

Las políticas de información: marcos conceptuales y metodológicos para su estudio

ELISA MARGARITA ALMADA NAVARRO
Universidad Nacional Autónoma de México

INTRODUCCIÓN

Este trabajo presenta una parte del capítulo sobre la investigación en políticas de información del libro conmemorativo del XXV aniversario del Centro Universitario de Investigaciones Bibliotecológicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, escrito en coautoría con Egbert Sánchez Vanderkast.

Me propongo en esta ponencia responder a algunas de las preguntas que se refieren a la naturaleza compleja de las políticas de información, lo que me lleva a reflexionar sobre sus alcances y los actores y agentes que participan en su régimen. ¿Cómo se identifican? ¿Cómo se analizan? ¿Cómo se diseñan? Para ello mostraré algunos marcos conceptuales y metodológicos que, si bien se aplican en la investigaciones relacionadas con las políticas de información, también pueden aplicarse en otras áreas de la Bibliotecología y Estudios de Información y en otras ciencias sociales.

El estudio de las políticas de información abarca las orientaciones y directrices que rigen la actuación de las personas, grupos sociales y sectores de la sociedad, en cuanto a la generación y transferencia de la información, su organización, disponibilidad, acceso y recuperación, como medio para la comunicación de información entre perso-

nas generadoras y usuarias de información; sin embargo su implementación requiere de un marco legal y normativo. (Almada de Ascencio, 1999).

A partir de las políticas de información se pueden derivar planes, programas, proyectos y estrategias, que orienten las acciones para cumplir con las metas y objetivos propuestos, que generalmente se refieren a mejorar la transferencia y acceso a la información. En algunas etapas de autoritarismo en ciertos países se han impulsado políticas de información que restringen el acceso libre y abierto a cierto tipo de información; en estos casos se ha observado, a través de la historia, un retroceso notable en el desarrollo de esa nación durante esas etapas restrictivas. La necesidad primaria de los seres humanos de informarse y su derecho de acceso libre a la información pública determina que las sociedades terminen por demandar su libertad intelectual, asunto mayor que en la mayoría de las ocasiones ha llevado históricamente a conflictos violentos.

Las políticas de información deben incluirse en las diversas políticas públicas de desarrollo tales como las políticas sociales, culturales, educativas, económicas, de salud, científicas y tecnológicas. Lo anterior nos conduce a seleccionar un marco teórico conceptual y un marco metodológico que nos ayude a articular las mejores políticas de información para alcanzar las metas deseadas en un periodo determinado.

MARCOS TEÓRICOS CONCEPTUALES

Para diseñar políticas de información que respondan a las necesidades sociales se deben tomar en cuenta las creencias, valores y paradigmas ampliamente compartidos por los integrantes de una cultura social, así como las sostenidas por grupos de interés y que derivan en determinadas posiciones políticas, ya sea a favor o en contra.

Con el propósito de diseñar políticas de información adecuadas a los objetivos que se persiguen, se requiere hacer un análisis del entorno institucional, nacional e internacional. Existen diversos marcos conceptuales que nos facilitan la visualización del tema dentro de

la sociedad a estudiar entre los que destacaremos: la ecología de la información y la ecología de juegos.

ECOLOGÍA DE LA INFORMACIÓN

La teoría de la ecología de la información se basa en un enfoque multidisciplinario y una perspectiva holística del fenómeno informativo que, según Davenport (1997), hace énfasis en todo el entorno informativo de una institución o empresa. La ecología de la información busca abordar el tema del manejo y transferencia de la información desde un enfoque ecológico de diversidad e interdependencia, tomando en cuenta a los actores y los agentes involucrados (*stakeholders*).

En el término “ecología de la información”, ecología se interpreta como la ciencia que analiza entornos integrados y que ubica a las tecnologías en la periferia de un modelo holístico y centrado en los seres humanos, tomando en cuenta toda la complejidad de las correlaciones que se dan entre las personas, los procesos, la infraestructura y la infoestructura de la institución y su entorno. El énfasis principal radica en el aprendizaje y el uso efectivo de la información por parte del individuo o grupo social, lo que conlleva a la necesaria calidad de contenidos, y la de los servicios para su disponibilidad, acceso y recuperación.

Según Davenport (1997) los atributos de un esquema ecológico de la gestión de información son:

1. *La integración de diversos tipos de información*

Así como una ecología biológica florece con la biodiversidad, una ecología de información florece con la infodiversidad.

2. *El reconocimiento de cambios evolutivos*

Así como una ecología física evoluciona con el paso del tiempo, las ecologías informativas están en continuo cambio; ello asume que los sistemas de información deben ser flexibles; probablemente no podemos adivinar cuáles serán esos cambios, pero sí podemos planificar estrategias flexibles que incorporen cambios, sin perder de vista los objetivos.

3. *El énfasis en la observación y la descripción*

Para comprender los cambios dinámicos del entorno informativo, es necesario observar y describir el entorno cultural incluyendo el científico-tecnológico, social, político, económico y ambiental de la institución, del sector, del país, de la región y el internacional. No se puede diseñar un plan estratégico de desarrollo en la gestión de información, sin comprender el entorno informativo actual.

4. *El enfoque en las personas y su comportamiento relacionado con la información*

La gestión de información desde una perspectiva de ecología de la información implica que el profesional de la información se enfoque hacia la gente involucrada y no solamente proporcione los servicios de información aun tomando en cuenta el entorno, sino con un enfoque que principalmente facilite su utilización efectiva.

Tomando en cuenta los atributos antes descritos, se analizan seis componentes críticos de la ecología de la información que se pueden aplicar en la gestión de información:

1. *Estrategia informativa.* El diseño de políticas de información acordes con las metas que se desea alcanzar.
2. *La aplicación de las políticas de información.* Congruencia entre la intención y la acción.
3. *La cultura informativa* y el *comportamiento* para crear un ambiente de información exitoso.
4. *El personal profesional de información.* Aquellos que identifican, organizan, seleccionan, interpretan y/o integran la información.
5. *Los procesos informativos* Las actividades informativas que desarrollan los profesionales de información.
6. *La arquitectura informativa.* Estructura y ubicación de la información.

Una adecuada política de información ubica la ecología de la información dentro del entorno institucional y éste, a su vez, es afectado por el entorno externo.

Nardi y O'Day se refieren a la ecología de la información partiendo del enfoque de las actividades humanas que se sirven de la tecnología. Por cierto, resulta interesante que las autoras concluyan que una

biblioteca es una “ecología de información”; en ella, su valor primordial es el acceso a la información para todos sus usuarios. Este valor, moldea las políticas sobre las que se organiza la biblioteca e incluye todas las partes del sistema ecológico informativo. Estas autoras consideran que la biblioteca es un sitio donde confluyen y congenian las personas y la tecnología guiados por los valores de la biblioteca. (Nardi y O’Day, 1999)

ECOLOGÍA DE JUEGOS

El concepto se basa en la teoría biológica que sustenta la ecología, en la teoría matemática de juegos y en la teoría de las decisiones.

Tanto la ecología antropológica y social de las escuelas de Chicago y de Cambridge como la ecología de la información, se sustentan en la teoría ecológica aplicada a sus campos de estudio; a diferencia de la ecología de juegos, en las primeras no participa la teoría de juegos.

Dicha teoría de juegos es una rama de las matemáticas aplicadas que estudia las situaciones estratégicas en las que los jugadores escogen diferentes acciones en un intento por maximizar sus ventajas, sus ganancias. Tal teoría fue desarrollada originalmente como herramienta para comprender el comportamiento económico, y en la actualidad se aplica en diversas disciplinas, desde la biología hasta la ética y la filosofía; en años recientes los investigadores en computación la están aplicando en el campo de la inteligencia artificial y de la cibernética. Vale la pena recordar que durante la llamada “Guerra Fría” la teoría de juegos tuvo un auge debido a su aplicación en la estrategia militar.

Para comprender el concepto de la *ecología de juegos* debemos primero presentar una definición del término “juego” donde se entiende éste como un escenario de competencia y colaboración, estructurado bajo un conjunto de reglas y supuestos sobre cómo se debe actuar para alcanzar un conjunto particular de objetivos.

Además del interés académico que ha despertado la teoría de juegos, ha recibido también atención en la cultura popular, tanto en juegos como en películas: John Nash una figura importante en el

desarrollo de este campo y ganador del Premio Nobel en Economía, fue el personaje central de la película cinematográfica norteamericana intitulada en español *Una mente brillante*.

Una **teoría de ecología de juegos** se refiere a un sistema de acción más amplio e integrado por dos o más juegos interdependientes pero separados. Los integrantes de una ecología de juegos son: los juegos, las reglas del juego, los jugadores (participantes) y las estrategias, las que nos proporcionan la semántica para describir el sistema de acción que moldea el desarrollo de los hogares, las organizaciones y las políticas públicas (Dutton 1992 y 1995).

Norton Long (1958) fue quien primero integró los conceptos de ecología y teoría de juegos en lo que llamó una “ecología de juegos”, para describir las formas de gobierno de las comunidades. Sus argumentos se basaron en el supuesto de que las personas de mayor influencia en la comunidad rara vez se enfocan únicamente a *gobernar a la comunidad* (ello sería una sobre simplificación del sistema de acción de gobernar el curso de los asuntos públicos), sino que incluyen otros intereses subjetivos referidos a sus intereses personales y a su ámbito de desarrollo. Por ejemplo: ser electo a un puesto determinado, vender o desarrollar bienes raíces, implantar un plan, lograr un propósito que lo beneficie, cambiar de casa, etcétera. Para comprender el comportamiento de estos “jugadores” hay que analizar sus acciones desde la perspectiva de agentes de bienes raíces, candidatos a puestos de elección, desarrolladores de fraccionamientos, arrendadores, etcétera, más que tomarlos como elites específicas que gobiernan su comunidad. Así, el desarrollo de la comunidad podría comprenderse como el desenvolvimiento de eventos impulsados por interacciones, a veces no anticipadas o planeadas, entre individuos que participan en “juegos” relativamente separados pero interdependientes. Los individuos toman decisiones como ocupantes de un papel (rol) particular en un juego específico.

Firestone (1989) propuso el marco conceptual de la ecología de juegos para analizar políticas educativas. Su modelo fue aplicado en el estudio de procesos de evaluación de docentes. (Firestone, Fitz y Broadfoot, 1999).

Brandon (1994) sostiene que las políticas nacionales de ciencia y tecnología pueden describirse y estructurarse, con visión de largo plazo, con base en la teoría de la ecología de juegos.

Las relaciones de poder y quehacer en una sociedad influyen en el diseño de las políticas, en las estrategias de implantación y en su éxito o fracaso; es por ello que se toman en cuenta al aplicar el concepto de la ecología de juegos al análisis de las políticas de información. De esta manera, el análisis puede ir más allá de la resolución de problemas informativos con el uso de tecnologías o de la llamada “arquitectura de la información”, o de un sistema de gestión de recursos informativos, ya que apoya la comprensión del entorno y el régimen en el que participan los actores y agentes, sus intereses y comportamientos relacionados con el ciclo de vida y los procesos de la información, y su dependencia e interdependencia con otros actores.

Este marco conceptual nos permite visualizar a los actores y agentes y sus quehaceres e intereses, lo cual nos permite reconocer los paradigmas en los que se basan los distintos actores y agentes y analizar su comportamiento relacionado con el régimen para el cual se diseñan determinadas políticas de información. Con base en una ecología de juegos es factible anticipar el apoyo o la oposición a una determinada política de información, lo que permite lograr consensos para su implantación y mejor alcanzar los objetivos deseados.

El propósito de incluir la teoría de la ecología de juegos en la articulación de políticas de educación y de información o en su análisis nos permite tomar en cuenta a los actores, los agentes y sus intereses; es decir, al ser humano y su circunstancia.

Por ejemplo, en los reportes sobre la segunda Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información, organizada por la ONU y llevada a cabo en Túnez en noviembre de 2005, observamos que hay una referencia reiterada a los intereses de los diversos grupos participantes, asunto importante para comprender el fondo de los debates que surgieron, por ejemplo en lo que se refiere a la gobernabilidad de la Internet; considero que podría analizarse el debate desde una perspectiva de ecología de juegos como marco conceptual, lo que nos ayudaría a profundizar en los enfoques de cada uno de los actores y así articular una política que coadyuvara a resolver las controversias.

MARCOS METODOLÓGICOS

Estos pueden ser cuantitativos, cualitativos o una metodología mixta y podemos mencionar algunos, como el análisis de redes sociales, el análisis de actores y agentes involucrados (*stakeholder analysis*), el análisis interpretativo de políticas públicas (D. Yanow), el análisis de políticas públicas propuesto por Bardach, etcétera.

El uso de un método que nos permita conocer el estado de una situación o proyectar posibles escenarios futuros, requiere de la aplicación de técnicas cuantitativas o cualitativas o ambas. Las técnicas más aplicadas en Bibliotecología y Estudios de Información son: las encuestas que incluyen cuestionarios, entrevistas, y observación, y el análisis de contenidos de diversos documentos relacionados con la situación que se va a observar. Los cuestionarios pueden ser cerrados si contienen preguntas con respuestas predeterminadas para que el encuestado escoja una o varias, o bien, abiertos y contener espacios para comentarios del encuestado, mismos que serán interpretados por el encuestador, intentando correlacionar respuestas semejantes. En el primer caso, las respuestas se clasifican y enumeran dando como resultado indicadores cuantitativos que nos ayudan a visualizar el escenario en cuestión. En el último caso, el análisis se considera subjetivo puesto que dependerá de la perspectiva del “sujeto” que interpreta las respuestas abiertas, y cualitativo en tanto que reflejará aspectos que le pueden dar calidad al análisis.

Un análisis cualitativo se refiere a la interpretación de la situación que será estudiada por los propios actores, lo que se logra a través de entrevistas grabadas o escritas, incluyendo los comentarios, observaciones y puntos de vista de los encuestados.

En la mayoría de los análisis sobre el entorno político de información se hacen análisis mixtos, es decir cuantitativos y cualitativos, que nos faciliten visualizar el entorno y proponer políticas que orienten hacia la consecución de determinadas directrices para diseñar planes y proyectos que resuelvan problemas y se enfoquen a alcanzar las metas y objetivos deseados.

Para diseñar políticas dirigidas a un sector o una institución determinada o con una perspectiva amplia, se requiere:

1. Contar con un “régimen” que permita delimitar el campo temático determinado.
2. Hacer un análisis de la situación actual, tomando en cuenta los antecedentes:
 - a) El análisis de los agentes y actores involucrados y conocer los diversos intereses de esos participantes;
 - b) El análisis del entorno: las políticas internacionales, regionales y nacionales vigentes, el marco legislativo y, las normas, reglamentos y procedimientos que tienen o podrían tener una relación con el sector.
 - c) El análisis de los paradigmas y valores actuales, y considerar cuáles son “las mejores prácticas”.

Al diseñar un modelo es conveniente elegir un marco conceptual y aplicar el marco teórico metodológico que se considere más adecuado para la finalidad que se persigue.

Una vez hecho el diagnóstico de la situación actual se diseña una propuesta de lo deseable (mejores prácticas), se discute con agentes y actores, y se propone un marco político, legislativo y normativo que facilite el diseño, desarrollo y la ejecución de aquellos programas, proyectos y planes que tengan la viabilidad de implantarse. Dichos planes, proyectos y programas deben evaluarse periódicamente para ver si cumplen adecuadamente con sus objetivos y con las políticas propuestas. Las políticas también requieren de revisión periódica para evaluar si cumplen con las demandas de la sociedad (comunidad, grupos sociales, sectores, población, etcétera) o si requieren actualizarse según las circunstancias.

ANÁLISIS DE LOS ACTORES Y AGENTES INVOLUCRADOS (STAKEHOLDER ANALYSIS)

Se trata de una metodología para facilitar los procesos de mejoramiento para las políticas y procesos institucionales en los que se toma en cuenta a los actores y agentes, y que se interesa por las reformas o propuestas que están o desean estar involucrados en el tema o “régimen”.

Si bien esta metodología surge de las ciencias administrativas, ha evolucionado hacia un campo interdisciplinario que incorpora las ciencias políticas, la economía y las teorías de decisiones y de juego.

Los modelos actuales de SA (análisis de agentes y actores involucrados) aplican una variedad de herramientas tanto sobre datos cuantitativos como cualitativos, con el objetivo de entender y comprender las posiciones y los posicionamientos de los actores y agentes, así como su influencia sobre otros grupos y su interés, o no, en una reforma determinada. Además, puede ofrecer una idea sobre el impacto de una reforma en las fuerzas sociales y políticas al echar luz sobre los puntos de vista divergentes y las potenciales luchas de poder para las reformas propuestas, y ayudar a identificar las estrategias potenciales para la negociación con los opositores a dichas reformas o cambios.

Para el análisis se toman en cuenta cuatro atributos principales:

1. Posición o punto de vista sobre la propuesta en cuestión.
2. Nivel de influencia o “poder”.
3. Nivel de interés.
4. El grupo o coalición al que pertenecen.

Otro método de análisis es el propuesto por Eugene Bardach (1998), quien indica en su manual para la práctica ocho pasos para realizar el análisis de políticas públicas:

1. Definición del problema
2. Obtención de información
3. Construcción de alternativas
4. Selección de criterios
5. Proyección de los resultados
6. Confrontación de costos
7. Decida!
8. Cuente su historia

En realidad el método Bardach también es un tipo de análisis de agentes y actores en el que se sugiere tomar en cuenta también los actores o grupos opositores e intentar “conscientemente” hacer las comparaciones necesarias para tener una visión lo más objetiva posible de las razones de apoyo y de oposición, lo que podrá dar luz a la viabilidad y los riesgos que corre la implantación de la política.

REFLEXIONES FINALES

El diseño de políticas específicas requiere de un análisis consciente y lo más objetivo posible de la situación actual tomando en cuenta:

- ❖ Los paradigmas actuales y las tendencias internacionales tanto en países desarrollados como en desarrollo.
- ❖ El entorno local, nacional e internacional
- ❖ Las políticas educativas y de información explícitas e implícitas en los documentos de políticas internacionales, regionales, nacionales e institucionales.
- ❖ Los agentes involucrados a favor o en oposición
- ❖ Los actores involucrados a favor o en oposición
- ❖ Los agentes y actores no involucrados pero que podrían o deberían interesarse y/o participar.

Independientemente de la metodología analítica seleccionada es conveniente efectuar el análisis a partir de un marco conceptual amplio, holístico, de ecología de juegos, lo que puede ayudar a descifrar o comprender las acciones de actores y su manera de responder, que a su vez puede ayudar posteriormente a implementar exitosamente la política.

BIBLIOGRAFÍA

Achinstein, P. (1987) *Los modelos teóricos*. Trad. M. Sancho. Seminario de Problemas Científicos y Filosóficos. México: UNAM, Coordinación de Humanidades.

Almada Navarro M. y Sánchez Vanderkast, E. (2005). Curso de actualización: *Aplicaciones de las políticas de información*. México, D.F. UNAM Centro Universitario de Investigaciones Bibliotecológicas. 19 – 23 Noviembre.

Almada Navarro, M. (2004) “Universidad y biblioteca: una simbiosis en evolución necesaria para la transformación de las universidades”. Presentado en: *III Conferencia internacional sobre bibliotecas universitarias: Las bibliotecas digitales en apoyo a la educación superior*. México: UNAM, Dirección General de Bibliotecas, 28 octubre, 2004.

Almada, M. (2002) “Investigación en información y políticas educativas para la sociedad contemporánea”, en *Los grandes problemas de la información en la sociedad contemporánea memoria: Memoria del XIX Coloquio Internacional de Investigación Bibliotecológica y de la Información. 28,29 y 30 de agosto de 2001*, (Añorve Guillén, M. A. y Ramírez Leyva, E. M. C., eds.), México: UNAM, Centro Universitario de Investigaciones Bibliotecológicas, pp. 20-32.

Almada de Ascencio, Margarita (2000) “Sociedad multicultural de información y educación. Papel de los flujos electrónicos de información y su organización”. En *Revista Iberoamericana de Educación* (25), septiembre-diciembre, OEI Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

Bardach, Eugene (1998) *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas: Un manual para la práctica*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas. 3a reimpresión 2004. Miguel Angel Porrúa, librero-editor.

Burgoyne, J. G., “Stakeholder analysis”, en *Qualitative methods in organizational research: a practical guide*. (Ed, Syrcu, C. C. a. G.) pp. 187-207.

Davenport, T.H. ((1997) *Information Ecology. Mastering the information and knowledge environment*. Oxford University Press.

- Dutton, W. H. (Ed.) (1999) *Society on the line : information politics in the digital age*. Oxford University Press.
- Evans, M. (2001) "Understanding dialectics in policy network analysis", en *Political Studies*, 49: 542-550.
- Firestone, W. A. (1989) "Educational policy as an ecology of games", en *Educational Researcher*, 18 (7) 18-24.
- Majchrzak, A., *Methods for policy research*. SAGE Publications, Newbury Park.
- Maxwell, T. A. (2003) "Toward a model of information policy analysis: speech as an illustrative example", en *First Monday*, 8 (6).
http://www.firstmonday.org/issues/issues8_6/maxwell/index.html June 2003.
- Yanow, D. (2000), *Conducting interpretive policy analysis*. SAGE Publications, Inc., Thousand Oaks.