

I

El gobierno puede ser concebido, dentro de un concepto esencial, como un proceso de hechura de políticas públicas. Estas políticas, igualmente, constituyen un proceso de hechura sistemática de información.

El gobierno, de tal modo concebido, está manufacturado con políticas públicas, y las políticas públicas están fabricadas con información.

La información, por su parte, es conservada, organizada y procesada a través de sistemas archivísticos, que operan como centros nerviosos a través de los cuales son hechas las políticas y manufacturados los gobiernos.

Los archivos, en suma, son fábricas de gobiernos.

II

Tradicionalmente, el mundo del servicio público se ofrece como un cosmos donde domina un orden regularizado, pacífico y ordenado, que está sujeto al reinado de la burocratización. Dentro del Estado de Derecho, tal orden está fielmente representado por las leyes, los decretos, los acuerdos, los reglamentos y los manuales, en los cuales se ha perfeccionado la regularidad administrativa.

Entre más desarrollada en una administración pública, más perfecta es la regularidad alcanzada y más elevado es el rango de rutinización que se logra en los diarios quehaceres públicos.

Y sin embargo cuán conflictiva es la sociedad... y la administración pública; cuán tensos son los soportes en que descansa el Estado y su gobierno.

Los asuntos políticos se resumen en la noción del poder, que representa los diversos aspectos de un orden en el que se enfrentan fuerzas enlazadas de manera polémica. El gobierno confía en la administración pública la conservación de la paz, la garantía de regularidad y la vigencia de la rutina, pues se juzga que aquello que es polémico es propio de la política, no de la administración pública.

La política es ajena a la neutralidad, se desenvuelve en la controversia. En contraste a la política, la actividad cotidiana de la administración pública constituye un poderoso mecanismo de normalización de la vida social. Una variedad de definiciones de ella coinciden en su significado como "actividad organizadora del Estado" o como el "Estado en actividad". Otras versiones definen a la administración públi-

* Doctor en Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor de Carrera en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

ca como el “Estado como constructor” o como el “Gobierno en acción”. Todos estos pensamientos señalan precisamente que la administración pública es una actividad del Estado, amplia pero ciertamente peculiar: consiste en la organización continua de una sociedad propensa a la disociación, conflictiva, presa de fuerzas centrífugas, que efectúa medidas previstas, planificadas y experimentadas.

La índole de la administración pública en el Estado de Derecho está marcada por la vigencia de un conjunto de disposiciones que garantizan la vida y el trabajo privados, que preservan los derechos civiles y ciudadanos. No es casual, ni mucho menos, que el Derecho administrativo y la tecnología administrativa estén encaminados a fortalecer estas garantías por medio de una variedad de leyes, reglas, decretos, manuales y guías técnicas. La previsibilidad, fundada en la experiencia histórica plasmada en las leyes administrativas, y la operación administrativa dentro de marcos de alta certidumbre, son los ingredientes de la materia prima que procesa la administración pública: la información escrita.

La abundante legislación referente al procedimiento administrativo, los manuales de organización y procedimientos, las guías técnicas para los procesos de gestión interna, los acuerdos escritos y verbales, son en buena parte la formalización de la rutina y el “ritualismo” que entrañan a la administración pública moderna, cuyo escenario organizativo es el archivo.

Esta actividad ha sido calificada adecuadamente como una racionalidad de procedimiento, no de resultados o de desempeño. Sin embargo, a pesar de su índole propiamente administrativa, algunas interpretaciones de política pública tienden a identificarla con comportamiento procedimental de la administración pública. En este sentido, se dice que la política pública consiste en una cadena decisoria establecida, que se caracteriza por un comportamiento consistente y repetido.

III

Interpretaciones como la aquí reseñada, no visualizan modalidades diversas del comportamiento gubernamental, y son insuficientes para entender al gobierno, su índole y su función, así como la variedad de sus manifestaciones de actividad. Del mismo modo, una interpretación tal de la vida administrativa muestra al archivo como un cuerpo inerte que sufraga la quietud burocrática, la rutina infecunda y la conducta conformista.

Una interpretación integral de la política pública debe estar en consonancia con la naturaleza del gobierno y la vida política moderna, altamente diferenciada en grupos específicos: clases sociales, asociaciones civiles, grupos primarios, grupos informales, organizaciones complejas, partidos y grupos de interés.

La política pública no sólo se desenvuelve por medio de un proceso de hechura caracterizado por aproximaciones sucesivas, alcanzando un objetivo y continuan-

do en movimiento para alcanzar otro más, y así en adelante: tampoco es lo usual que una política se diseñe para atender un problema específico, que puede o no solucionar, y luego ser re-elaborada y alterada sucesivamente bajo el mismo patrón o dentro de otro nuevo, y así continuar.

El proceso de hechura de política pública consiste en una sucesión encadenada de políticas individuales desenvueltas en una sucesión multilineal, que está fundada en una perspectiva caracterizada por la equifinalidad; es decir, también sigue las trayectorias que las circunstancias imponen. Aquí juegan un papel relevante la excepcionalidad y la eventualidad, y se deben considerar nociones tales como las de **suceso, evento, excepción, contingencia y riesgo**.

La vida política moderna es una de estas circunstancias condicionantes, por la proliferación de grupos políticos interviniendo en ella. Hoy día, el diálogo civilizado se efectúa a través de organizaciones complejas, entre las cuales los partidos, los sindicatos y otros grupos que actúan en la vida política. La política pública es formulada **dentro y fuera** del gobierno del Estado moderno.

La hechura de la política pública suele representar la diferenciación política y la multiplicación de núcleos de poder participantes, de modo que su proceso de configuración consiste en un aglomerado de segmentos de política o una trabazón de políticas singulares elaboradas por diferentes grupos. Por consiguiente, la índole del proceso de política pública revela la imposibilidad de los servidores públicos para comprender cabalmente todas las etapas, todas las instancias y todas las estrategias como es formulada. Para salvar esta brecha, el archivo opera como un proveedor sistemático y diferencial de información para la hechura de la política, y sólo a través del archivo es posible obtener una panorámica integral del proceso de la política.

Desde muchos aspectos, la archivística es un oficio profesional de analista de políticas. Pocos servidores públicos tienen una idea más completa, ordenada y sistemática de la información fluyente, que sirve de materia prima para la hechura de las políticas.

Tal es el grado de limitación y escasez del funcionario público para comprender cabalmente la realidad en la que se encuentra inmerso, que su papel en la hechura de la política pública obliga a que simplifique y restrinja su actividad a un número mínimo de políticas posibles. Esta medida, fundada en una escasa información disponible y accesible para ellos de manera individual, provoca una drástica reducción de políticas que se juzgan inviables por no disponerse de un flujo mayor y más sistemático de información. Es decir, a mayor especialización del funcionario, menor su participación en la hechura de políticas y menor la capacidad del gobierno para multiplicar sus acciones.

Decisiones restrictivas como las señaladas, muestran una estrechez básica en los procesos de gobierno, a saber: que la hechura de política dispone de información

limitada y que dicha información fluye hacia el funcionario público bajo condiciones de incertidumbre. Ello obedece a que la política no es formulada y aplicada de una sola vez, pues su proceso es un movimiento de formulación y re-formulación permanente. La política pública consiste en una serie de acercamientos cronológicos, es un proceso complejo de integración y coordinación de políticas seriadas que comprende una variedad de participantes colectivos e individuales, dentro y fuera de la organización gubernamental.

Empapados en dicho proceso, los funcionarios públicos tienden a extraviarse en el bosque por estar sujetos a un árbol, y dependen cada día más y más de la labor del archivista como un analista de políticas, cuya información procesada puede incorporarse a la política en curso, como si se tratara de un ferrocarril en movimiento perpetuo que no puede detenerse.

IV

Entre los problemas del gobierno, muchos de ellos son el efecto de la insolvencia de la hechura de la política pública. En primer lugar, hay problemas que obedecen a yerros que nacen de la incapacidad de la administración pública para procesar oportuna y adecuadamente las dosis de información proveniente de **condiciones de certidumbre**, debido a las obsolescencias de organización y funcionamiento; a falta de adaptación a nuevas condiciones; a la corrupción burocrática, y a un defectuoso esquema de organización de sus sistemas de información.

En segundo lugar, las deficiencias suelen emerger de la incapacidad para enfrentar **condiciones de incertidumbre**. Por consiguiente, es imperativo producir conocimiento necesario y suficiente para la hechura de políticas ante contingencias y riesgos. La definición de las condiciones está determinada, como es observable, en la viabilidad de conocimiento ante certidumbre, incertidumbre o riesgo, pero la definición de estas condiciones sólo es posible a través de un sistema archivístico que ofrezca la información necesaria para conceptuar al **problema**, establecer su alcance y prever su impacto.

El archivista puede convertirse en un profesional del análisis de políticas si, además de su formación tradicional en Archivonomía, es capacitado dentro de sus programas de enseñanza para realizar las siguientes labores:

1. Cuando un gobierno funciona en condiciones de certidumbre, el archivista debe proveer de conocimiento suficiente para su desempeño, colaborando a prevenir un conjunto de resultados de una decisión dada. Al efecto, puede utilizar la legislación en la que suele existir una alta dosis de experiencia histórica y humana en asuntos administrativos. Las leyes, decretos y reglamentos son capas acumuladas de legisla-

ciones precedentes cuyo contenido de experiencia habilita a la administración pública para comportarse con grados elevados de certidumbre.

2. Cuando el gobierno se desempeña bajo condiciones de riesgo, el archivista puede precaver una multiplicidad de resultados y hacer que la probabilidad de los resultados sea conocida. El archivista es un analista de políticas que auxilia al experto en contingencias o desastres naturales, que es quien sabe que estos ocurren, aunque no cuándo ni cómo. El archivo constituye un repertorio de información que hace posible cierto grado de prevención de contingencias, gracias a que conserva y ordena datos anteriores y actuales de los sucesos catastróficos.

3. Cuando el gobierno se encuentra activo en condiciones de incertidumbre, y por lo tanto puede esperarse que una decisión dada se enfrente a más de un resultado; y que la probabilidad del resultado sea desconocida, en este caso, el archivista puede desarrollar criterios de conocimiento, de cálculo y de previsibilidad. Es en los archivos donde existe la información necesaria para reducir los márgenes de incertidumbre en los que operan los gobiernos, y permiten la preparación de planes y programas de acción, los presupuestos financieros y otras tecnologías de planificación, previsión y auscultación del futuro.

Como muchas de las profesiones de antigua data, la archivística puede transformarse en un oficio moderno que colabore de manera principal en el buen desempeño de los gobiernos. Especialmente, el archivista está dotado para operar como un experto en políticas públicas, como un analista de políticas cuya estratégica posición en los centros de información y conocimiento le permite tener una visión de conjunto que los implementadores de políticas no tienen. Estos implementadores, igualmente, no disponen del tiempo necesario para conocer a fondo a las políticas en curso, que se suceden como oleadas sucesivas constantes y veloces, y deben ser auxiliados por quienes tienen como oficio procesar la información.

El archivista es un fabricante de política pública, cuyo producto elaborado puede ofrecer al implementador para su consumo inmediato. Pocos servidores públicos, como el archivista, tienen el tiempo necesario para fabricar completa una política pública que pueden ofrecer a la administración gubernamental, como un producto terminado.