

Bases teóricas para comprender las Políticas de Información

ELISA MARGARITA ALMADA NAVARRO

Centro Universitario de Investigaciones Bibliotecológicas, UNAM

En múltiples discursos, escritos, lineamientos, planes y proyectos se hace referencia a la falta de políticas de información adecuadas, o a que deben estructurarse políticas de información para tal o cual sector, pero es común encontrar que los escritos sobre políticas de información, sólo comentan, comparan o analizan los efectos positivos o negativos de dichas políticas. Pero ¿cómo se definen, qué implican, cómo se estructuran, y cuáles son sus bases teóricas y metodológicas? éstas son sólo algunas de las muchas preguntas que se discutirán en el Seminario de Investigación Permanente sobre Políticas de Información para alcanzar consensos, conclusiones o propuestas que nos ayuden colectivamente a aportar estos resultados para hacer avanzar el conocimiento sobre las políticas de información.

La dinámica, evolución, avances y convergencia de las tecnologías de información y comunicación, y sus aplicaciones en la sociedad de la información y

las sociedades y redes del conocimiento, temas componentes de las políticas de información, nos obligan a revisar los temas sobre las políticas de información, una línea de investigación poco desarrollada y ciertamente interdisciplinaria que requiere de mayor impulso. Un mayor conocimiento sobre los marcos teórico conceptuales, estructurales y metodológicos de las políticas de información, sin duda, sería coadyuvante para desarrollar políticas de información más adecuadas a los contextos en los que éstas se apliquen.

Es obvio que en la actualidad la información es relevante para todo proceso social, así como también lo es la comprensión de los procesos de los flujos de información y su organización. La transformación de la información a conocimiento y del conocimiento a información es la base del aprendizaje y la comunicación humana, y permite que las ideas se diseminen a través del tiempo y el espacio; a la vez que vincula el pasado con el presente en una red que abarca a las generaciones y culturas a través de milenios. Es en virtud de esa cualidad que es también fundamental para el trabajo de los individuos y de todo tipo de organizaciones.

Toda persona, nación, región, institución, sociedad, grupo social u organismo internacional utiliza información para tomar las decisiones que consideren pertinentes para su desarrollo, y cada vez se

busca más contar con fuentes confiables de información para satisfacer dichas necesidades. Ello apunta a contar con políticas de información bien estructuradas a lo largo del proceso de generación, transferencia y recuperación de información.

La mayoría de los estudios sobre políticas de información –propia y debidamente dicha– se desarrollan en el ámbito de la ciencia bibliotecológica y de información; su terminología dominante, sin embargo, proviene del discurso más amplio de las ciencias sociales (Rowlands, 1996).

La ciencia bibliotecológica y de la información estudia la información y su relación con la sociedad desde diversos enfoques como la organización de la información y el desarrollo de colecciones en diversos soportes; las conductas y las necesidades de la información; las aplicaciones de las tecnologías de información y comunicación para los servicios y productos de información; los sistemas de información; la información en las sociedades del pasado y del presente, etc. Con esas bases fundamenta una prospectiva para planear los sistemas y servicios de información y la diseminación de contenidos, y estudia a las sociedades contemporáneas en sus relaciones con la información y los grupos de usuarios correspondientes a diversos sectores sociales.

Los estudiosos de este campo del conocimiento observan, indagan y reflexionan para llegar a con-

clusiones y hacer propuestas referidas a la sociedad de la información y las sociedades del conocimiento, a la industria de la información, la organización de información y los flujos de información, así como la adquisición, organización, diseminación, acceso y recuperación de éstos. Son la información y el comportamiento humano relacionado con ella, los objetos y sujetos de estudio de este complejo campo disciplinario cuya complejidad deriva no solamente de los temas que abarca, sino de las características inter y trans disciplinarias de los problemas que debe resolver. Lo anterior nos indica por qué los temas de información y conocimiento y sus flujos también son temas de interés para otras disciplinas científicas y tecnológicas, como las ciencias sociales, económicas y administrativas, las humanidades, las ciencias de la vida, las ciencias exactas y las ingenierías; es decir, la información y el conocimiento son temas transversales estudiados desde enfoques diversos.

Estos temas relacionados con la información y el conocimiento requieren de políticas, planes y proyectos que faciliten su desarrollo, organización, diseminación y acceso.

Si definimos a las políticas como acciones con un propósito y dirigidas hacia un conjunto de metas identificables, las de información tienen que ver con los patrones de comunicación, organización y

diseminación de la información, tanto en el sector público como el privado, y por eso mismo con la infraestructura e infoestructura necesarias organizadas para alcanzar esos objetivos. Visto así, el estudio de las políticas de información contribuye al desarrollo de la disciplina denominada “Bibliotecología y Estudios de Información”.

Al respecto abrimos un paréntesis para señalar que entendemos la infoestructura como el conjunto de elementos necesarios para que la información fluya satisfactoriamente entre los individuos y grupos que integran una institución, grupo social, nación, o sociedad local o global. Esos elementos son:

1. **Contenidos:** los datos, la información y el conocimiento que se expresa en documentos, imágenes, medios auditivos y multimedia integrados en diversos soportes;
2. **Soporte:** son los vehículos o medios en los que se plasman los contenidos, desde los materiales inorgánicos y orgánicos como piedra, papiro y papel hasta las actuales tecnologías de información y comunicación; estas últimas tienen la característica de estar integradas de manera que son, al mismo tiempo, portadoras y transportadoras, es decir, portadores electrónicos para contener los datos y la información digitalizada y vehículo transportador y distribuidor de

materiales informativos directamente a los usuarios consumidores de información.

3. **Procesos:** se refieren a la organización, los sistemas y los servicios de información y a la gestión/administración que se instrumenta para facilitar el acceso y recuperación de la información.
4. **Industria de la información:** el extraordinario crecimiento y diversificación de esta industria, especialmente desde la última década del siglo XX, da cuenta de la mayor proporción del PIB en los países de mayor poderío económico; los países en desarrollo también tienen una actividad creciente pero insuficiente, ya que la proporción de inversión y su participación global es mínima en comparación con la hegemonía que ejercen los países más desarrollados económicamente.
5. **Marco de intención:** se integra con las políticas de información que dan la pauta y la orientación para los programas y planes de desarrollo y, con el marco legal que facilita o dificulta, según el caso, su inserción en las políticas públicas nacionales y sectoriales y en las instituciones para su implantación y desarrollo.

En la definición de infoestructura no incluyo los demás recursos de infraestructura necesarios en todo plan de desarrollo de cualquier tipo incluyendo los relativos a la información (bibliotecas, centros de información, documentación archivos, etc.) como son los recursos humanos, físicos y económicos.

Cerrado el paréntesis podemos afirmar que la temática y los marcos conceptuales teóricos y metodológicos de las políticas de información encuentran cabida en todos aquellos proyectos de investigación o desarrollo que incluyan a la información como objeto o como sujeto de estudio. Asimismo, son columna vertebral de la gestión bibliotecológica, en tanto proponen el marco de intención y los objetivos a alcanzar y establecen las pautas para integrar el marco legal y normativo (Almada, 2009 – *XXVII Coloquio CUIB*).

Las políticas de información son las orientaciones que propone una sociedad o un grupo social, articuladas en directrices para facilitar e impulsar la transferencia de la información, su organización, disponibilidad, acceso y recuperación, como medio para mejorar la comunicación entre personas generadoras y usuarias de información, (Almada de Ascencio, 2004).

A esta definición Egbert Sánchez Vanderkast le hizo los comentarios y consideraciones pertinentes indicados a continuación:

[...] las orientaciones que propone una sociedad o un grupo social, articuladas en directrices para facilitar e impulsar tanto la generación como¹ la transferencia de la información, su organización, disponibilidad, acceso, recuperación y almacenamiento,² como lineamientos para incrementar la comunicación entre agentes generadores de información y los usuarios de la misma.

Las políticas de información integran un subcampo del mapa conceptual de la bibliotecología y estudios de la información, y se preocupan sobre la naturaleza de los contextos dentro de los cuales se llevan a cabo las transformaciones de:

datos $\Rightarrow$ información $\Rightarrow$ conocimiento

y de la comprensión de las implicaciones de estos contextos para estructurar su significado (Bawden, D. en: Rowlands, 1996 p. 8). Tomando en cuenta esta propuesta considero que se puede analizar la influencia de las políticas de información sobre el ciclo de transferencia de información considerando la in-

1 Considero que la información tiene una parte fundamental que es su generación para que posteriormente sea transferida.

2 Me parece que para cerrar el ciclo generación-transferencia, se debe tomar nota de los siguientes elementos que son etapas clave: la organización, la disponibilidad, el acceso, la recuperación y el almacenamiento.

foestructura alcanzada para los procesos de cada etapa del ciclo de transferencia de la información.

Los conceptos que sustentan los estudios de políticas de información exhiben un alto grado de pluralismo teórico, además de la ambigüedad que se le asocia al término de “políticas”.

Según Braman (1999) en la mayoría de los sectores en que se construyen políticas, tales como agricultura, defensa, etcétera, los tomadores de decisiones y analistas cuentan con herramientas de análisis desarrolladas hace muchos años y experiencia de cientos de años. En contraste, para el caso de las políticas de información observamos características distintas:

1. Solamente hasta años recientes las naciones tienen un enfoque explícito para diseñar políticas de información. Este hecho contribuye a que surjan ciertas características únicas en la articulación de políticas de información en cada estado-nación e internacionalmente.
2. La información es atípica entre otros campos temáticos, en el sentido de que es inusual el gran número y diversidad de actores (jugadores) y los escenarios (arenas) para la toma de decisiones.
3. Las decisiones que se tomen sobre la información, tienen un enorme impacto sobre eventos y políticas tomados en otros sectores o campos temáticos.

4. La información no cabe en las categorías utilizadas por las herramientas tradicionales del análisis político.
5. Las políticas de información hechas en los diferentes niveles de las estructuras sociales y políticas, locales a globales, son notablemente interdependientes.

Si además de estas características tomamos en cuenta la complejidad de los sistemas de regulación aplicables a esta temática, que en ocasiones entran en conflicto y resultan contradictorios, observamos cuatro tipos de problemas para diseñar las políticas de información: conceptuales, estructurales, de información y de orientación.

Los analistas de las ciencias políticas acostumbran agrupar los temas relacionados con un mismo campo, en lo que llaman “campos o áreas temáticas”. La información como campo temático no había recibido atención como tal, sino hasta hace algunos años.

Se entiende como “regímenes” (o sectores) a los enfoques consensuados que permiten reflexionar sobre las políticas en campos temáticos particulares de manera tal que ofrezcan una base para la toma de decisiones. El concepto de régimen se comprende como un marco internacional normativo y de regulación o un “meta-convenio” menos rígido y formal que un sistema legal, pero suficiente.

Según Weingarten (1989), las políticas de información son el conjunto de leyes y regulaciones públicas y políticas que motivan o desmotivan la creación, el uso, el almacenamiento y la comunicación de la información.

Según algunos autores (Horton, Almada) el conjunto de leyes y reglamentos no constituyen las políticas de información, sino que se derivan de ellas. Horton indica que las políticas proponen lo que la sociedad o un grupo social considera que es deseable, y las leyes y reglamentos constituyen el marco legal que debe acatarse.

Las relaciones de poder y quehacer existentes en la sociedad influyen en el diseño de las políticas de información, en las estrategias de implantación y en su éxito o fracaso.

Browne (1997) aporta un enfoque importante para comprender el campo de las políticas de información, sugiriendo que en el concepto del ciclo de vida de la información se puede encontrar “la sustancia” para los estudios de políticas de información. Bajo este concepto, las políticas de información son aquellas que inciden en la producción, recolección, distribución/diseminación, recuperación y retiro de la información.

Rowlands (1996) considera que las diversas definiciones ayudan a tender un puente necesario entre

políticas públicas, los valores de la ciencia bibliotecológica, y los de la información y los usuarios.

Las diversas definiciones sugieren una conceptualización más unificada de las políticas de información dentro de un paradigma de transferencia de información y nos explican por qué, aunque varias teorías y conceptos relacionados con las políticas de información procedan de otras ciencias sociales, la mayoría de los estudios sobre el tema provienen de las ciencias bibliotecológicas y de la información.

Bajo esta perspectiva podemos recoger algunas características inherentes a las políticas de información:

- es un campo de interés político relativamente nuevo;
- involucra a un gran número de grupos diversos de actores;
- las decisiones que se tomen sobre la “información” pueden tener también un impacto enorme sobre eventos y políticas de otras áreas y sectores, y
- las políticas de información que se tomen en los diferentes niveles de decisión de las estructuras políticas y sociales, de lo local a lo global, serán, notablemente, interdependientes.

Autores como Bawden, Braman y Rowlands, entre otros, indican que una característica de las políticas de información es su complejidad.

Braman (1990), indica que a diferencia de las políticas en otros temas de interés (por ejemplo, en el tema específico del atún) las políticas de información involucran a un gran número de grupos de interés diversos. En el análisis político, todos los interesados en un campo temático y cuyas políticas les afecten, constituirán los **agentes** y los **actores**.

Los individuos, grupos, agrupaciones, instituciones, organizaciones participantes involucrados o interesados en un campo temático serán los actores y agentes que deberán tomar en cuenta los tomadores de decisiones al articular políticas.

Para el análisis político, los actores son todos los individuos y grupos que participan en el ámbito de un campo temático determinado. Los agentes son las organizaciones, instituciones, empresas, públicas o privadas que, teniendo interés en el sector o campo temático, promueven, impulsan, o restringen el desarrollo del sector.

La transformación de la información a conocimiento, y el conocimiento a información es la base del aprendizaje y la comunicación humana; permite que las ideas se diseminen a través del tiempo y el espacio, y vincula el pasado con el presente en una red que abarca a las generaciones y culturas a través de milenios. Es en virtud de esa cualidad que es también fundamental para el trabajo de todo tipo de organizaciones.

Información y conocimiento son entidades separadas pero interactivas; constantemente las transformamos, a una y otra, según las circunstancias. La distinción crítica es que antes de que pueda usarse la información, tiene que transformarse en conocimiento en la mente humana para luego aplicarse al mundo material o a las ideas de otros. Por esta razón, las políticas de información toman en cuenta a la información y al conocimiento (Orna, 1999).

Una política de información institucional debe basarse en el conjunto de los objetivos y las prioridades que contiene y se definirá de manera general de acuerdo con:

- los objetivos del uso de información en la organización y sus prioridades;
- el significado de “información” en el contexto de “la razón de ser” de la institución;
- los principios en los que se basará la administración/gestión de información;
- las nociones en las que se basará para usar recursos humanos en el manejo/administración de la información;
- las bases en las que se fundamenta para usar tecnologías que apoyen la administración/gestión de información, y
- los principios que se aplicarán para establecer la relación de costo-efectividad de la información y el conocimiento

Las políticas de información son una herramienta dinámica que se puede usar:

- como base para desarrollar una estrategia informativa institucional;
- para relacionar todo lo que hace la información con los objetivos generales de la institución u organización;
- para facilitar una toma de decisiones efectiva en la asignación de recursos;
- para promover la interacción, la comunicación y el apoyo mutuo entre todas las áreas de la institución u organización, y entre la institución y su “público”;
- para ofrecer criterios objetivos en la evaluación de resultados de actividades basadas en información, y
- para retroalimentar el proceso de desarrollo de políticas corporativas o institucionales.

Seguir las propuestas de Orna para establecer políticas prácticas de información equivale a preguntarnos ¿para qué me sirve diseñarlas y aplicarlas? Una estrategia informativa será, entonces, la expresión detallada de la política de información, en función de los objetivos, metas y acciones para alcanzar éstos dentro de un periodo determinado. La estrategia informativa provee el marco de referencia para la administración/gestión de la información. De esta manera la estrategia informativa, con-

tenida dentro del marco de la política de información institucional o de la organización y apoyada por los sistemas y las tecnologías adecuadas, será el “motor” para:

- mantener, administrar y aplicar los recursos informativos de la organización, y
- apoyar su base esencial de conocimiento y a todos los que contribuyen a ello, con inteligencia estratégica que permita alcanzar los objetivos clave de la organización.

En el contexto de las políticas de información, la administración/gestión de información es la implantación de una estrategia informativa para lograr los objetivos dentro de los límites de los recursos disponibles. Esto tiene que ver con los recursos informativos; su adquisición, registro y almacenamiento; con la ubicación de los recursos y sus responsables y, muy importante, con cómo fluye la información dentro de la organización y de ella hacia el exterior. También concierne a la administración de la información, la responsabilidad de saber cuánto cuesta la información, y el valor que contribuye a los intereses de la organización y cómo apoya la tecnología de información a los usuarios.

En este mismo contexto, la administración del conocimiento tiene que ver, entre otros conceptos, con la administración de la “pericia”; es decir, con los recursos y habilidades que tienen las personas

que colaboran en una organización y con lo que deben saber para actuar con éxito para la empresa, organización o institución.

El diseño adecuado de políticas de información ayuda a cumplir con la misión de organizar y alcanzar sus objetivos, así como a fomentar la comunicación interna y externa de la organización. A partir de su aplicación en la administración/gestión de la información, la institución tiene los mecanismos para enterarse de lo que sucede dentro y fuera de la institución; a reconocer, interpretar y actuar los cambios significativos internos y externos, y a crear las ofertas apropiadas para alcanzar los objetivos institucionales.

A pesar de lo común que es en la actualidad escuchar en los discursos políticos gubernamentales, en los discursos sectoriales e institucionales y en los de diversos grupos sociales, que se implantarán políticas o estrategias relacionadas con la información, éstas generalmente no apoyan el impulso y desarrollo de los recursos de información y su administración adecuada para el fomento de las actividades informativas y para alcanzar los objetivos de cualquier sector o institución pública o privada.

La investigación en este campo y la formación de recursos humanos para la investigación, la docencia y la práctica, es indispensable para el desarrollo de toda sociedad en la actualidad.

Es necesario para la sociedad mundial, local o global, que se cierre la brecha entre los ricos en información y los pobres en información. Sólo así se podrá construir una sociedad más justa, con oportunidades para todos y en armonía con el entorno social y ambiental. La construcción de una sociedad multicultural de conocimiento, consciente de sus decisiones basadas en información pertinente, requiere de políticas, administración y sistemas de información que le faciliten alcanzar sus fines.

Temas tan diversos como la privacidad, la libertad de expresión, el derecho a la información, el acceso a la información gubernamental y su relación con la soberanía y la seguridad nacional, y los temas de organización y acceso a la información en los diversos sectores sociales (culturales, científicos, políticos, económicos y financieros, gubernamentales y no gubernamentales, locales, nacionales, regionales e internacionales, etcétera), motivaron la atención, bajo un mismo constructo, de los articuladores de políticas, desde principios de la década de los años setenta en el siglo XX. Sin embargo, es éste un fenómeno que aún no ha sido totalmente comprendido en la actualidad, debido a que

involucra en un solo concepto integrador, a muchos conceptos aparentemente no relacionados entre sí.

Para diseñar políticas de información de manera amplia o para un sector o una institución determinada, se requiere contar con un “régimen” que permita delimitar el campo temático determinado, y se requiere también hacer un análisis de los agentes y actores involucrados, y conocer los diversos intereses de esos participantes; asimismo es necesario hacer un análisis de las políticas, el marco legislativo y las normas, reglamentos y procedimientos que tienen o podrían tener una relación con el sector. Para hacer tal análisis se deberá aplicar el marco teórico metodológico que se considere más adecuado para la finalidad que se persigue. Existen diversos métodos cuantitativos y cualitativos que apoyan el análisis de políticas de información, enmarcados en conceptos diversos, tales como: el análisis de contenidos, el análisis de redes sociales y el análisis de actores y agentes involucrados, entre otros.

Bibliografía

- Almada Navarro, E. M., Sánchez Vanderkast, E. J. (2007) Las políticas de información: explorando las fronteras de investigación. En: *Tópicos de investigación en bibliotecología y sobre la información. Edición conmemorativa de los XXV años del Centro Universitario de Investigaciones Bibliotecológicas/ comps. Martínez Arellano, F. F., Calva González, J. J.* México: Universidad Nacional Autónoma de México, Centro Universitario de Investigaciones Bibliotecológicas.
- Almada N., E. M. (2007) Las políticas de información: Marcos conceptuales y metodológicos. En: *XXV de Investigación en bibliotecología y estudios: Memoria del XXIV Coloquio de Investigación Bibliotecológica y de la Información*, 18 – 20 octubre, 2006. comps. Martínez Arellano, F. F. y Calva González, J. J. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Centro Universitario de Investigaciones Bibliotecológicas, pp. 103–116.

Almada, Margarita (2006). La sociedad de la información y el desarrollo humano. Congreso Internacional de Información. Info 2006. IDICT. Instituto de Documentación e Información Científica y Técnica. La Habana, Cuba. Conferencia de Apertura.

Almada Navarro, M. (2006). El desafío de las políticas públicas para la transformación de la educación en México. En: *Seminario-Taller "Sociedades del Conocimiento e Innovación Educativa". Eje V. Las políticas públicas ante la brecha digital*. México, D.F. ILCE, CUAED, UNAM. 16 mayo.. Conferencia.

Almada Navarro M. (2003) Las políticas de información en la construcción de una sociedad del conocimiento. En: Bokser, J y Liwerant, M. comps. *Las ciencias sociales, universidad y sociedad*. México: UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. pp 101-110.

Almada de Ascencio, M. Calva González, J. J. Hernández Salazar, P. Naumis, Peña, C. Rendón Rojas, M. A. comp. (2000). *Contribución al desarrollo de la Sociedad del Conocimiento*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Centro Universitario de Investigaciones Bibliotecológicas. Serie: Sistemas Bibliotecarios de Información. (1ª reimpresión 2003).

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

Bawden, D. (1996) Information policy or knowledge policy? En: Rowlands, I. ed. *Understanding Information Policy*. Proceedings of a Workshop. Bowder Saur, p8-9, 74-80.

Braman, S. (2007) *Change of state. Information, policy, and power*. MIT Press.

- Braman, S. (1990) The unique characteristics of information policy and their U. S. consequences. Blake, Virgil P. and T'joumas, Renee eds. *Information literacies for the twenty-first century*. G. K. Hall & Co. pp. 47-78.
- Browne, Mairead (1997). The field of information policy: I. Fundamental concepts. *Journal of Information Science*, 23 (4) 1997: 261-275.
- Browne, M. (1997b) The field of information policy 2. Redefining the boundaries and methodologies. *Journal of Information Science*, 23 (5): 339-352.
- Hernon. P. and Relyea, H.C. (2005). Information Policy. In: *Encyclopaedia of Library and Information Science*. Marcel Dekker, Online Edition, pp 1300-1315.
- Horton Jr. F.W. (2000). National information policies for a multi-cultural society (the USA) En: *Contribución al desarrollo de la Sociedad del Conocimiento*. (Eds, Almada de Ascencio, M., Calva González, J. J., Hernández Salazar, P., Naumis Peña, C. and Rendón Rojas, M. A.). México: UNAM, Centro Universitario de Investigaciones Bibliotecológicas, pp. 415-430.

- Orna, E. (1999) *Practical information policies*. England: Hampshire, Gower Publishing Co. 2nd edition.
- Rowlands, I. (1998) "Some compass bearings for information policy orienteering". *Aslib Proceedings*. 50 (8) 230-237. September.
- Rowlands, I. editor (1996) *Understanding information policy. Proceedings of a workshop*. Bowker Saur.
- Sánchez Vanderkast, E. J. (2005) Políticas de información: el amplio espectro de la investigación. En: *Investigación Bibliotecológica*, 19 (38):97-117.
- Weingarten, F.W. (1989). Federal Information Policy Development: The Congressional perspective. In: McClure, C.R., Hernon, P, and Relyea, H. C. (eds.), *U. S. Government Information Policies*, Norwood, N. J.: Ablex Publishing Co.