la información documental.

Toda sociedad organizada requiere transmitir a través del tiempo y del espacio el conocimiento adquirido en la experiencia y en la investigación, y las formas que ha utilizado han ido desde expresiones pictóricas rupestres, inscripciones jeroglíficas, monumentos arquitectónicos o textos escritos en papel, hasta los modernos sistemas de memorias magnéticas automatizadas.

A la fecha existe un sinnúmero de información distinta que generan todas las actividades de una sociedad. De ello se derivan los problemas básicos de coleccionar, sistematizar y resguardar la información, que a veces se acumula en miles de millones de documentos.

Lo que crean las civilizaciones antiguas y contemporáneas es sólo accesible gracias a su estudio y comprensión, y esto sólo es posible si la información es accesible; si puede ser consultada. Ello requiere, por consecuencia, de estructuras organizativas que integren el acervo documental engendrado por la humanidad.

México no podría ser la excepción en cuanto a la cantidad y

calidad de materiales documentales producidos. Con una amplia tradición histórica, el país cuenta con un cúmulo de testimonios que datan desde la época prehispánica hasta nuestros días. No es de extrañarse que nuestros antepasados indígenas resguardaran, como lo hacemos hoy en día, su legado cultural y el de sus antecesores, en archivos o bibliotecas.

Probablemente, una de las formas más claras de mostrar el grado de desarrollo alcanzado, son las técnicas y procedimientos empleados para producir información, capturarla, resguardarla y recuperarla. Nada más en nuestro país se imprimen cada año más de 30 millones de publicaciones tanto por parte de organismos públicos como privados, la mayoría editadas por el gobierno federal y los gobiernos estatales.

Los distintos gobiernos mexicanos, desde la época colonial, han tomado medidas pertinentes, aunque insuficientes, para constituir la memoria de la nación a través de organismos que capten, procesen y difundan los conocimientos más relevantes. Obviamente que no en todas las épocas se han aplicado los mismos criterios de organización, fundamentalmente porque las necesidades e ideologías han cambiado. Lo que en un principio fue un privilegio de aristócratas, nobles, o religiosos, con el tiempo se convirtió en un derecho del pueblo en general, hasta llegar al acceso libre a la información resguardada en archivos y bibliotecas públicas, que debe ser visto como un avance histórico de gran importancia frente a la gran mayoría de las sociedades anteriores a la era moderna, en las cuales el control de la técnica y de la información marcaban el origen del poder.

Con el paso de los siglos, las memorias bibliográficas, privilegio de unos cuantos, se han convertido en un pilar de la sociedad al cual tienen acceso las grandes mayorías.

La organización de la información forma parte de la tarea de

gobernar. Existen grandes demandas de información organizada en todos los ámbitos de nuestra sociedad. El desarrollo mismo genera nuevas necesidades, difíciles de satisfacer por parte de la administración pública.

Sin pretender presentar un inventario sobre los aspectos más relevantes de la actividad biblio-hemerográfica y documental en México, quisiera enumerar algunos aspectos históricos, con las disposiciones tomadas por los gobiernos correspondientes para solucionar dicha problemática.

Desde sus inicios en nuestro país, la recopilación, sistematización y resguardo de documentos ha estado insuficientemente respaldada por las autoridades gubernamentales; ya sea por ignorancia, por falta de recursos, o porque las condiciones históricas coyunturales no lo han permitido. Con el primer gobierno virreinal, se decidió fundar el Archivo de la Secretaría del Virreinato, llamándolo después sucesivamente Archivo General del Reino, Archivo General de la Nación, y Archivo General y Público de la Nación. Es el primer antecedente para instaurar una memoria que testimoniara el desarrollo de la Nueva España. Muchos fueron los problemas que se suscitaron para lograr que esta institución operara satisfactoriamente, algunos de los cuales nos parecen comunes a la fecha, como la destrucción y pérdida de muchos documentos, la falta de normatividad, la insuficiente remuneración económica de los trabajadores, las cargas excesivas de trabajo, y la constante movilidad del personal asignado.

Paralelamente al trabajo del Archivo General del Reino, que era un organismo oficial, se realizaron actividades bibliotecarias por parte de la aristocracia y la Iglesia; quienes, si bien en alguna forma jugaron un papel destacado como recopiladores de información, también ocasionaron algunos problemas como el saqueo y la desorganización. Es decir, la constante formación de biblio-

tecas particulares impulsó la dispersión de gran cantidad de documentos importantes.

Después de la independencia, con el surgimiento de los estados de la república, cada uno de ellos llevó adelante sus actividades de organización documental, con sus propios objetivos y lineamientos o inclusive en ciertos casos, sin medida alguna. La descentralización de las actividades bibliotecarias, en estas condiciones, frustró los esfuerzos para organizar un sistema único de información documental nacional.

Esta actitud, que en algunos gobiernos estatales se reprodujo con respecto a sus municipios, provocó que la información, cada día en aumento, se extendiera irracionalmente en el territorio, al tiempo que se marginaba a muchas entidades que carecían de recursos e infraestructura. Por otra parte, al igual que en la colonia, los acervos privados siguieron creciendo sin ningún control ni conocimiento de lo que en ellos se resguardaba.

Con el surgimiento de la revolución, que cambió las estructuras de la sociedad e instauró nuevas formas de gobierno democrático, se atendieron aspectos que anteriormente estuvieron descuidados. Como es lógico, han habido aspectos del desarrollo que por su importancia se han contemplado de manera prioritaria, y otros que, desgraciadamente, han permanecido sin el suficiente apoyo. Entre estos últimos se encuentra el concerniente a la organización de la biblioteconomía y la documentación. Nuestro país enfrenta graves problemas al respecto, en comparación con otros países cuyas políticas en este sentido se comenzaron a aplicar desde hace más de un siglo.

Con el viraje en el sistema educativo que generó la revolución y la formación de la Secretaría de Educación Pública y de la autonomía universitaria, se implantaron y organizaron las bibliotecas nacionales. Si ya desde el Siglo XIX las escuelas importantes

del país, al igual que algunos organismos del sector público, fundaron e incrementaron sus acervos bibliográficos y documentales, no es sino hasta la época postrevolucionaria que esto se manifiesta significativamente.

La actividad tendiente a formar y normar acervos documentales bajo la tutela del gobierno, quedó adscrita a instituciones educativas como la Secretaría de Educación Pública y la Universidad Nacional Autónoma de México. El Archivo General de la Nación, que es la institución más antigua y respetable en este campo, pasó a formar parte de la Secretaría de Gobernación para recibir un mayor apoyo. Se inició al mismo tiempo, un proceso nuevo de saturación y conflicto, producto de diferentes causas.

El crecimiento mismo del Estado la ampliación de muchas de sus áreas operativas y, consecuentemente, la progresiva reorganización de su estructura, llevó a que se produjeran muchas y muy diversas publicaciones fundamentales para el funcionamiento global de la sociedad y de cada uno de sus sectores. Hoy en día es el Estado el principal difusor de información documental y bibliográfica, así como el principal receptor de la misma, razón por la cual en su interior las necesidades y demandas son mayores. A la fecha es casi imposible que los servidores públicos tomen una decisión sin antes consultar la información que les proporcione suficientes antecedentes contextuales, y esta actividad se efectúa generalmente a través de bibliotecas y centros de documentación.

Al parejo de dicho proceso de modernización y crecimiento han crecido los problemas para organizarla, pues cada día son más los aspectos que tienen que atenderse.

La correcta utilización de la información refuerza la evolución del pensamiento, la educación y la investigación, y posibilita

el desarrollo de la cultura. La información documental que no está en movimiento, es decir, sustraída de su resguardo para ser consultada, prácticamente no existe para la sociedad, y es que las deficiencias en la sistematización de los documentos provocan que se ignore su existencia.

La copiosa documentación complica, si no está organizada, su conocimiento o consulta, lo que paradójicamente estimula su alejamiento de la sociedad. Pero no es el monto de la información especializada el único ni el principal problema que se presenta en México para organizarla debidamente. Existen algunos aspectos que serían determinantes. En primer lugar, la inconsistencia de un programa permanente de organización y mejoramiento en las áreas operativas dentro del ámbito biblio-hemerográfico y documental del sector público; no contamos todavía con un programa nacional permanente de capacitación para especialistas, ni se llevan a cabo las medidas políticas tendientes a apoyar la reglamentación a seguir por los gobiernos federal, estatal y municipal; otros problemas derivan de la constante rotación de personal y sus bajos ingresos, junto con el desconocimiento de la importancia que tiene la documentación y el desprecio hacia propuestas de sistemas que integren una red nacional de información documental a través de la participación y el intercambio.

Probablemente el mayor problema es la inconsciencia que aún existe para racionalizar nuestras memorias bibliográficas.

Los distintos gobiernos han tenido una actitud comprometida y responsable, pero insuficiente, y muchos de sus proyectos se han quedado a medio camino. En el inicio de los años setenta se mejoraron los archivos nacionales como parte de un programa de reforma administrativa y se creó un comité técnico consultivo de unidades de correspondencia y archivo; a principios de 1978, se incluyó dentro de la estructura de la Secretaría de Programación y Presupuesto el Sistema Nacional de Información Documen-

tal, mismo que se estructuró y organizó a través del comité técnico consultivo de centros de documentación. Este comité, creado en marzo de 1978, buscaba:

1. Como órgano intersecretarial, facilitar la cooperación y coordinación entre las varias dependencias y entidades involucradas en la función documental. En su seno los representantes de dichas dependencias y entidades intercambiaban opiniones y llegaban a acuerdos para unificar y racionalizar los recursos y esfuerzos del gobierno federal en la materia;
2. La participación de todos los niveles, especialmente de los responsables directos de los centros de documentación; y
3. Reunir a expertos en la materia y elevar la calidad técnica de los trabajos.

Se buscaba establecer un sistema de información documental que apoyara de manera práctica, suficiente y oportuna, la toma de decisiones de la administración pública.

El comité llegó a la conclusión que, para alcanzar su objetivo, sería necesario crear en cada sector de la administración pública federal subsistemas sectoriales de información documental, integrados por la unidades de información documental de cada sector.

Asimismo, se recomendó que dichos subsistemas fueran coordinados por un secretario técnico.

Los subsistemas sectoriales de información documental han tenido los siguientes objetivos:

1. Empezar la organización y fortalecimiento de centros de documentación y bibliotecas pertenecientes al sector;

- II. Reunir y ordenar los recursos existentes en la materia para producir resultados que superen las capacidades de cada centro de documentación o biblioteca integrante del subsistema;
- III. Racionalizar la utilización de los recursos humanos, materiales y financieros, destinados a la función documental del sector;
- IV. Establecer un flujo constante de información que permita a los funcionarios del sector conocer lo que se esté generando en su materia;
- V. Normalizar las técnicas de captación, selección, catalogación, almacenamiento y recuperación, diseminación, servicios y retroalimentación de la información documental; y
- VI. Establecer un centro de referencia que dé información sobre la información documental existente en el sector.

A pesar del esfuerzo, el Sistema Nacional de Información Documental sólo alcanzó el 50 % del total programado. Aún así, se registraron avances, considerables dentro de varias secretarías de Estado, algunas de las cuales continúan operando con las propuestas surgidas del comité.

Unos años más tarde, en 1979, se creó por acuerdo presidencial la Comisión Técnica Consultiva de Ediciones Gubernamentales, con el fin de dar unidad y congruencia a las publicaciones editadas por el gobierno. Uno de los primeros trabajos de la comisión estuvo determinado por la necesidad de dar un nuevo apoyo a la difusión de estas publicaciones, lo que originó la instauración de los centros de información y distribución de publicaciones oficiales (CIDIPOS), ubicados en cada una de las capitales de los estados de la república mexicana. Las funciones de dichos centros incluían la discusión de publicaciones del gobier-

no federal en cada una de las entidades federativas, mediante la prestación de servicios tales como la información, consulta, distribución y comercialización. Cada uno contaba con acervos biblio-hemerográficos y documentales que atendían algunas de las necesidades demandadas en provincia. Los CIDIPOS, además pretendían integrar sistemas estatales de información documental, cuyo funcionamiento sería parecido al del sistema nacional, sólo que en el ámbito de cada estado.

En contra de lo esperado, los CIDIPOS alcanzaron un nivel muy bajo de operación. Se manifestaron vicisitudes producto de la inexperiencia de nuevos proyectos, insuficiencia de presupuestos, y sobre todo, ineptitud de gran parte del personal contratado en la mayoría de los 31 centros de información y distribución.

Fueron tal vez los primeros intentos por integrar sistemas globales de coordinación e intercambio, lo cual abarca muchos aspectos en los terrenos de la normativización, capacitación, intercomunicación, difusión y distribución, principalmente. Estamos en la tarea de evaluar esta experiencia para proponer nuevas medidas y caminos. El enfoque a adoptar deberá vincular la organización documental al establecimiento y consolidación de un sistema nacional de planeación democrática. En la medida en que este sistema integra, en forma descentralizada, a los distintos sectores de la sociedad, y a los tres órdenes de gobierno, respetando su autonomía y su capacidad de decisión, los sistemas de información de cada sector social, de cada orden gubernamental, de cada sector administrativo, deberán también ser autónomos, pero existiendo dentro de un conjunto más amplio.

La propuesta es sencilla y su realización tiene que formar parte del establecimiento mismo del sistema nacional de planeación democrática. Hay que recordar que las entidades federativas se integran al sistema a través de la figura de la coordinación.

Es decir, que en cada estado se organiza un sistema estatal de planeación que coordina sus actividades con el sistema nacional.

Las prioridades en la organización documental deberán, así, vincularse a las necesidades que vayan surgiendo del proceso mismo de la planeación, en sus cuatro etapas.

- *Formulación* de planes y programas para cada ámbito de la vida nacional, a partir de ordenamientos jurídicos federales y estatales;
- *Instrumentación* anual de esos planes y programas, a partir de la organización de las actividades gubernamentales, pero integrando, a través de distintas vertientes, a los sectores social y privado;
- *Control* de todo el proceso, en sus distintos niveles; y
- *Evaluación* periódica para retroalimentar a los planes y programas, y para revisar su aplicación, con la participación de la población interesada.

De lo anterior se desprende que es distinta la información que se requiere para cada una de estas fases, y esa información debería concebirse como una infraestructura del sistema de planeación, lo cual no implica poner de lado la información y documentación ya existentes, sino los caminos por los cuales los sistemas existentes deben ser fortalecidos.

Tomemos cualquier ámbito de la vida nacional referido a la organización sectorial de la administración pública, ya sea federal o estatal: la educación, el desarrollo agropecuario, la ecología, y reflexionemos sobre la información documental con la que cuentan las autoridades para diseñar políticas para el mediano plazo, para proponer acciones para la coyuntura, para conocer,

controlar y evaluar los resultados de esas acciones y esas políticas. Se observará, junto a las deficiencias existentes, que sólo agrupando en sistemas a los centros documentales existentes se puede enfrentar la tarea de planeación.

Para facilitar la accesibilidad a la información por parte de la ciudadanía en general, la Secretaría de Educación Pública ha puesto en práctica un programa nacional de bibliotecas, que consiste en integrar una biblioteca general en cada estado y una local en cada municipio. Se tiene contemplado cubrir el total de las actividades para 1986, dividiendo su aplicación en tres etapas: en la primera, que concluirá en 1984, se instalará una biblioteca central estatal que sea cabeza normativa en cada uno de los estados; en la segunda, que finalizará en 1985, se establecerá una biblioteca en cada uno de los municipios que integran un estado; la última etapa concluirá en 1986, cuando cada población de más de 30 mil habitantes sea dotada con una biblioteca local, o en su defecto, de una biblioteca móvil que cubra a varias localidades sucesivamente.

La actual administración pública federal tiene como propósito dar continuidad a gran parte de las políticas aplicadas durante las anteriores administraciones, aunque incorporando nuevos lineamientos que estén acordes con el momento y las problemáticas actuales. Para esto, el gobierno de Miguel de la Madrid, ha tomado medidas concretas que se sustentan en la permanente consulta popular y la planeación nacional, lo cual abrirá nuevos caminos para la sistematización de la información documental. La solución a las deficiencias nacionales está, desde la perspectiva gubernamental, contemplada a partir de un proyecto de planeación por órdenes de gobierno, y dentro de cada orden de gobierno, por niveles de actividad, que de manera armónica integre la mayoría de las demandas del país.

De la misma forma en que está contemplado el sistema de

planeación, este sistema de información deberá tener también un carácter nacional y democrático. Por otra parte, deberá cumplir con las siguientes funciones:

- *Normatividad*, o sea, la determinación de metodologías, indicadores, niveles de cobertura, que deberán observar cada una de las unidades del sistema;
- *Obtención*, que incluye las acciones de recopilación, captación y generación de la información fundamental para la toma de decisiones;
- *Análisis*, que comprende la integración, adecuación, ordenamiento y homogenización de esta información; y
- *Divulgación y enlace*, función destinada a la elaboración e intercambio de documentos, así como a la prestación de servicios de consulta para las unidades relacionadas con el sistema nacional de planeación democrática y el público en general.

Resulta imposible pensar en desarrollo sin contemplar a la información especializada. Ninguna medida adoptada en cualquiera de las áreas de la investigación, educación y producción, tendrá sentido si no se sustenta en la consulta de materiales documentales, máxime cuando hoy día son tantos y tan variados los canales de comunicación y los sistemas de impresión, así como también los estudios y proyectos. El desarrollo continuará generando cantidades considerables de documentos, pero también generará cada vez más demandas de accesibilidad hacia ellos, demandas de todo tipo y de distintos niveles de especialización. Será necesario impulsar las acciones y las decisiones que nos lleven a mejorar los sistemas de información que ya tenemos, a vincularlos entre sí y a remodelarlos de acuerdo a nuevas necesidades.

Cada día se hace más indispensable evitar el dispendio de recursos presupuestales, ya que cada peso mal invertido es una sangría para la nación. Por esto, todas aquellas medidas tendientes a evitar el gasto público innecesario y fortalecer el ahorro, tendrán que ser consideradas y aplicadas. La documentación no sólo enriquecerá los conocimientos de quienes la utilicen, sino que ayudará de modo significativo a evitar la duplicación de proyectos y programas, todo ello como consecuencia de una organización que incremente los sistemas de captación, sistematización y difusión de documentos.

Gran parte de nuestro conocimiento está determinado por la correcta utilización de servicios informativos y documentales bien estructurados, acordes con las demandas presentes y futuras. Es decir, bien planeado, tal cual es el propósito del gobierno del presidente Miguel de la Madrid...