

Contexto y concepto de políticas de información en archivos

LAURA CRISTINA TORRES MARTÍNEZ

*Escuela Nacional de Biblioteconomía
y Archivonomía, SEP*

Introducción

Si nos preguntáramos desde cuándo hay políticas de información en archivos, averiguaríamos que desde las primeras civilizaciones se encontraron documentos secretos e importantes que tenían que ser protegidos porque resultaban ser parte de las decisiones, y de la forma de proceder y regirse en los aspectos económico, político y social. En efecto, existen grandes hallazgos de documentos resguardados en los centros ceremoniales y palacios antiguos; es decir éstos se resguardaban muy cerca de la jerarquía del poder político del gobernante, aspecto que en la actualidad no ha cambiado del todo: la información siempre ha tenido que ser protegida ya sea, porque en el momento fue de

suma importancia, y pasado el tiempo porque ésta representa el testimonio más fiel de toda sociedad.

En la actualidad, la información contenida en los archivos seguirá siendo uno de los ejes principales en todos los sectores, por lo que se deben emplear los mecanismos indispensables para que ésta llegue de manera fluida a la sociedad, sin pasar por alto que habrá información cuya consulta requerirá de cierto tratamiento, sobre todo aquella que es generada por el Estado, por lo que se deberán establecer políticas de información tanto para su organización, como para su control, flujo y, ya lo dijimos, acceso.

Generar políticas de información es crucial para los gobiernos y éstos deberán contemplarlo en su política gubernamental, pues de ello depende que la sociedad se pueda informar sobre lo que se hace con los recursos económicos.

Desde el punto de vista conceptual las políticas de información son un campo disciplinar joven en constante construcción, que se ha estudiado desde la política, la comunicación, la informática las telecomunicaciones, el derecho, etc. con la finalidad de poder interpretar su campo de estudio; en este sentido no es un campo disciplinar aislado sino que necesariamente requiere de otros campos para poder comprenderse.

Contexto y concepto de políticas de información en archivos

Las políticas de información en archivos tienen un contexto muy antiguo, ya desde el siglo XVIII se vislumbraron a partir de la Revolución Francesa tras la cual surgió el Estado Nacional, entre cuyos logros se instituyó la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, la cual contemplaba el derecho a la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión, el derecho a la información y el derecho de acceso a ésta.

La Declaración en su artículo 14 menciona que los “[...] ciudadanos tienen el derecho de comprobar, por sí mismos o a través de sus representantes, la necesidad de la contribución pública... el artículo 15 establece que la sociedad tiene derecho a pedir cuentas de sus gestión a todo agente público”.¹ La Declaración dejó de manifiesto que la ciudadanía podrá tener derecho al uso de la información pública que genera el Estado, así como conocer cómo se usa el recurso de la contribución y también solicitar la rendición de cuentas.

1 *Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano* (1789). [En línea] <http://www.fmmeduacion.com.ar/Historia/Documentoshist/1789derechos.htm> [consultado 12-abril-2010].

Durante el siglo XIX las políticas de información en archivos se establecen a partir del control del Estado, y se encomienda a los Archivos Nacionales la protección, la organización, el resguardo y el acceso a la información de los registros públicos, entendidos éstos como los archivos generados por la administración pública. En este sentido el archivo es el conjunto de documentos creados por una institución pública o privada y que están debidamente organizados, ordenados y mantienen una relación seriada, Antonia Heredia Herrera lo define como el “[...] conjunto de documentos, sea cual sea su fecha, su forma y soporte material, acumulados en un proceso natural por una persona o institución pública o privada en el transcurso de sus gestión, conservados, respetando aquel orden, para servir como testimonio e información para la persona o institución que los produce, para los ciudadanos o para servir de fuentes de historia”.² Cabe mencionar que durante el siglo XIX, la sociedad en general no hacía uso de esta información como hoy día, pues aquéllos que ejercían el derecho de uso sobre los registros eran sólo algunas clases sociales; en México durante ese siglo se creó el Archivo General y Público de la Nación y se le encomendó como

2 Antonia Heredia Herrera, *Archivística general teoría y práctica*, 4ª. Ed., Sevilla: Diputación Provincial de Sevilla, 1989, p. 59.

custodio para conservar y preservar la documentación y la información, y como protector y guardián de los archivos públicos, generados por el Estado naciente.

Transcurrido el siglo XX con sus grandes convulsiones tanto políticas como económicas y sociales, el Estado buscó a tener más control sobre la información contenida en los archivos, de ahí que él mismo, tendrá el derecho de decidir qué se permite informar a la ciudadanía, y a qué se le restringe su acceso; como ejemplo los archivos del movimiento social de 1968 fueron restringidos a la ciudadanía durante treinta años.

Pero en los primeros años de este siglo XXI las políticas de información en materia de archivos dieron un giro, debido a la promulgación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que, al amparo de otras disposiciones emanadas por el Estado han hecho posible regular el control, la organización, la valoración, la depuración, el uso y la protección de los archivos y de la información.

En este sentido bajo el esquema de que el Estado genera políticas de información, éstas se manifiestan en instrumentos de política, que pueden ser de clase jurídica como la *Constitución*, las leyes, los decretos, los reglamentos, los acuerdos, etc. Por ejemplo, la Carta Magna Mexicana establece en su ar-

título sexto el derecho a la información, así como otras Leyes que protegen la documentación pública y la información, como es el caso de la *Ley General de Bienes Nacionales*, la *Ley de transparencia y acceso a la información pública gubernamental*, etc. Las políticas también pueden estar contenidas en instrumentos profesionales como códigos de ética, deontología, y en instrumentos culturales que pueden ser: costumbres, creencias, tradiciones y valores sociales. De esta manera es importante señalar que no siempre las políticas dictadas por el Estado quedan plasmadas en instrumentos jurídicos.

Conceptualización

El concepto de políticas de información debe ser abordado desde diferentes ámbitos disciplinares, pues esto contribuye a una mejor comprensión de lo que son. Abordar qué es la política nos lleva a un sin fin de conceptos e interpretaciones, lo cual enriquece el campo de acción de las políticas de información porque nos preguntamos para qué se hacen políticas, lo cual nos lleva a establecer que éstas surgen de las necesidades que la sociedad demanda, por ello tales políticas se encuentran en diferentes esferas como puede ser en la salud, lo económico, lo educativo, lo social, etcétera.

El estudio de las políticas de información señalado por Mairéad Browne como campo disciplinar

joven³ pone de manifiesto que éstas tienen relación con las políticas públicas, y define su campo de acción como la actividad investida de poder público; son también “[...] el conjunto de concepciones, criterios principios, estrategias y líneas fundamentales de acción a partir de las cuales la comunidad organizada como Estado decide hacer frente a desafíos y problemas que se consideran de naturaleza pública, definen campos de acción no sólo para el gobierno sino también para actores ubicados en los sectores social y privado y éstas se expresan en decisiones adoptadas en forma de instituciones, programas concretos, criterios, lineamientos y normas”.⁴

La política pública del Estado, al ocuparse de las necesidades que demanda la sociedad y entre éstas las de información y las de los archivos, proclama las políticas de información, ya que de éstas se produce la mayor cantidad de información, y establece los mecanismos e instrumentos para que tales políticas lleguen a la ciudadanía.

3 Mairéad Browne, “The field of Information policy: 2. Redefining the boundaries and methodologies”, en *Journal of Information Science*, 1997, núm. 23 (5), pp. 339- 340.

4 México, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República. *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México: Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, 2001, p. 46.

Conceptualmente la política de información sobre archivos debe ser tratada por separado. En primera instancia debe definirse qué es la política, qué es la información, y qué es un archivo, para así interrelacionar los conceptos que permitan definir la política de información; cabe señalar que algunos autores han abordado el concepto de la forma en que lo han hecho Ian Rowlands⁵ y Mairéad Browne.

La política adquiere así diferentes significados, puede ser el estado de intenciones que el Estado dicta, o puede ser una serie de principios y estrategias que orientan un curso de acción para alcanzar un objetivo.⁶ También puede ser considerada como un marco de orientación para la acción de un programa, plan o actividad. Cabe señalar que la política, como decisión del gobierno, puede ser legisible o no.

La información recibe, de la misma forma que el concepto de política, diferentes definiciones, una de tantas sostiene que son datos que contienen significado en el momento en que éstos son asimilados

5 Cfr. Ian Rowlands, "Understanding information policy: concepts, frameworks and research tools", en *Journal of Information Science*, New York, Neal-Schuman Publishers, 1998.

6 Victor Montviloff, *Políticas Nacionales de Información-Manual sobre la formulación, aprobación, aplicación y funcionamiento de una política nacional sobre la información*, Programa General de Información y UNISIST, París: Unesco, 1990.

por el receptor; también es considerada como la percepción de ideas del cognoscente; desde el punto de vista de la comunicación es aquello que se trasmite. Es viable decir que la información ha sido considerada como instrumento de poder de los gobiernos pues es un recurso del cual depende para la toma de decisiones y las permite, sin información se comenten y repiten errores del pasado, y del presente, no hay rumbo a seguir y la incertidumbre prevalece; y la información es incluso considerada como una mercancía por Sandra Braman.⁷

Las políticas de información a partir de los conceptos anteriormente señalados son necesarias para establecer el control, el flujo, el uso y el acceso a la información, si no fuera así se delimitaría en varios sentidos.

El archivo, como se menciono con anterioridad, es el conjunto de documentos generados en un proceso natural por una institución pública o privada en cualquier soporte y formato, y que tienen seriación y relación de conjuntos, en este sentido las políticas de información para los archivos son directrices que permiten crear mecanismos de generación, producción, control, organización, clasificación, va-

7 Cfr. Sandra Braman, "Defining Information: an approach for policymarkers", en *Telecommunications Policy*, September, 1989.

loración, protección, uso y acceso de la información contenida en los documentos del archivo.

La política de información en archivos, observada como un mandato desde el punto de vista jurídico, debe contemplar una serie de aspectos como su generación, organización, clasificación, descripción, uso, acceso, conservación y difusión, asegurando de esta manera el libre flujo de la información para los diferentes sectores de la sociedad. La política de información está constituida por aquellas directrices que rigen a un país hacia la consecución del derecho a la información por parte de los ciudadanos, y proporciona o debería proporcionar orientación para concebir una estrategia y programas destinados a desarrollar y usar los recursos, servicios y sistemas de información, siguiendo aquí a Caridad Mercedes,⁸ quien señala que las políticas de información no sólo deberían estar dirigidas hacia los archivos y bibliotecas sino también hacia campos emergentes como la informática y las telecomunicaciones.

8 Mercedes Caridad Sebastián, Eva M, Méndez Rodríguez y David Rodríguez Mateos. La necesidad de políticas de información ante la nueva sociedad globalizada. El caso español, en *Ci. Inf.*, Brasíla, v. 29, núm. 2, p. 23, [en línea] www.ibict.br/cionline/290200/29020004.pdf Consultado el 30 de julio-2010

Estructura de las políticas de información

Se considera que las políticas de información en archivos deberían ser dictadas desde el más alto nivel, y que lo que las haría descender a los demás niveles debería ser una institución pública, o privada, un órgano desconcentrado, o empresas de participación estatal, u organizaciones o sindicatos, entre otras. Las políticas de información tienen que contemplar los mecanismos necesarios para ser cumplidas. En este sentido las políticas son una cadena compleja ya que al hablar de niveles hay que considerar la estructura en la que se gestan y en las instancias por las que deberá pasar para que estas políticas se cumplan.

En México las políticas de información sobre archivos han pasado por una estructura compleja porque se han establecido por la voluntad política de nuestros gobernantes, los cuales han reconocido que la información es un recurso del Estado para la mejor toma de decisiones y que es, a su vez, un derecho de la ciudadanía. La encomienda para instrumentar y ejercer las políticas ha sido tan dispersa que va desde la función que se le da a una secretaría de estado, que en México le ha correspondido a la Secretaría de Gobernación y a su órgano desconcentrado el Archivo General de la Nación hasta, en los últimos, años a un órgano autónomo denominado Instituto Federal de Acceso a la Información.

Para formular políticas de información en archivos se deben considerar los siguientes elementos: un contenido, un programa, una orientación normativa, un factor de autoridad, una competencia social y su evaluación. Así como, los recursos económicos y humanos para ser aplicado.⁹

Para instrumentar la política se deben establecer lineamientos entre los que se considere a las Instituciones como generadoras de los archivos, pues éstas son las que producen los documentos, y por ende la información.

En México la política de información sobre archivos fue por varias décadas un discurso, a veces vacío o de paso, que se aplicó más hacia la forma de organizar, guardar y conservar sólo la documentación y la información con valor histórico, sin considerar que éstas surgen de los archivos de gestión producidos por las administraciones, lo cual produjo que con el paso del tiempo esto se aplicara con total discreción; es decir podía o no cumplirse con el mandato.

En el devenir actual se ha establecido por Ley que la transparencia y la rendición de cuentas es una obligación de toda aquella entidad que pertenezca al Gobierno y haga uso de los recursos públicos, por lo que cada ciudadano podrá solicitar ante

9 Victor Montviloff, *Op. Cit.*

las instancias correspondientes información, con lo cual el poder político deja de manifiesto que la sociedad puede ejercer su libre acceso a ella. En este sentido las políticas de información en archivos emanan del poder político, es decir desde el ejecutivo y esto se manifiesta en el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006 del ex presidente, Vicente Fox Quesada.¹⁰

Entrado el siglo XXI, el panorama de las políticas de información en archivos cambió con la entrada en vigor de la *Ley de transparencia y acceso a la información pública gubernamental*,¹¹ ya que por mandato todos los entes públicos deberán proporcionar la información solicitada por los ciudadanos. En este sentido la Ley contempla que para que esto resulte, las dependencias deberán tener su documentación organizada, clasificada, descrita y disponible en los portales de las dependencias; esto necesariamente hizo que al Archivo General de la Nación retomara nuevamente su papel de órgano normativo enunciado por un Acuerdo del siglo XX, en la década de los años 80, que le otorgó facultades para organizar

10 México, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República. *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. *Op Cit.*

11 *Cfr.* “Ley federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental”, en *Diario Oficial de la Federación*. México, 11 de julio de 2002.

el manejo de los archivos del ejecutivo federal;¹² la Ley de transparencia lo facultó ahora para establecer los Lineamientos generales para organizar y conservar los archivos de las dependencias y entidades de la administración pública federal,¹³ y los archivos generados por los entes que señala la Ley de transparencia. Así, las políticas de información en archivos se implementan en colaboración entre el Archivo General de la Nación y el Instituto Federal de Acceso a la Información

Conclusión

Habrà que evaluar en varios sentidos si las políticas de información plasmadas en los documentos normativos que son la Ley de transparencia y acceso a la información pública gubernamental, y los Lineamientos Generales para la organización y conservación de archivos de las dependencias y entidades de la administración pública federal, están contribuyendo al be-

12 *Cfr.* “Acuerdo por el que se dispone que el Archivo General de la Nación, será la entidad central y de consulta del Ejecutivo Federal en el manejo de los archivos administrativos e históricos de la Administración Pública Federal”, en *Diario Oficial de la Federación*. México, de 14 de julio de 1990.

13 . “Lineamientos Generales para la organización y conservación de archivos de las dependencias y entidades de la administración pública federal,” en *Diario Oficial de la Federación*. México, de 20 de febrero de 2004.

neficio y retribución del uso y acceso de la información, desde un punto de vista conceptual. De este modo la evaluación como parte del ciclo de las políticas de información en archivos, podrá replantear si los mecanismos de recuperación y uso de la información son los que demanda la sociedad, aspecto que debe ser fundamental en el siguiente paso para que la sociedad sea cada día más conciente sobre el mejor uso y aprovechamiento de la información.

Por otra parte la evaluación deberá comprender el funcionamiento de la estructura tanto del poder político que ha dictado las políticas de información, como la función misma del siguiente nivel que es el Instituto Federal de Acceso a la Información y el Archivo General de la Nación, órganos encomendados para implementar las políticas en los entes públicos, y también será pertinente evaluar los mecanismos que los propios entes hayan implementado para responder a estas políticas de información, ya que de estos dependerá que los ciudadanos puedan acceder a la información que solicitan.

Bibliografía

“Acuerdo por el que se dispone que el Archivo General de la Nación, será la entidad central y de consulta del Ejecutivo Federal en el manejo de los archivos administrativos e históricos de la Administración Pública

Federal”, en *Diario Oficial de la Federación*. México, de 14 de julio de 1990.

Braman, Sandra. “Defining Information: an approach for policymakers”, en *Telecommunications Policy*, September, 1989.

Browne, Mairéad. “The field of Information policy: 2. Redefining the boundaries and methodologies”, en *Journal of Information Science*, 1997, núm. 23 (5), pp. 339-340.

Caridad Sebastián, Mercedes, Eva M, Méndez Rodríguez y David Rodríguez Mateos. La necesidad de políticas de información ante la nueva sociedad globalizada. El caso español, en *Ci. Inf.*, Brasíla, v. 29, núm. 2, p. 23, [en línea] www.ibict.br/cionline/290200/29020004.pdf Consultado el 30 de julio-2010

Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano (1789). [En línea] <http://www.fmmeducacion.com.ar/Historia/Documentoshist/1789derechos.htm> Consultado 12-abril-2010.

Heredia Herrera, Antonia. *Archivística general teoría y práctica*, 4^a. Ed., Sevilla: Diputación Provincial de Sevilla, 1989.

“Ley federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental”, en *Diario Oficial de la Federación*. México, 11 de julio de 2002. [En línea] <http://www.ifai.org.mx/transparencia/LFTAIPG.pdf>, Consultado 30-julio-2010.

“Lineamientos Generales para la organización y conservación de archivos de las dependencias y entidades de la administración pública federal”, en *Diario Oficial de la Federación*. México, de 20 de febrero de 2004.

México, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República. *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. México, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, 200.

Montviloff, Victor. *Políticas Nacionales de Información-Manual sobre la formulación, aprobación, aplicación y funcionamiento de una política nacional sobre la información*, Programa General de Información y UNISIST, París: Unesco, 1990.

Rowlands, Ian “Understanding information policy: concepts, frameworks and research tools”, en *Journal of Information Science*, New York, Neal-Schuman Publishers, 1998.