

Manuela MORO CABERO, *El sistema de gestión de la información integral en la Administración Central Ministerial*, "SIGNO. Revista de Historia de la Cultura Escrita" 3 (1996) Universidad de Alcalá de Henares, pp. 107-124.

# EL SISTEMA DE GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN INTEGRAL EN LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL MINISTERIAL

Manuela Moro Cabero  
Facultad de Traducción y Documentación  
Universidad de Salamanca

## Introducción

Asignar a la Administración la función de servir como una función consustancial a su propia definición,<sup>1</sup> supone concebirla, a la vez, como un órgano ejecutor de tareas que le vienen dadas. Para servir, debe responder a unos mandatos, direccionados por determinados mandatarios. La cuestión inmediata es saber si existe un denominador común entre dichos términos: mandatos y mandatarios. En un Estado de derecho democrático, el concepto de sociedad es la solución adecuada: Sirve a la sociedad, respondiendo a las necesidades de ésta, y es direccionada por la misma a través de sus representantes. El imprescindible diálogo entre ambos elementos nos permite hablar de una Administración Democrática, pero también Comunicativa y Comunicada. Cualidades que nos introducen directamente en el sistema de la información administrativa.

Siendo conscientes de la importancia de la administración de dicho sistema,

---

<sup>1</sup> La exposición de motivos de la LRJ-PAC, señala como es la propia Constitución quien "consagra el carácter instrumental de la Administración, puesta al servicio de los intereses de los ciudadanos". *Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común* (BOE núm. 285, 27-XI-92). A. Guaita, aúna al concepto de servicio el de eficacia cuando afirma: "nunca ha estado la Administración desligada de la idea de eficacia, ya que tiene ex propia natura un evidente sentido teleológico: la administración es para servir..." GUAITA, A., *Veinticinco años de la Administración española: 1939-1964*, "Documentación Administrativa", nº 78 y 79 (1974) p. 10.

en tanto que una gerencia eficiente posibilitará la calidad del flujo informativo, pretendemos contemplar el sistema de Gestión de la Información Administrativa (GIA) desde la óptica de los archivos centrales ministeriales, con el objetivo de generalizar sobre los rasgos más característicos del mismo. Iniciamos el estudio ofreciendo una definición de sistema así como una relación de sus propiedades, para dar paso a un planteamiento sobre la utilidad del enfoque en la Administración Pública. Estos tres apartados proporcionan unos conocimientos básicos para el acercamiento a la comprensión del sistema GIA y su implementación. Discernimos las particularidades del mismo y, a modo de conclusión, examinamos la percepción del sistema, encontrando en su inherente relatividad el factor explicativo de su estado de implicación y el punto de partida para su corrección.

## 1 Definición de sistema

Iniciar este apartado evocando algunos versos de J. Donne es una forma hermosa de abrir la puerta al sistema de Gestión de la Información. Ellos, desde su belleza, justifican la necesidad del sistema, sobrada razón para deleitarnos con su lectura:

"Y

Nadie es una isla completa en si mismo,  
Cada hombre es un pedazo del continente y  
una parte de la tierra".

Desde un enfoque menos poético, para entender el concepto de sistema, nada mejor que recordar las teorías sobre pensamiento sistemático, desarrolladas por G. Probst y H. Ulrich, quienes al analizar los elementos constitutivos del pensamiento global exponen lo siguiente:

"Un système est un tout dynamique, qui possède en tant que tel des propriétés et des comportements déterminés. Il est composé de parties, reliées entre elles, de sorte qu'aucune partie n'est indépendante des autres et que le comportement du tout est influencé par l'action d'ensemble de toutes les parties".<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> PROBST, G.J.B. y ULRICH, H, *Pensée globale et management. Résoudre les problèmes complexes*, Les Editions d'Organisation, Paris 1989, p. 32 "Un sistema es un todo dinámico, que posee como tal, propiedades y comportamientos determinados. Está compuesto de partes, unidas entre ellas, de tal manera que ninguna es independiente de las otras y que el comportamiento del todo está influenciado por la acción de conjunto de todas las partes".

Paramés Montenegro al definir el concepto "sistema" refleja perfectamente la idea de integración de sistemas concebidos, a su vez, como subsistemas de sistemas mayores. Esta es:

"Es un todo complejo, compuesto por diversas estructuras especializadas o subfunciones (subsistemas) interrelacionados e interdependientes, que se mueven en el entorno de otros sistemas iguales o mayores que él, de alguno de los cuales tiene una especialísima dependencia, para el cumplimiento de uno o varios objetivos, en ocasiones impuestos por leyes naturales, o a veces, fijados libremente por el hombre".<sup>3</sup>

La idea principal se basa sobre la afirmación de que el sistema está dotado de un grado de complejidad más grande que las partes. Posee propiedades irreductibles por relación a sus subsistemas constitutivos, fijadas de esa forma dadas las relaciones que unen los componentes. Su evolución está condicionada por las modificaciones internas que puedan afectar a sus elementos integrantes, y por las interacciones establecidas entre él y su entorno. A pesar de dicha evolución, el sistema conserva cierta estabilidad o bien puede llegar a transformarse dando lugar a la desintegración o a una mayor integración. En definitiva, tiende a ser estable siempre que conserve sus propiedades a pesar de las modificaciones internas y externas a las que está sujeto.

C. Vincent afirma que la noción más específica del sistema es la del "estado" porque "en cada instante, puede ser caracterizado por una descripción que especifica enteramente su situación en un momento dado. A lo largo del tiempo, el sistema pasa de estado en estado, sucesivamente".<sup>4</sup> Esta idea nos permite entender la capacidad de adaptación del sistema a los cambios producidos.

## 2 Utilidad de un enfoque de sistemas en la Administración Pública

Administrar un servicio es una tarea frecuentemente mal percibida por los miles de administrativos; es una idea expandida en la que se cree que la gestión sólo implica a la producción industrial y no concierne a las actividades denominadas "improductivas". Abordar dicha administración desde otro punto de vista que no sea el meramente estático, evaluativo de los balances finales, operativo sin posibilidad alguna de cambiar los resultados finales y por tanto, claramente insatisfactorio, es una obligación para contribuir a la pervivencia de la organización. Aproximarse de una

---

<sup>3</sup> PARAMÉS MONTENEGRO, C., *Introducción al management. Un nuevo enfoque de la Administración Pública*, ENAP, Madrid 1974, p. 188.

<sup>4</sup> VINCENT, C.P., *Des systèmes et des hommes. Pour une nouvelle approche du management*, Les Editions d'Organisation, París 1990, p. 24.

manera dinámica, abordando de manera especial, los problemas de las organizaciones, con raciocinio y precisión. Es, parafraseando a Hauwel, "pilotar una acción [o muchas por regla general] hacia un objetivo [o varios] previamente definido[s]".<sup>5</sup>

En una economía tan competitiva como la nuestra, es necesario adaptarse para no desaparecer. Ocurre, que aunque cualquier persona responsable de las decisiones, es consciente, su realización es menos evidente, apareciendo múltiples dificultades opuestas: rutinas de trabajo, búsqueda sistemática de posiciones confortables, resistencia a los cambios, desinterés general, despersonalización del trabajo, desconocimiento de los canales informativos, realización de tareas atemporales, alejamiento del ciudadano, etc.

Inmersos en una Administración comunicativa, en una sociedad receptora y emisora de continuos mensajes con dicha Administración, en un universo informacional, debemos dar la razón a Hauwel cuando expresa que

"L'homme n'est pratiquement plus aujourd'hui en prise directe avec l'action physique; un filtre ou un écran informationnel le sépare du monde réel pour progressivement l'occulter et se substituer à lui".<sup>6</sup>

Desde la óptica archivística, y como organizadores directos de la información administrativa, tenemos la responsabilidad de acercar al hombre a la realidad, levantando el velo informativo que le envuelve. Las acciones de una organización quedan oscurecidas si la información y el servicio prestado no han sido "pilotados" con el objetivo preciso, previamente definido, de informar. Pero también, como conocedores de todo el circuito informativo, recae sobre nosotros, cierta responsabilidad en la determinación de la anulación de rutinas y en el establecimiento de los mecanismos que aseguren una adaptación constante.

Si la Administración Pública es una organización compuesta de Personas y de máquinas, que para la consecución de unos fines, se mantienen enlazados por un sistema de información, e influenciados por el medio en permanente cambio, es evidente, entonces, que la Administración debe concebirse como "un sistema formado de partes interrelacionadas, interactivas e interdependientes, en el que los *inputs* son los recursos que se emplean para hacerla funcionar y obtener los *outputs*, es decir, los productos o los servicios esperados por la colectividad o por los ciudadanos

---

<sup>5</sup> HAUWEL, C., *Gérer les services administratifs et améliorer leur efficacité*, Entreprise Moderne d'Édition, París 1988, p. 87 y ss.

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 23. "El hombre no tiene, en la actualidad, un contacto directo con la acción física; un filtro, una pantalla informativa le separa del mundo real para, progresivamente, ocultarle y sustituirle".

individuales".<sup>7</sup>

### 3 Propiedades de un enfoque de sistemas

Resulta difícil abordar un sistema sin detallar las principales características del mismo. Pasamos a enumerarlas de manera esquemática, respetando las observaciones que realiza Paramés Montenegro, quien, entre las propiedades esenciales, destaca las siguientes:<sup>8</sup>

- 1 *Comprehensividad*: Aproximación al sistema considerando todos los puntos de vista.
- 2 *Coordinación*: Orientación de todos los sistemas (en su doble condición de sistemas-subsistemas), hacia la eficacia global del sistema, para superar todas las presiones del entorno.
- 3 *Interrelación*: Cada uno de los elementos influye y actúa sobre el resto, lo que significa una conceptualización del sistema dinámica, dado que se halla, siempre, sometido a continuo cambio.
- 4 *Interdisciplinarietà*: No se puede concebir la gestión de un sistema desde una única disciplina. Su gestión conlleva la coordinación de varias.
- 5 *Interacción con otros sistemas*: cada sistema, como elemento componente, a su vez, de otros sistemas, se encuentra sometido a constante relación con los demás.
- 6 *Influencia directa del Medio ambientes* en el que se mueve el sistema. Esta característica nos marcará la categoría del sistema: abierto, cerrado, relativamente abierto o cerrado.<sup>9</sup>

Vincent, señala además:

- 7 *Complejidad*: el sistema es más grande que las partes
- 8 *Irreductibilidad*: La relación de las partes imposibilita la reducción del

---

<sup>7</sup> CALIMERI, M., *La riforma della pubblica amministrazione vista come evoluzione del sistema*, "La Scienza e la Tecnica della Organizzazione nella Pubblica Amministrazione", n° 1 (1969, enero-marzo) p. 16.

<sup>8</sup> PARAMÉS MONTENEGRO, C., *Opus cit.*, p. 194

<sup>9</sup> Un sistema totalmente cerrado no permite el intercambio con el entorno conllevando a una degradación progresiva o entropía máxima. Un sistema relativamente cerrado, posee cierta capacidad para adaptarse, manteniendo su estructura en los límites previamente fijados. Un sistema totalmente abierto tiene capacidad de intercambio con su entorno, es capaz de adaptarse al mismo y además puede cambiar su propia estructura. Un sistema relativamente abierto, se diferencia del anterior, porque no puede cambiar su propia estructura. VINCENT, C.P., *Opus cit.*, p. 32.

sistema

- 9 *Jerarquía*: todo sistema está sometido a una jerarquía de subsistemas o niveles integradores.

4 **Hacia un sistema de Gestión holística de la Información Administrativa**

Holístico deriva del griego "Holos" que significa entero;<sup>10</sup> "un estado holístico designa, en las Ciencias de la vida la armonía que existe entre las partes y el todo"<sup>11</sup>. Un sistema de Gestión holística de la información administrativa exige autonomía, flexibilidad y cohesión para una buena caracterización. Un estado de la cuestión riguroso sobre el nivel de implementación del sistema GIA en España resta por hacer;<sup>12</sup> creemos que éste es todavía bajo, siendo fácil imaginar que, al acercarnos al detalle específico, el panorama se torne un tanto desalentador. Sin embargo, este análisis pormenorizado de la situación es una exigencia más para poner en funcionamiento un programa de gestión integral de la información. Realizamos dicho acercamiento desde la posición de un archivo central. En cuanto que, mientras no existan unas directrices aprobadas oficialmente, no podremos intervenir en la implantación de un plan de gestión de la información que controle el flujo informativo orgánico desde su "nacimiento" hasta su "muerte". Estamos convencidos de que debemos actuar, independientemente de que se nos ofrezca la oportunidad, de hacerlo desde la primera puerta del "préarchivage" documental, pues creemos firmemente, y lo afirmamos como M. Crozier, que "todo sistema sobre el que no se interviene se degrada".<sup>13</sup>

Observamos a los Archivos administrativos, en nuestro caso particular, centrales ministeriales, que han venido siendo considerados meros depósitos de la documentación administrativa-memoria próxima de la colectividad a lo largo de su

---

<sup>10</sup> La voz holo se recoge como "Afijo griego que significa todo, total o entero" en MOLINER, M., *Diccionario de uso del español*, Gredos, Madrid 1991, t.2. p. 56

<sup>11</sup> VINCENT, C.P., *Opus cit.*, p. 157.

<sup>12</sup> A excepción del estudio de LLansó i Sanjuan sobre el análisis pormenorizado de los modelos de gestión de documentos, no han sido realizadas investigaciones serias sobre el tema que de alguna manera completen dicha obra. LLansó, realiza unos comentarios a modo de epílogo sobre la Gestión en España a nivel estatal y autonómico. LLANSÓ I SANJUÁN, J., *Gestión de documentos. Definición y análisis de modelos*, IRARGI, Centro de Patrimonio Documental de Euskadi, Bergara 1993. Véase también ALBERCH I FUGUERAS, R., *Le développement de la gestion des documents administratifs et des archives en Catalunya*, "Archimed" vol. 2 núm. 1 (1993) pp. 18-21. CASADEMONT I DONAY, M. y COROMINAS I NOGUERA, M., *Estratègies per a promoure els arxius en el si de les administracions*, "LLigall. Revista Catalana d'Arxivística" n° 9 (1995) pp. 15-39. CONDE VILLAVARDE, M.L., *La gestión de documentos en la administración*, "Boletín de la Anabad" vol. 33, n° 3 (1983) pp. 465-469.

<sup>13</sup> CROZIER, M., *No se cambia la sociedad por decreto*, INAP, Madrid 1984, p. 23.

historia. Carentes de recursos, que hicieran posible una organización adecuada, y de poder, para exigir el traspaso de documentos organizados, se han visto relegados a cumplir la función de recolección documental generada en los departamentos de forma pasiva.<sup>14</sup> Sin embargo, son "un factor imprescindible de continuidad frente al carácter cambiante y variable de las estructuras administrativas"<sup>15</sup>.

Si tomamos en cuenta los valores de los documentos depositados en un Archivo Central, sin olvidar el binomio ~~del~~ que forman parte sustancialmente - memoria próxima y memoria histórica o remota-, éste está muy lejos de constituirse como sujeto pasivo, pues su acción organizativa y de prestación de servicios viene a significar un ejercicio *activo y dinámico*, configurándose él mismo como un *subsistemas* del sistema de la Administración Pública<sup>16</sup> y a su vez, en un sistema estructurado en subsistemas responsables de las diferentes funciones archivísticas que le son propias.<sup>17</sup>

Un análisis específico, de gran interés para todo profesional que se inicie en la confluencia de sistemas y su aplicación a la archivística, nos lo ofrece M. Roberge. Obviamente, a tenor de las diferencias expuestas sobre la implementación en Québec frente al caso hispano, resulta complicado aplicar la teoría de sistemas desarrollada por M. Roberge, a las estructuras administrativas de nuestro país, así como sus modelos archivísticos, pues los ejes de aplicación, base de sus planteamientos, son diferentes. Siendo la realidad otra, no podemos cambiarla, para adaptarla a unas estructuras foráneas, aunque sí observar las nuevas proposiciones y consejos siempre que sea posible. Como se aprecia en la representación gráfica que se ofrece a continuación,

---

<sup>14</sup> En este sentido se mostraba el Grupo de Trabajo de Archivos Administrativos en su ponencia *El tratamiento de la documentación económica en las Administraciones Públicas* presentada en *Jornadas sobre metodología para la identificación y valoración de fondos documentales de las Administraciones Públicas* (1<sup>a</sup>. 1991, Madrid), Dirección de Archivos Estatales, Madrid 1992. p. 3 y ss.

<sup>15</sup> CONDE VILLAVARDE, M.L., *Manual de tratamiento de archivos administrativos*, Dirección de Archivos Estatales, Madrid 1992. p. 11. Retomaremos los mismos parámetros al hablar de las funciones propiamente archivísticas. Aunque cabe decir que todo sistema, abierto y dinámico en su concepción, supone la existencia de este binomio.

<sup>16</sup> Para mayor información sobre aplicación y desarrollo de una teoría de sistemas en la Administración véase PROBST, G.J.B. y ULRICH, H., *Opus cit.*; URANGA COGOLLOS, C. *El principio de eficacia en la organización administrativa. Hacia una administración por sistemas*. "Documentación Administrativa" 218-219 (1989) pp. 97-109; PARAMÉS MONTENEGRO, C. *Opus cit.*; VINCENT, C.P., *Opus cit.*; KAST, F.E. y ROSENZWEIG, J.E., *Administración en las organizaciones. Enfoque de sistemas y de contingencias*, McGraw-Hill, 2<sup>a</sup> ed. en español, México 1988; HAUWEL, C. *Opus cit.*

<sup>17</sup> Sistema de Información y subsistema de gestión de documentos administrativos son desarrollados por Roberge en la segunda parte de su obra *La gestión de la information ...*, configurando un modelo de sistemas que se desarrolla en otro nivel, pero que no escapa a nuestra concepción. ROBERGE, M., *La gestion d'information administrative. Application globale, systémique et systématique*, Documentor, 2<sup>a</sup> ed., La Pocatière (Québec) 1992.

las diferencias son importantes. En la configuración de sistemas, defendida por Roberge, las actividades, resultantes del tratamiento archivístico, están dotadas de un alcance mayor, en cuanto que participan desde la creación del documento hasta su eliminación o conservación permanente, constituyendo un todo homogéneo y compacto, en el que las decisiones tomadas en el inicio de la cadena documental están presentes, de manera determinante, en la última fase del proceso. Por el contrario, en la configuración de sistemas y subsistemas de la Administración, el proceso documental se muestra heterogéneo, obteniendo sólo, a través de la suma de las actividades de todos los subsistemas en que se configura un sentido de unidad. Adición que no siempre es posible conseguir con éxito, pues cualquier retraso o anomalía en uno de los eslabones constituyentes de la cadena supone la alteración del proceso.

Figura nº 1 La jerarquía de sistemas de una organización vista por Roberge.<sup>18</sup>

SISTEMAS ADMINISTRATIVOS			
GESTIÓN DE INFORMACIÓN ADMINISTRATIVA (subsistema)			GESTIÓN DE ARCHIVOS (subsistema)
ESTRUC- TURA DE CLASIFICA- CIÓN (sub-subsis- tema)	CALENDARIO DE CONSERVACIÓN Y ELIMINACIÓN (sub-subsistema)	REPERTORIO DE DOCUMENTOS (sub-subsistema)	

El subsistema GIA (Gestión de la información Administrativa) es considerado un elemento integrador del sistema administrativo; elemento componente del mismo nivel es el subsistema de gestión de archivos, específico de la documentación con valor secundario, frente al anterior, dotado de valor primario. En este segundo componente no han sido detalladas las partes (sub-subsistemas), dado que se pretende primar la acción organizativa en el primero, donde, sí que han sido desarrollados los sub-subsistemas esenciales componentes: sub-subsistema de clasificación, sub-subsistema de valoración, y sub-subsistema de descripción.<sup>19</sup>

Seguidamente establecemos un cuadro aproximativo del perfil del sistema GIA, en nuestra Administración Pública.

<sup>18</sup> Entre paréntesis hemos dejado indicado el grado de jerarquía de unos sistemas frente a otros.

<sup>19</sup> Véase ROBERGE, M., *Opus cit.*, p. 124.



Figura nº 2 Sistema GIA en las Administraciones Públicas

SISTEMAS ADMINISTRATIVOS			
GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN ADMINISTRATIVA			GESTIÓN DE ARCHIVOS
GESTIÓN DE INFORMACIÓN ACTIVA	GESTIÓN DE INFORMACIÓN SEMIACTIVA (Aº CENTRAL)	GESTIÓN DE INFORMACIÓN SEMIACTIVA (Aº INTERMEDIO)	
Identificación-Clasificación-Valoración-Descripción-Descripción-Valoración-Clasificación-Identificación			

Los componentes del sistema no son idénticos a los anteriores. No se produce una actuación directa sobre la información, desde las oficinas gestoras, que repercute en todo el sistema. Ello justifica la aparición de diferentes sub-sistemas, inexistentes en el gráfico anterior: De gestión de la documentación activa y semiactiva con más o menos valor secundario. Es decir, hay una **ausencia total de planificación de la gestión informativa**; significando la reiteración de tareas en cada etapa o sub-sistema.

Esta es la razón que justifica el conglomerado de componentes específicos de la última fila del gráfico. La identificación, clasificación, descripción y valoración (en el hipotético caso de que ésta última se produzca) no tienen una secuencia precisa, ni un lugar fijo dentro de los diferentes sub-sistemas. Son componentes que pueden existir en uno, en ninguno o en todos a la vez.

Un segundo factor determinante, que interviene directamente en todo sistema, es el entorno que se manifiesta como sujeto activo y pasivo respecto a nuestro sistema, entrando en interacción constante el uno con el otro. En este sentido se expresa Renate Mayntz al ofrecernos una definición de sistema.<sup>20</sup> Esto supone que incluso en el supuesto en que todas las partes (subsistemas de cada sistema) se desarrollen con

<sup>20</sup> "Dentro de un sistema la variación de un elemento repercute sobre los demás elementos. Un sistema posee una cierta medida de integración y de hermeticidad. Tiene una frontera que los separa del mundo circundante pero está con este mundo en relaciones recíprocas". MAYNTZ, R., *Sociología de la organización*, Alianza Editorial, Madrid 1972, p. 53.

regularidad, otros factores van a contribuir al éxito, en una escala de niveles gradual.<sup>21</sup>

Entre ellos resaltamos:

- 1 La posición oficial, que en gestión de archivos, defiendan los representantes de los organismos directivos de Archivística del país.
- 2 La posición oficial, que en gestión de archivos, mantengan los directivos de la organización. En este caso, de las Administraciones Públicas.
- 3 El grado de fortaleza o de debilidad de la legislación que afecta o puede afectar a la GIA
- 4 Las exigencias que la sociedad sea capaz de expresar en torno a sus necesidades informativas y al servicio que toda Administración potencialmente, le adeuda.
- 5 El nivel de implicación de los archiveros responsables del puzle informativo, así como su grado de compromiso hacia la implantación del cambio.

Gestión no supone necesariamente autoridad, aunque sí debe expresar "actividad voluntaria" y "expresión consciente", enuncia Crozier. Queda claro que, a pesar de los condicionantes externos (un entorno con obstáculos diversos que inciden en el sistema de forma más o menos agresiva según el nivel de desarrollo), y de las adversidades internas (una configuración de sistemas sin respeto por las secuencias establecidas), si no se actúa de manera inteligente sobre el sistema, este se degradará irremediabilmente, convirtiendo a la archivística en el centro del impacto, cuya consecuencia inmediata será la inadaptación, junto con la irrefrenable desprotección de la sociedad, que se mostrará incomunicada, alejada cada vez más del mundo real al no participar de los flujos informativos.

## 5 La percepción del sistema

Derivada de la existencia del Entorno y de la aceptación de una interacción

---

<sup>21</sup> Véase PROBST, G.J.B. y ULRICH, H. *Opus cit.* "Les propriétés d'un système résultent de l'action commune des ses parties...Qu'un système soit ouvert implique qu'il n'est *jamais complètement indépendant*; et que son comportement ne peut être défini de manière entièrement autonome ... Le comportement d'un système ne peut être compris qu'en le considérant en relation avec son environnement, en tant que partie d'un système plus vaste. (Las propiedades de un sistema no se resumen en la suma de las propiedades de sus partes ... Un sistema abierto no es completamente independiente. Su comportamiento no puede ser definido de manera autónoma ... El comportamiento de un sistema no puede ser comprendido más que considerándolo en relación con su entorno, en tanto que parte de un sistema más amplio)" pp. 38, 54 y 59 respectivamente.

directa con el sistema, es preciso analizar el rol que representa la percepción del sistema, dado que en la medida en que conozcamos su grado de interacción, estaremos en mayor o menor posición para enfrentarnos al sistema y comprenderlo de manera global. Esta percepción es irrefutable. El sistema global mundo está integrado de sistemas. Depende de nosotros el ver una cosa u otra como sistema o como parte del mismo. Damos la razón a Probst y Ulrich cuando aseguran que,

"el concepto sistema no es una etiqueta susceptible de ser colocada definitivamente a una cosa, es una forma de la percepción, una construcción del espíritu".<sup>22</sup>

La *perspectivas* directamente extraída del entorno que lo envuelve pero, también, de su interior, como veremos inmediatamente. Es decir, para aproximarnos al sistema, debemos ser conscientes de "*[Las] différentes manières de définir et de délimiter un même système*".<sup>23</sup>

Podemos contemplarlo como sistema o como parte. Incluso a veces, resulta problemático deslindar los elementos constituyentes de los no componentes, difuminándose el límite.<sup>24</sup> De todas formas, cabe decir que el concepto de abierto o cerrado, aplicado a un sistema, es relativo. Puesto que "en un sentido absoluto todos los sistemas son cerrados o abiertos dependiendo del punto de referencia".<sup>25</sup> En este juego de la percepción intervienen múltiples factores: individuos, ideologías, experiencias, intereses materiales, problemáticas diferentes a resolver, situaciones diversas que modifican la visión y nos permiten hablar de relatividad; característica que, aplicada a los Archivos Centrales, nos aleja o acerca el concepto de Archivo y el de su utilidad en el sistema, como se refleja en la figura n° 3:

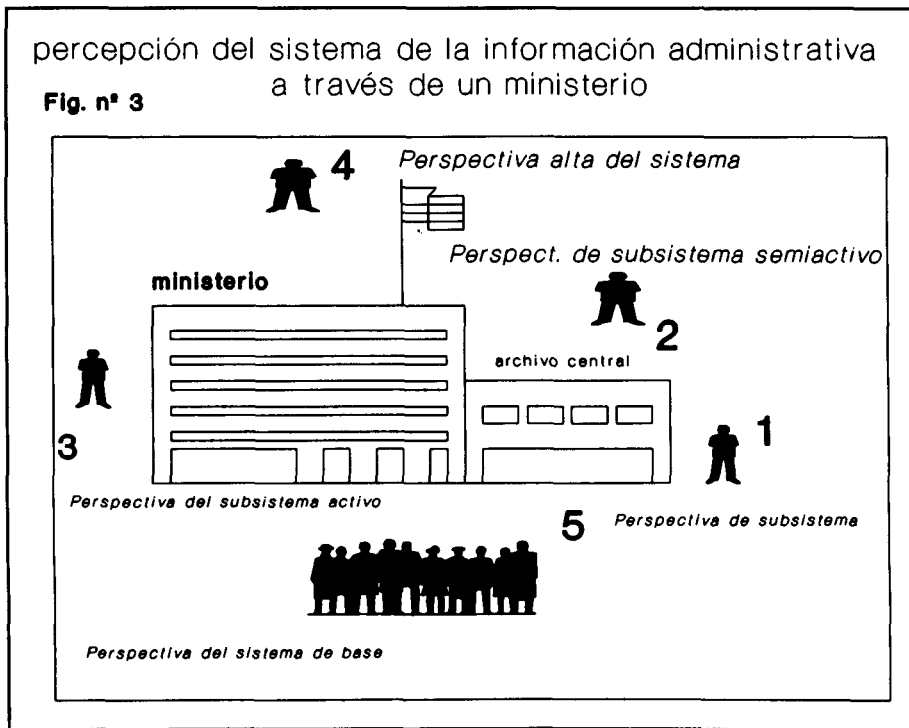
---

<sup>22</sup> PROBS, G.J.B. y ULRICH, H., *Opus cit.*, p. 37

<sup>23</sup> Probst y Ulrich mantienen al respecto que "el pensamiento sistemático parte de la hipótesis de que existen siempre diferentes ..." p. 38.

<sup>24</sup> "Todo sistema abierto que está en una relación de intercambio con su medio es difícil de delimitar de una manera unívoca. Por lo mismo, no siempre es fácil decidir dónde está, en una organización, la frontera que separa los miembros de los no miembros". MAYNTZ, R., *Opus cit.*, p. 60.

<sup>25</sup> KAST, F.E. y ROSENZWEIG, J.E., *Opus cit.*, p. 119.



En la representación, cada imagen humana responde al punto de vista de un individuo, de una colectividad o de una entidad determinada.

El representado con el dígito nº 1 corresponde a una perspectiva de subsistema, controlando una porción panorámica pequeña, relativa a una única función archivística. Deteniéndose en un subsistema de cualquier sistema, reduce a la nada la existencia de las otras partes, tanto del archivo como de las oficinas gestoras del Ministerio. No tiene en cuenta la existencia de un todo mayor. Un ejemplo claro sería la visión que dentro del archivo pueda tener un individuo responsable de la confección de un catálogo. El trabajo individual carece de sentido si no ha sido gestionado desde un enfoque general que tenga en cuenta al conjunto. Una perspectiva subsistémica favorece la ralentización de la toma de decisiones, dificultando el logro de los objetivos de una organización; carece de un conocimiento de las necesidades de los usuarios; desconoce los canales y la secuencia del flujo informativo; contribuye a generar organizaciones inadaptadas, a situarlas en posiciones de riesgo. En suma, inconscientemente extrema los límites de su labor, peligrando la existencia de la organización y por consiguiente, la suya propia.

El representado con el dígito 2 supone una ampliación de la mira óptica. Contemplamos todas las partes de un todo denominado Archivo Central. Sin embargo,

obviamos el conducto que hace posible la existencia del Archivo, puesto que no tenemos en cuenta al conjunto de oficinas ministeriales, que por definición se muestran como partes constituyentes de un conjunto mayor.

Un ejemplo claro es la actuación del Archivo de manera aislada, dedicado a la realización de las tareas de identificación, clasificación, valoración y descripción, sin el establecimiento de ningún contacto con el Archivo de oficina, -desconociendo sus necesidades-, y con la sociedad, a quien ignora. Ejerce y desarrolla su labor de gestión de la documentación semiactiva que le es canalizada sin establecer un diálogo con el productor-emisor de la misma. La información organizada, lo está, siguiendo los criterios del responsable directivo; siendo obviados otros criterios externos, la localización de la misma resulta difícil si no se cuenta con un intermediario del centro organizador. El gestor que toma las decisiones rehuye la demanda de información pues no puede interpretar los lenguajes de codificación de la misma puesto que desconoce su mecanismo. Las otras categorías de usuarios deberán depender estrechamente de intermediarios que decodifiquen el lenguaje en que ha sido codificada dicha información.

La representación del número 3, presenta un problema similar al anterior. Siendo en este caso resaltado el *todo oficinescos* y obviado el todo archivo. El resultado es la valoración de la memoria próxima en su primera etapa frente a las etapas restantes. No hay una planificación de conjunto, limitando la actuación a la ejecución de tareas impuestas; las acciones se ralentizarán dado que el requerimiento informativo necesario para la toma de decisiones<sup>26</sup> será difícil de localizar. Por otro lado, la memoria no está adecuadamente asegurada, salvo en los momentos en que se gestiona. Finalizado el procedimiento, no es considerada de interés.

Las figuras humanas numeradas con los dígitos 4 y 5 ofrecen vistas generales de un absoluto que denominamos *Ministerios*. Una visualización holística nos posibilitará la comprensión y la interconexión de las partes componentes. ¡Ahora bien! Mientras que el dígito 4 representa la percepción de los entes directivos, no siempre dotada de intereses generales, el 5 supone una mirada heterogénea que se muestra homogénea al contemplarla como el resultado de un colectivo que no podemos olvidar, tratándose de la Administración del Estado, y que es la sociedad administrada.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Mazikana señala la dificultad de demostrar, en algunas ocasiones, el valor real de un producto o de un servicio y su utilización a la hora de la toma de decisiones en los diferentes niveles organizativos, indicando que en muchos casos la no utilización de un servicio es por mero desconocimiento. MAZIKANA, P.C., *La gestion des archives et des documents au service des decideurs: une etude RAMP*, UNESCO, París 1990. (PGI-90/WS/8), pp. 8 y ss.

<sup>27</sup> Para tener una idea amplia del carácter del binomio Administración/Administrados véase MARTÍNEZ BARGUEÑO, M., *Teoría y práctica de la información administrativa al ciudadano*, INAP, Alcalá de Henares 1987, donde establece un análisis histórico de las relaciones entre Administración y

Es importante prestar atención a estas dos formas de acercarse al sistema de la Administración Pública, puesto que las relaciones que se establecen entre sociedad y administración se reflejan en movimientos de tipo informativo y participativo, siendo el primero de vital importancia en cuanto que el objetivo es la *transparencia informativa*, cuya consecuencia más importante es la comprensión, por parte del ciudadano, de la lógica administrativa; o lo que es lo mismo, facilitando que el administrado, al que consideramos miembro formal del entorno, influya directamente en el sistema de forma diferente a como podría hacerlo si no dispusiera de la facultad de comunicación.<sup>28</sup>

Dotar de un modificador al sistema de la administración pública del tipo de la *COMUNICACIÓN*, es, en definitiva, establecer una relación directa con el SISTEMA DE LA INFORMACIÓN administrativa, sistema en el que encuadramos al sistema de gestión de documentos administrativos, como elemento componente y, en el que a su vez, enmarcamos, como subcomponente, al sistema de gestión de documentos semi-activos.<sup>29</sup> Desde esta perspectiva, los comentarios que Ch. Dollar realiza a raíz de la definición que Campbell nos ofrece sobre la "gestión de los recursos de información",<sup>30</sup> retoman todo su significado: el binomio calidad de información / accesibilidad de la información, es posible gracias a la gestión de dicha información en las diferentes etapas de su vida.<sup>31</sup> Jerarquía que representamos a continuación en la figura 4, respetando los parámetros de Roberge, adecuados a un modelo específico:

---

sociedad, así como el estudio de la democratización de aquella y la tendencia hacia una "Administración de la Comunicación". Frente a esta exposición otras posturas han sido planteadas y mantenidas durante muchos años. Así, no es raro que en el 62 podamos leer de la mano de Antonio de Juan Abad, delimitando el concepto de administrado lo siguiente: "El sujeto activo es la administración en sentido amplio y considerada como persona de Derecho público, y el sujeto pasivo o los sujetos pasivos son los administrados. Al calificar como sujeto pasivo al administrado, queremos reforzar el contenido de su postura de sometimiento a la Administración, lo cual no puede ser predicado con carácter exclusivo..." en *Sobre el concepto de Administrado*, "Documentación administrativa" nº 56-57 (1962) p. 67. A su vez, este binomio se expresa en la LPA de 26 de noviembre de 1992 en los tit. III, IV, VI, X, así como en el tít. preliminar. art. 3 principios generales, en cuyo punto segundo refleja el carácter de "eficacia y servicio a los ciudadanos". *Ley 30/1992 de 26 de nov. ...* (BOE 27-XI-92).

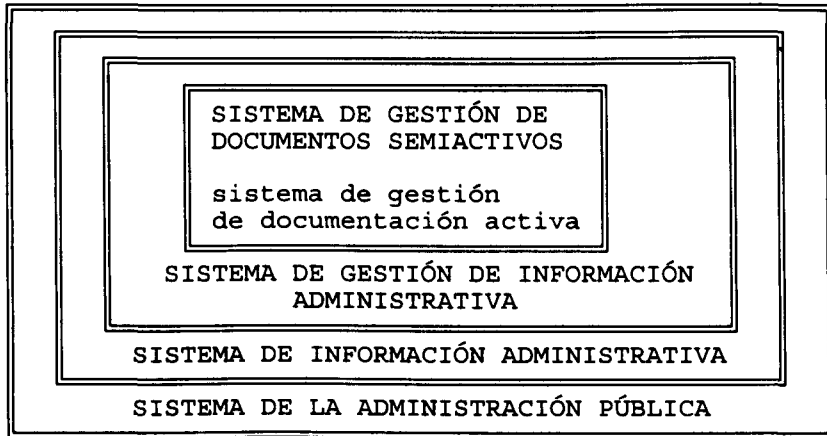
<sup>28</sup> Véase MARTÍNEZ BARGUEÑO, M., *Opus cit.*, P.23.

<sup>29</sup> ROBERGE, M., *La gestion des documents administratifs*, Documentor, La Pocatière (Québec) 1983, p. 71.

<sup>30</sup> "Conjunto de actividades planificadas y dirigidas de una organización que tienen como resultado una información para la organización, utilizable, accesible, oportuna, segura, integral, económica y exacta". CAMPBELL, T.M., *Archives and information management*, "Archivaria" nº 28 (1989) p. 146.

<sup>31</sup> DOLLAR, Charles M., *Arxivers i gestors de documents: un programa per a l'era de la informació*, "Lligall. Revista catalana d'arxivística" nº 6 (1993) pp. 13-26.

Figura nº 4 Jerarquía de sistemas componentes del sistema de la Administración Pública.

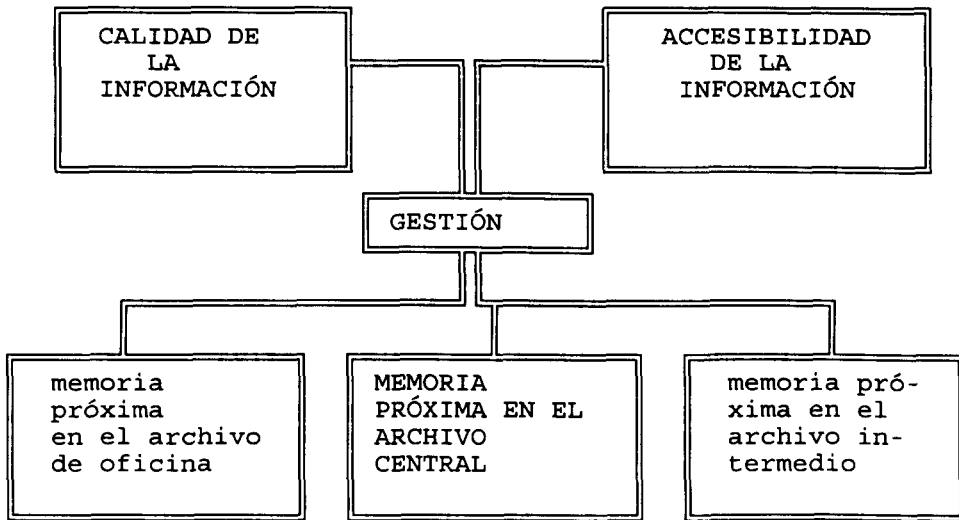


La concepción de un sistema de gestión de la información permite conectar directamente los conceptos: calidad de la información y accesibilidad de la misma, facilitando la comunicación. Es posible actuar desde el Subsistema de gestión de la memoria próxima, aunque el grado de calidad será menor. A tenor de los hechos defendidos, es evidente que deseáramos una aplicación diferente para el análisis de una organización. Somos conscientes de que existe una relación directa, entre la forma en que gestionemos la información administrativa y el progreso de la organización. La perspectiva en la que hemos sido enmarcados no es la deseable, en cuanto que se nos ha encasillado en una cuadrícula alejada del enfoque global, impidiéndonos obtener una perspectiva integral de los problemas y por lo tanto, resultándonos imposible actuar holísticamente en el momento de las soluciones.

La calidad de un producto se define por sus aptitudes para ofrecer los servicios deseados por los usuarios. Se entiende a partir de una relación funcional, entre el producto (servicio) y el usuario(sociedad). Siendo el usuario final el consumidor directo del producto, debe definir las necesidades que dicho producto debe tener. La disfunción existente entre producto y usuario pone de manifiesto el defecto de calidad. Dado que el producto administrativo (calidad del servicio) depende, o es el resultado, de un conjunto de tratamientos de informaciones organizado en procesos (Sistema de Gestión de la Información Administrativa), *la calidad de los tratamientos, influye directamente en la calidad de los productos.*<sup>32</sup> La calidad de los tratamientos *internos* en el proceso tiene un impacto *determinantes* sobre la calidad final del producto.

<sup>32</sup> HAUWEL, C., *Opus cit.* pp. 145 a 151.

Figura nº 5 Expresión gráfica del binomio Calidad/accesibilidad de la información



La calidad del sistema, está íntimamente relacionada con el control de la eficacia, control que es preciso ejercer con anterioridad al desarrollo de los "procesos administrativos"; esto es, significa actuar **CORRECTAMENTE** en la ejecución de los principios de organización, planificación y control en general. La eficacia (eficiencia) afecta a la **GESTION** del sistema. Ella nos posibilita hablar de calidad de la información, entendida ésta como servicio cuyo único fin es enlazar al ciudadano con la Administración. En definitiva, hacerla accesible, comunicable, difundible.

Para finalizar esta disquisición en torno al binomio calidad-accesibilidad, es preciso señalar que una buena calidad de los procesos(implantación Sistema GIA), no significa, necesariamente, una buena calidad del producto (servicio). Efectivamente, si el producto no está adaptado a los requerimientos de la sociedad, de nada sirve actuar con eficacia en el tratamiento de la información administrativa.

El significado derivado es que debemos ser conscientes de la existencia de dos categorías cuando hablamos de calidad:

- a) La calidad inherente al propio servicio
- b) La calidad inherente al tratamiento de la información administrativa.

La primera nos obliga a disponer de un conocimiento amplio de las necesidades de la sociedad, sujetas a un constante cambio. Nos obliga a actuar desde



una Administración Prospectiva<sup>33</sup> y a repensar, siguiendo las leyes del *marketing*, en quiénes pueden ser los clientes y quiénes los productos.<sup>34</sup>

La segunda nos exige, para que pueda ejecutarse la primera, tener un conocimiento amplio de las técnicas de gestión de la información, e implicarnos en la implementación de las mismas, dentro del sistema de la Administración.

Las posibilidades de implantación de un sistema de gestión quedan limitadas pero no eliminadas.

Debemos *mentalizar* a los administradores para que de alguna forma nos dejen intervenir en el control de la documentación en los archivos de oficina, asesorando para lograr una buena organización de los flujos informativos, sin desistir en el empeño de convencerles de las ventajas de un sistema GIA integral.

Debemos *formar* a las personas responsables de gestionar dicha información, para que tengan una perspectiva global de todo el sistema de gestión y puedan facilitar las tareas, desarrollándolas con un alcance mayor, de aquél estrictamente limitado a los muros de su oficina.

Debemos *identificar* todos los problemas que puedan resolverse con una gestión holística de la información y buscar las soluciones técnicas más acertadas.

Debemos *determinar* con precisión los objetivos a conseguir y las estrategias a seguir.

Debemos *analizar* las técnicas más acertadas y elegir aquellas que creamos más operativas.

Dicha planificación exige un conocimiento previo de las categorías de usuarios y de sus necesidades. El dominio de las mismas posibilitará el desarrollo de los objetivos, la articulación de las actividades y la relación de recursos humanos, económicos y materiales necesarios para llevarlo a cabo.<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> En palabras de López Nieto es "la Administración que no se contenta con responder a las necesidades sociales, sino que hurga en la sociedad y se adelanta a *prever lo que será el futuro*, para obrar en consecuencia". LÓPEZ NIETO, F., *La administración pública en España*, Ariel, Barcelona 1989, p. 189.

<sup>34</sup> Véase en esta línea de planteamiento el artículo de CRAIG, B.L., *What are the clients? Who are the products? The future of archival public services in perspective*, "Archivaria" nº 31 (1990-1991) pp. 135-141.

<sup>35</sup> ROBERGE, M., *Gestión de l'information administrative ...*, p. 144.

¿Y MIENTRAS TANTO? Es la pregunta que muchos profesionales pueden realizarse. Es decir, mientras se llega a una planificación de este tipo, mientras se permite un control de la información desde su nacimiento (o incluso desde las oficinas productoras) hasta su eliminación o conservación permanente, ¿qué debemos hacer? Siendo conscientes como somos de nuestra limitada percepción de la organización y de las potenciales posibilidades de las que disponemos para facilitar el progreso a la organización, ¿no resulta un tanto frustrante continuar con nuestras tareas a la espera de que nos permitan una más amplia implicación?

*Mientras tanto, comencemos a implementar el sistema de gestión de la información dentro del sistema de la Administración. Si carecemos de la fuerza suficiente para realizarlo, desde el principio, apliquémoslo desde la casilla en la que nos hayan encuadrado. No nos quedemos callados, ¡MOLESTEMOS!*

#### RÉSUMÉ

Definition du concept de système, énumération de ses propriétés et indication de son utilité fonctionnelle dans l'Administration Publique. Concept d'un système de gestion de l'information administrative dans l'Administration Centrale Ministerielle en signalant les caractéristiques spécifiques. Analyse de la relativité de la perception du système et de ses conséquences.

#### SUMMARY

Definition of system concept, enumeration of its properties and indication of its functional utility in the public administration. Conception of an administrative information management system in the Ministerial Central Administration, showing the specific characteristics. Analysis of the system perception relativity and its consequences.