SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA

RED DE ARCHIVOS DIPLOMÁTICOS IBEROAMERICANOS

Políticas y sistemas de archivos

COLECCIÓN *archivum*

1

Secretaría General Iberoamericana

Enrique V. Iglesias

Secretario General Iberoamericano

Salvador Arriola

Secretario para la Cooperación Iberoamericana

Leonor Esguerra

Directora de la División de Asuntos Culturales

Enrique Vargas

Subdirector de la División de Asuntos Culturales

Mercedes de Vega

Secretaria Ejecutiva de la Unidad Técnica de la RADI

Secretaría de Relaciones Exteriores de México

En la RADI participan
los archivos diplomáticos de las siguientes instituciones:

Ministerio de Relaciones Exteriores
Comercio Internacional y Culto de Argentina

Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Bolivia

Ministério das Relações Exteriores do Brasil

Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile

Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia

Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Costa Rica

Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba

Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador

Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador

Ministerio de Asuntos Exteriores de España

Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala

Secretaría de Relaciones Exteriores de Honduras

Secretaría de Relaciones Exteriores de México

Ministerio de Relaciones Exteriores de Nicaragua

Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá

Ministerio de Relaciones Exteriores de Paraguay

Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú

Ministério dos Negócios Estrangeiros dos Portugal

Ministerio de Relaciones Exteriores de República Dominicana

Ministerio de Relaciones Exteriores del Uruguay

Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores
de la República Bolivariana de Venezuela

Políticas y sistemas de archivos

José Maria Jardim

SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA

RED DE ARCHIVOS DIPLOMÁTICOS IBEROAMERICANOS

020
J37

Jardim, José Maria.

Políticas y sistemas de archivos / José Maria Jardim. – México: Secretaría General Iberoamericana: Red de Archivos Diplomáticos Iberoamericanos, 2010.

256 p. – (Archivum; 1).

ISBN 978-607-446-015-5

1. Archivos. 2. Archivística. I. Secretaría General Iberoamericana. II. Red de Archivos Diplomáticos Iberoamericanos.

Primera edición 2010

© Red de Archivos Diplomáticos Iberoamericanos
© Dirección General del Acervo Histórico Diplomático
de la Secretaría de Relaciones Exteriores
Ricardo Flores Magón núm. 2, Edificio Triangular piso 2, ala "B", Col. Guerrero,
Deleg. Cuauhtémoc, C.P. 06300, México, D.F.
Teléfono + (52 55) 3686-5017, 3686-5026, 3686-5024 Fax + (52 55) 3686-5028
Correo electrónico institucional: dgahistorico@sre.gob.mx
Página web http://www.sre.gob.mx/acervo

COORDINACIÓN EDITORIAL
Mercedes de Vega
Guillermo Ávila Resendiz

CUIDADO DE LA EDICIÓN
Jaime Soler Frost
Lourdes Robles
Chac…

FORMACIÓN
Lourdes Robles

EDICIÓN Y DISEÑO
Tiempo imaginario
Chac…

IMPRESO EN MÉXICO / *PRINTED IN MEXICO*

Índice

Presentación 19
Mercedes de Vega

Introducción 27

Estado, información y archivos 33
La información archivística 39
Estado, hegemonía y capital de la información 45
Estado y hegemonía en Gramsci 45
El Estado relacional en Poulantzas 55
La incógnita del Estado en Bourdieu 60
Los archivos como escritura del Estado 62

Transparencia administrativa y derecho a la información gubernamental 69
La transparencia administrativa (y la opacidad, lo translúcido, lo diáfano…) 72
El derecho a la información 104

Información, capacidad de gobierno y gobierno electrónico 115
Gobierno electrónico 125

El mundo como sistema: consideraciones sobre el enfoque sistémico 137

Sistemas de información y archivo según la perspectiva de la UNESCO 155
El concepto de Natis 159
Políticas nacionales de información 164
Concepto y estructura del sistema nacional de archivos a partir del Natis 168

La periferia sin centro: los archivos como sistema 171
El concepto de sistema de archivos en la literatura brasileña 178
Centralización y descentralización de las estructuras nacionales archivísticas 182

El infierno de las buenas intenciones: legislación y políticas archivísticas 187
Políticas públicas archivísticas 191
Las políticas archivísticas en el marco de las políticas públicas de información 192
Implementación de un marco legal archivístico 195

Políticas públicas archivísticas: principios, actores y procesos 201
Introducción 203
El territorio de las políticas públicas 206
Políticas públicas de información 209
Políticas públicas archivísticas 211

Las políticas archivísticas en el ámbito de las políticas públicas de información 212
Las dimensiones técnica y política 213
Los límites y posibilidades de una política pública archivística 215

Bibliografía 221

PRESENTACIÓN

Entre las tendencias actuales de la administración pública, de sus prácticas y del estudio de las mismas, progresivamente se ha ido reconociendo la importancia de los archivos como fuentes de información y herramientas para la toma de decisiones. El énfasis puesto en impulsar gobiernos eficaces y eficientes, que respondan por su desempeño ante los ciudadanos y que ejerzan sus funciones de manera transparente, ha producido una serie de cambios en las actividades gubernamentales cotidianas, y también ha provocado que los estudios sobre estos temas amplíen sus perspectivas.

Estos cambios, sin embargo, no se han reflejado necesariamente en una mejora contundente en la situación de los archivos: los recursos asignados en los presupuestos a estas áreas siguen siendo insuficientes; su localización en los organigramas no refleja, en muchos casos, su importancia administrativa; el personal que labora en ellos no siempre posee las habilidades y los conocimientos necesarios; y, como consecuencia directa de lo anterior, su visibilidad y su incidencia estratégica siguen siendo magras.

Una forma de paliar esos problemas es la reflexión madura de expertos iberoamericanos sobre esta temática. Las condiciones actuales de los archivos obligan a realizar un análisis de este tipo,

no para sentirse víctimas del olvido burocrático, sino para conocer los problemas estructurales que los aquejan. Es por ello que, en el seno de la Red de Archivos Diplomáticos Iberoamericanos (RADI), se consideró oportuno y conveniente promover la publicación y divulgación del libro que se presenta.

La creación de la RADI en 1997 se debió al convencimiento de los países integrantes sobre la idoneidad de la cooperación internacional para contribuir a mejorar la gestión documental y, de esta forma, el rendimiento administrativo de los ministerios de relaciones exteriores, con el propósito de tener acceso a la información de manera expedita, teniendo en cuenta que los documentos resguardados en los acervos diplomáticos son fundamentales para la actuación internacional de los gobiernos. Se consideró entonces que la cooperación sería un medio para mejorar el desempeño de los archivos de las cancillerías iberoamericanas.

La RADI surgió también de la necesidad de una cooperación más amplia entre los archivos diplomáticos, como ámbito para profundizar e impulsar —con base en el conocimiento histórico de los vínculos políticos, económicos y culturales— la concertación política entre la comunidad iberoamericana de naciones. Su objetivo principal es promover la cooperación en materia de organización, administración, conservación y uso de los sistemas de archivo de las cancillerías iberoamericanas, para modernizar la administración de los acervos documentales bajo su custodia y mejorar las prácticas de gestión de documentos en beneficio de los países, las propias cancillerías y los usuarios nacionales y extranjeros.

Durante la X reunión de los representantes de la RADI, celebrada en la Ciudad de México en noviembre de 2008, los asistentes definieron una agenda de trabajo en la que destacaron los

puntos siguientes: *a*) contribuir a que los archivos diplomáticos formen parte de las políticas de Estado; *b*) incidir en las políticas públicas de los países mediante el diseño de la estructura básica de un sistema integral de archivos de los ministerios de relaciones exteriores de Iberoamérica, y que las actividades de los archivos se proyecten de manera transversal en todas las áreas de las cancillerías para lograr visibilidad; y *c*) propiciar la producción de teorías archivísticas desde y para Iberoamérica, y difundirlas mediante su publicación.

Esta reunión marcó un hito dentro de la trayectoria de la RADI como iniciativa de cooperación, pues la puesta en marcha efectiva del programa había sido paulatina debido a la falta de recursos propios. En sus inicios, la Red comenzó sus trabajos de cooperación, de manera loable pero limitada, mediante el intercambio de fondos documentales y de personal para su capacitación, en forma bilateral entre diversos países.

Esta problemática empezó a resolverse en 2007, gracias a dos hechos: en ese año, el gobierno de México realizó una aportación extraordinaria a la RADI, con recursos provenientes del Fondo Mexicano de Cooperación Internacional para el Desarrollo con Iberoamérica, que administra la Secretaría General Iberoamericana (Segib). Aunado a ello, a partir de 2008 comenzó a fluir el pago de las aportaciones financieras, compromiso acordado durante la IX reunión de los representantes en Santiago de Chile en 2007, siendo Argentina, Brasil, Chile, Perú y Uruguay los pioneros en el cumplimiento. Más adelante, Costa Rica, Cuba y Panamá también efectuarían su contribución. A partir de ese momento fue posible empezar a concretar varios proyectos de cooperación.

Con la publicación que el lector tiene en sus manos, la RADI busca solventar la producción escasa de teorías archivísticas

propias de la región, que respondan a la realidad de los archivos iberoamericanos, en especial los diplomáticos, cuya custodia, organización y difusión está a cargo de los ministerios de relaciones exteriores, y que constituyen un acervo documental de enorme valor para el conocimiento de las políticas exteriores, la historia de las relaciones internacionales y la toma de decisiones.

Los archivos diplomáticos son los repositorios de los documentos que consignan la conquista de las independencias y posteriores procesos de creación de los Estados nacionales latinoamericanos, así como el establecimiento de vínculos políticos, económicos y culturales con otras regiones que permiten hablar de Iberoamérica como un espacio con un pasado compartido, lo que cobra una importancia singular en este año de 2010, en el que varios países latinoamericanos celebran el bicentenario del inicio de sus gestas libertarias.

Hemos decidido aprovechar este momento para reflexionar y saber dónde estamos, revisar debilidades y omisiones, así como aprovechar logros y experiencias, habida cuenta de que la memoria histórica que los archivos resguardan debe ser sustento de la soberanía de los Estados.

El doctor José Maria Jardim es un experto reconocido por sus contribuciones al estudio de las políticas públicas archivísticas. Este libro es un paso para que la RADI asuma la responsabilidad de realizar proyectos de investigación, edición, impresión y distribución de trabajos relacionados con los archivos, y es la prueba material de la construcción de vínculos con el ámbito académico, para fortalecer la producción de conocimientos en materia de archivos y disciplinas afines.

Los textos que integran este trabajo abordan algunos fundamentos teóricos de las prácticas archivísticas, cuya discusión

resulta esencial para comprender las bases del quehacer de los archivos. Se trata de una aportación que emerge de una mirada multidisciplinaria, a partir no sólo de la archivología, sino también —y principalmente— del análisis de las políticas públicas, de la ciencia política y de la administración, bajo la premisa de que la archivística se construye, también, saliendo de sí misma.

Jardim subraya la necesidad de poner atención en algunos puntos que pueden pasar inadvertidos, tanto en el estudio de las políticas públicas archivísticas como, notablemente, en su implementación. Comienza discutiendo el concepto de Estado para destacar su condición natural de productor de información y administrador primordial de la que generan otras fuentes informativas. Esto implica que la razón de ser de las funciones propias del Estado, su desempeño y relación con la sociedad civil, pueden observarse mediante el contenido y la gestión de la información y del conocimiento que genera y acopia. La importancia de los archivos se ejemplifica, así, por ser los repositorios elementales de la información, pública y privada, y la de las instituciones archivísticas por ser las responsables de su funcionamiento y cohesión.

En el apartado siguiente, el autor explica el sentido de los alcances y las limitaciones de la transparencia gubernamental y del derecho a la información, dos tendencias de la administración pública que son altamente valoradas en la actualidad. Jardim apunta que el acceso a la información es una condición necesaria para la democratización efectiva, pues mediante el ejercicio de este derecho la sociedad incide sobre la actuación del Estado. Esto no significa, sin embargo, que los beneficios para la consolidación democrática se obtengan automáticamente, por lo que es indispensable tomar en cuenta los papeles del Estado, de los funcionarios del gobierno y de los ciudadanos, así como la interacción entre los mismos.

Se refiere posteriormente al debate sobre las capacidades gubernamentales del Estado y al manejo de la información como factor primordial para hacer frente a las dificultades que conllevan sus responsabilidades y acciones en el marco de la sociedad de la información. Las transformaciones tecnológicas han alterado las formas organizacionales y la administración del Estado, así como su interacción con la sociedad, lo que se observa nítidamente en la implementación del gobierno electrónico como otra forma de gestión de los asuntos públicos, en la que la participación social, en niveles variados, es un componente sobrentendido.

Continúa con una disertación, breve pero acuciosa, sobre la teoría del enfoque sistémico aplicado a las ciencias sociales y las discusiones a su alrededor, que sirve como preámbulo para las dos secciones siguientes de la obra. En el capítulo sobre sistemas de información, Jardim sostiene que son medios para abatir las desigualdades —sociales, políticas, culturales, etc.— entre y dentro de los países ya que garantizan la disponibilidad, extendida y eficiente, de la información. En el capítulo sobre los sistemas de archivos, explica que el principio que debe regirles es el ciclo vital del documento, cuya utilidad es la administración racional, eficaz e institucionalizada de la información contenida en los archivos.

En las secciones finales, Jardim señala que la gestión de la información debe tener como marco de referencia la elaboración de una normatividad y el diseño de políticas públicas archivísticas para la ejecución de las acciones del Estado. Así mismo, subraya la importancia de reconocer que la legislación y las políticas públicas de información —entre las cuales se encuentran las archivísticas— surgen de la identificación de problemas políticos y de interés público, por lo que resulta erróneo considerarlas

como procesos meramente técnicos. Es por ello que no hay recetas universales e infalibles para el diseño, la planeación y la implementación de las políticas en materia de información, y se deben considerar en cada caso factores específicos, como las instituciones encargadas de su administración, los usuarios y los recursos.

Este punto cobra una importancia mayor porque es el ámbito en el que se insertan las actividades de los responsables de la administración y de los funcionarios en general de las instituciones archivísticas.

Tenemos la certeza de que este volumen será de gran utilidad para enfrentar los retos de los archivos iberoamericanos y para los responsables de los mismos, para saber cuál es el terreno en el que están parados, poner en práctica las recomendaciones y dar sustento a discusiones que irradien nuevas ideas para su mejor desempeño.

Mercedes de Vega
Secretaria Ejecutiva de la RADI

Ciudad de México

INTRODUCCIÓN

Las más diversas y divergentes interpretaciones sobre la ciencia contemporánea reconocen algo en común, fundamental para nutrir el pensamiento científico: la discusión. Sin inquietud, expresada en el debate científico, resulta imposible hacer ciencia. Cuando el objeto investigado es una realidad cada vez más dinámica y caracterizada por el entrecruzamiento de tradiciones y rupturas, ese reto se hace cada vez mayor. Éste es el caso de la archivística.

El saber y el hacer archivísticos han sufrido profundas modificaciones en las dos últimas décadas. Dichos cambios han ocurrido de forma diferenciada, a diferentes ritmos y en distintas partes del mundo. A pesar de estas variaciones, la comunidad archivística internacional tiende a reconocer que emerge un nuevo panorama, marcado por una complejidad inédita, característico de la archivística contemporánea. Algunos aspectos evidencian ese escenario en constante modificación:

- nuevas configuraciones en la producción, el uso y la conservación de la información archivística;
- nuevas dinámicas organizacionales en los sectores público y privado;

- nuevas exigencias informativas por parte de la sociedad;
- nuevas necesidades en la formación de archivistas;
- nuevas demandas de conocimientos archivísticos en nuevos espacios de producción y difusión del conocimiento archivístico.

Esos nuevos retos no significan necesariamente rompimientos o discontinuidades en todos los elementos de la archivística, estructurada en Europa a finales del siglo XIX. La relectura y los resignificados de principios fundadores de la archivística a la luz de la contemporaneidad se han revelado como un rico ejercicio en el reconocimiento de nuevas investigaciones y en la construcción científica de nuevas respuestas. Esta actitud no tiene nada de conservadora. Por el contrario, es extremadamente osada desde el punto de vista intelectual. En esa dialéctica que envuelve la lectura contemporánea del pasado y los desplazamientos en el presente, las ciencias —en nuestro caso, la ciencia archivística— construyen sus futuros recorridos.

Por tanto, la tentación de reducir la archivística a adjetivos puede ser un equívoco. Sin excluir todos los méritos de hipótesis ricas que le son subyacentes, la archivología no es sólo «postcustodial», no es sólo «posmoderna», no es sólo «integrada». Dar una especie de autoexplicación, a veces de forma inmediata y hasta banal, a esa rama del conocimiento y pretender refundarla puede conducir, en algunos casos, a minimizar el alcance de las posibilidades epistemológicas de la archivología, teniendo en cuenta su propio recorrido histórico.

La archivística no necesita fundarse de nuevo. La archivística demanda cada vez más una postura crítica por parte de los archivistas en sus diversas prácticas. Eso significa ir más allá de

la comodidad de los manuales cuyas preguntas y respuestas quizás hayan sido suficientes durante tantos años. Repensar la archivística en sus diversas dimensiones parece ser un ejercicio fundamental para reconocer nuevas inquietudes y hallar nuevas respuestas. Esa perspectiva es probablemente más consecuente desde el punto de vista científico que las clasificaciones dadas a la archivística con algunas etiquetas, muchas veces bien intencionadas, pero que, en algunos casos, han sido incluso ingenuas en términos epistemológicos.

Como disciplina científica, la archivística requiere de actitudes científicas. Esa postura no significa adoptar un cientificismo reductor. Tampoco nos invita a interpretar la archivística tan sólo como un conjunto de normas científico-técnicas. Las normas son fundamentales, sin embargo, se transforman en normas de un nivel estrictamente prescriptivo y, de cierta manera, están destinadas a ser redefinidas a corto plazo en contextos de frecuentes cambios histórico-sociales. La producción de normas sólidas, que cumplan sus objetivos en una realidad dada y durante un tiempo determinado, presupone investigación científica y educación archivísticas de calidad. En caso de que los archivistas no tengan plena conciencia de esa perspectiva, quizás sean capaces de comprender el alcance inmediato de las normas. No obstante, no necesariamente identificarán el valor de la producción y difusión sistemáticas de conocimientos científicos en archivística que son el fundamento de cualquier norma científico-técnica. Sobre todo, tal vez sea muy difícil reconocer, bajo una perspectiva poco crítica de la actividad normalizadora, el valor de los desvíos resultantes de lo que trasciende la norma. Finalmente, una rama científica también se hace con sus desvíos. Al actuar como un profesional que dispone de conocimientos científicos, el archivista produce la

norma archivística pero no termina siendo rehén de ella. Incluso porque no todo fenómeno archivístico es y puede ser interpretado por una norma técnica.

Una rica y esencial dimensión de la archivística, no siempre sujeta a una norma, se refiere al conjunto de teorías y prácticas que guían el diseño de políticas, estructuras, servicios, redes o sistemas de archivos. La construcción de una política archivística incluye varios elementos de la realidad organizacional en la que se insertan los archivos. El tema aparece con razonable frecuencia en la literatura archivística, casi siempre describiendo casos específicos, sin embargo, poco considerados teóricamente. Establecer diálogos con las ciencias políticas, la historia, la sociología y la administración es inevitable cuando intentamos actuar, ya sea en el plano de la gestión archivística o de la investigación con respecto a aspectos como planificación, control y evaluación de políticas y sistemas archivísticos.

Abordar algunos aspectos referentes a las políticas y sistemas archivísticos es el objetivo de este libro. Se trata, en ese caso, de reconocer investigaciones al respecto y buscar algunas opciones para comprender ese complejo asunto sin pretender prescribir soluciones.

Este libro es resultado de muchos diálogos. Diálogos en constante construcción entre la docencia, la investigación y la gestión de archivos; entre la archivología y otras ramas del conocimiento; entre percepciones del fenómeno archivístico en el contexto iberoamericano y en otras realidades históricas.

Entre diálogos tan fructíferos, los intercambios con colegas mexicanos y de diversos países iberoamericanos condujeron a la publicación de este libro. Durante la X Reunión de la Red de Archivos Diplomáticos Iberoamericanos, realizada en la ciudad de

México del 2 al 9 de noviembre de 2008, auspiciada por la Secretaría de Relaciones Exteriores del gobierno de México, fue posible compartir, en un ambiente extremadamente favorable al debate, ideas sobre las políticas públicas archivísticas. Esa rica experiencia produjo, entre otros aspectos positivos, una irrecusable y generosa invitación del Archivo Histórico Genaro Estrada, de la Secretaría de Relaciones Exteriores del gobierno de México, a través de la Dra. Mercedes de Vega, para publicar algunas de esas reflexiones, anteriormente difundidas en portugués.

Algunos capítulos fueron adaptados de dos libros de este autor, *Transparência e opacidade do Estado no Brasil: usos e desusos da informaçao governamental* [1] y *Sistemas e políticas públicas de arquivos no Brasil*, [2] publicados en 1999 y 1995 respectivamente. Otros capítulos fueron publicados en libros[3] o revistas brasileños[4] entre el 2000 y el 2006.

El lector podrá leer este libro linealmente o priorizar aquellos capítulos que susciten su interés inmediato.

Sugerimos un recorrido de lectura cuya referencia inicial es reflexionar sobre el Estado como rama informativa y la inserción de la información archivística en ese escenario complejo. La transparencia administrativa y el derecho a la información gubernamental son considerados, a continuación, teniendo en cuenta las

[1] Jardim, J.M.: *Transparência e opacidade do Estado no Brasil: usos e desusos da informaçao governamental*, Niterói: Editora da Universidade Federal Fluminense, 1999.

[2] Jardim, J.M.: *Sistemas e políticas públicas de arquivos no Brasil*, Niterói: Editora da Universidade Federal Fluminense, 1995.

[3] Jardim, J.M.: "O inferno das boas intençoes: legislaçao e políticas arquivísticas", en: Eliana Mattar (coord.), *Acceso à informaçao e política de arquivos*, Río de Janeiro: Arquivo Nacional, 2003.

[4] Jardim, J.M.: "Políticas públicas arquivísticas: princípios, atores e processos", *Arquivo e Administraçao*, vol. 5, 2006, p. 20.

complejas correlaciones de esas dos dimensiones de la agenda política contemporánea y su repercusión en la producción, la gestión y el uso social de los archivos. La información gubernamental es abordada posteriormente bajo la perspectiva del gobierno electrónico y de la ampliación de la capacidad gobernativa. El abordaje sistémico es presentado a continuación, en el sentido de favorecer las reflexiones sobre el alcance de los sistemas archivísticos. Esto supone reconocer, en el capítulo siguiente, el papel histórico de la UNESCO en el diseño de sistemas y políticas informativas y archivísticas. Diversas interpretaciones sobre los conceptos de «sistema de archivos» y «sistema nacional de archivos» son abordadas más adelante. En los dos últimos capítulos se intenta acercar aún más al lector a algunos de los principales elementos que conforman el diseño, la implementación y evaluación de políticas públicas archivísticas. La bibliografía presenta al final las obras citadas y consultadas.

Este libro es un ejercicio de discusión con todos los riesgos que le son inherentes. Si, de alguna manera, el lector se siente motivado al debate de un tema tan vital para la archivística como el de las políticas y sistemas archivísticos, el objetivo de este libro se habrá cumplido.

Estado, información y archivos[5]

Tratar de pensar el Estado es exponerse a asumir
un pensamiento de Estado,
a aplicar al Estado categorías de pensamiento
producidas por el Estado y, por lo tanto,
a no comprender la verdad más fundamental del Estado.

Bourdieu (1996)

[5] Publicado en Jardim, J.M.: *Transparência e opacidade do Estado no Brasil: usos e desusos da informaçao governamental*, Niterói: Editora da Universidade Federal Fluminense, 1999.

La función del Estado y el papel de la información en el mundo contemporáneo se encuentran en el epicentro de los principales debates sobre las diversas configuraciones emergentes en los planos económico, político, científico y cultural.

Varios análisis apuntan hacia una crisis del Estado-nación y de Estado de bienestar bajo el impacto de un proceso de globalización económica. Este proceso de globalización del capital y de no globalización del trabajo promueve la internacionalización de los Estados. Las dimensiones del Estado y las acciones de los gobiernos estarían, por su parte, cada vez más condicionadas a dicha globalización, lo que lleva a revisar las reglas, el funcionamiento y el alcance del conjunto de instituciones mediante las cuales se ejerce el poder político en cada país. A medida que los intercambios comerciales y financieros se orientan conforme a decisiones que no se limitan a las fronteras nacionales, las dimensiones del Estado y de los gobiernos se enfrentan a una nueva realidad, cuyas consecuencias aún se perciben. Se prevé revisar las reglas y alcances de la presencia y funcionamiento del conjunto de instituciones por medio de las cuales se ejerce el poder político en una nación.

Las empresas transnacionales cuyos activos superan el PIB de muchos países serían los actores protagonistas en este proceso marcado por un intenso flujo comercial y de capitales internacionales. Por otra parte, un nuevo orden económico mundial se estaría formando a partir de tres grandes bloques: el europeo, el americano y el asiático.

En este mismo contexto histórico, sería posible observar, particularmente a partir de la experiencia de países capitalistas avanzados, la constitución de una «sociedad de la información», que se basaría, entre otros aspectos, en el conocimiento y en los esfuerzos por convertir la información en conocimiento, además de la cantidad y velocidad con que la información se produce, se transmite y se procesa. Las redes de información, que se amplían cotidianamente debido a nuevos productos tecnológicos, constituirían una de las expresiones más evidentes de este momento.

Una de las dimensiones que más distingue a las sociedades de la información sería la velocidad con la cual ésta se genera, se transmite y se procesa. La información puede obtenerse, prácticamente, con inmediatez y, muchas veces, a partir de la misma fuente que la produce, sin distinción de lugar. Paralelamente, se observa una tendencia a descentralizar las poblaciones y los servicios. Surgen nuevas formas y nuevos lugares para volver a «territorializar» el espacio y el tiempo.

Como telón de fondo y sobre este tema, la literatura apunta hacia una «revolución de la información» que se está desarrollando.

> …se trata, en primer lugar, de una revolución tecnológica de conjunto, que sucede a la revolución industrial por terminar. Pero es mucho más que esto: es el anuncio y potencialidad de una nueva civilización

> post-mercantil que emerge al rebasar una división que enfrenta a los hombres, desde que existen las sociedades de clases [...] la oposición entre la clase de productores (plusvalía) y la clase de los improductivos tiene en cuenta cada vez menos las relaciones que actualmente se establecen entre la producción y la información, entre los asalariados encargados de "tratar" la información [Lojkine, 1995, p. 11].

En este marco, un orden internacional de la información[6] tendería a oponer a los países poseedores de informaciones estratégicas y de los grandes centros de investigación y formación (centros informadores), con aquellos donde impera el analfabetismo y que, por consiguiente, corren el riesgo de ser excluidos de las economías de la información (periferia no informada).

> ...basta observar la guerra que se libra por el control mundial de la información, la histeria en las discusiones que se refieren a la legislación sobre la propiedad intelectual, la vertiginosa privatización de los sistemas de telecomunicaciones y la rapidez con la que las mega-empresas mundiales instalan "torniquetes" o "peajes" sobre la producción y circulación del conocimiento, para darse cuenta de que esta democratización es sólo una posibilidad [Dowbor, 1997, p. 38].

A esta situación de desigualdad de información correspondería, entonces, el mayor desafío de la revolución de la información: «el compartir la información, cuya apropiación privada y monopolio social son también una fuente de ineficacia y de parálisis aun para aquellos que la monopolizan» (*ibid.*, p. 237).

Además de las enormes disparidades de la información entre el Norte y el Sur, existe el riesgo de que, aun en los países

[6] La distribución de la internet es de un 72% en América del Norte, un 23% en Europa y de un 5% en otras partes del mundo (*Internet.br*, año 1, núm. 1, 1996).

industrializados, ocurra lo mismo y se involucre, por un lado, a «quienes se apropian de las tecnologías, los técnicos, ingenieros y "cultos", mientras, por otro lado, los demás quedan excluidos» (Robin, 1996). Como se observó en la Resolución del Consejo Europeo,

> las amplias perspectivas que nos ofrece la sociedad de la información se ven amenazadas por el riesgo de excluir a trabajadores no calificados o poco calificados, el sufrimiento de una sociedad dual, el agravamiento de las desigualdades entre las regiones, entre zonas urbanas y rurales así como entre las regiones centrales y las periferias, el aislamiento de los individuos, la violación de la vida privada y otros diversos problemas éticos [Resolución A4-0073/94].

Por lo tanto, vemos que las nociones de globalización y sociedad de información dan lugar a una tercera: la de economía de la información. En este caso, se trata de reconocer la información como un recurso estratégico.

Por otro lado, este marco muestra la lógica de la economía global que contribuye a que se mantengan las desigualdades entre países ricos y pobres en diversos planos, incluso en la ciencia y la tecnología. Así mismo se mantienen las desigualdades en el proceso de transformación de datos en información, de información en conocimiento y de conocimiento en inteligencia social.

Así, observamos que tanto la información como el Estado son fenómenos históricos contemporáneos mutuamente relacionados y cada vez más entrelazados. Esta intersección se evidencia, sobre todo, cuando tales fenómenos son considerados desde la perspectiva de buscar la igualdad y la democracia en distintas partes del mundo.

Como esfera informativa, el Estado moderno se convierte en una de las mayores y más importantes fuentes de información, además de exigir una gran cantidad de éstas para su accionar. Su complejo funcionamiento se relaciona directamente con su acción productora, receptora, ordenadora y difusora de las informaciones. El objetivo del Estado sería, en última instancia, el ciudadano con sus variadas demandas, incluso las de naturaleza de información.

La información «publicitada», producto e insumo de dicho proceso, encuentra su espacio en diversos aparatos institucionales clásicos del Estado como son: los archivos, las bibliotecas, los centros de documentación y otros. Sin embargo, estos modelos organizacionales ya resultan insuficientes ante el surgimiento de nuevos modos de producción y uso de la información. Es el caso de las instituciones y servicios archivísticos gubernamentales y sus nuevas exigencias organizacionales, científicas y sociales, sobre todo en los países del llamado «capitalismo central».

La información archivística

La noción de información archivística es reciente en la literatura del área y aún carece de verticalidad teórica. En realidad, la archivología tiende a reconocer los archivos como su objeto, y no la información archivística. En torno a estas dos perspectivas se encuentran las escuelas de pensamiento más conservadoras —y predominantes en el área— y la más renovadora.

De manera general, la primera tendencia encuentra aceptación en los archivos públicos europeos y la segunda en las escuelas de Ciencias de la Información de los Estados Unidos y Canadá.

A la par de dichas divergencias, se reconoce que algunas de las características más comunes de la administración pública como función y organización formalmente establecidas son la generación, el procesamiento técnico y la consulta de informaciones registradas provenientes de sus actividades. En este sentido, los servicios que administran la información archivística dan un aspecto institucional a la administración pública. Por otra parte, los documentos archivísticos que produce constituirían un lenguaje que le es propio y es indispensable para su supervivencia y operaciones. Las demandas de funcionamiento y cohesión de la administración pública justificarían así sus servicios de información archivística, además de otros servicios con características específicas. Según Ampudia Mello (1998, pp. 12-13, traducción nuestra), dos fenómenos señalan los procesos de informaciones archivísticos en el seno de las administraciones públicas:

> …el primero puede denominarse objetivación y consiste en que la información institucional se asienta, siempre, en un soporte material […]; al segundo fenómeno puede llamársele formalización y consiste en que, dentro de las instituciones, la información circula por canales previa y claramente establecidos, integrando las redes que unen jerárquicamente a todas y cada una de las partes que las componen. […] dicha información objetivada son los documentos y archivos que, durante tantos siglos, la administración pública se ha empeñado en producir, así como los canales formales de información son los sistemas internos que ésta creó para generar, distribuir y conservar sus registros.

A lo que Ampudia Mello (en *ibid.*) denomina información institucional, Couture, Ducharme y Rousseau (1998, p. 51) lo llaman información registrada orgánica. Por lo tanto, los archivos expresan el conjunto de esas informaciones orgánicas, cualesquiera que sean sus fechas de producción, su soporte material o su naturaleza,

acumuladas por una organización (o una persona física) o como consecuencia de sus acciones.

Inicialmente, los archivos son conservados por su valor primario, o sea, administrativos, legales, financieros o probatorios. Actualmente la gestión de la información archivística está directamente relacionada con el proceso político decisorio de la organización que la produjo. Luego, su conservación se justifica por su valor secundario, sea testimonial o como «información general». Su inserción en el proceso decisorio de la organización tiende a ser residual en esta fase.

La información archivística producida por la administración pública cumple, por lo tanto, un ciclo que abarca su producción, procesamiento, su uso y almacenaje en dos contextos: primero, en el ambiente organizacional de su producción y, segundo, en el contexto de las instituciones archivísticas responsables de normalizar la gestión de documentos corrientes e intermediarios, así como de la preservación y el acceso al patrimonio documental archivístico.[7]

En el primer contexto, la información archivística se relaciona con las exigencias del proceso decisorio gubernamental (archivos corrientes). A medida que esta información se va utilizando

[7] En Brasil, la Ley 8.159, en consonancia con la literatura archivística internacional, concibe los documentos archivísticos producidos por la administración pública como corrientes, intermedios y permanentes (Art. 8º):

«§1º. Se consideran documentos corrientes aquellos que están en curso o que, aun sin movimiento, constituyan frecuentes objetos de consultas.

»§2º. Se consideran documentos intermedios aquellos que no estando en uso corriente en los órganos productores, por razones de interés administrativo, esperan para ser eliminados o recogidos para guardarse de forma permanente.

»§3º. Se consideran permanentes los conjuntos de documentos con valor histórico, probatorio e informativo y que deben ser definitivamente preservados.»

menos a lo largo del proceso decisorio, se tiende a eliminarla o conservarla temporalmente (archivos intermedios que manejan la propia administración productora o las instituciones archivísticas). Para ello, se toman en consideración las posibilidades de que el organismo productor use eventualmente la información o su condición de documento de valor permanente. A esta configuración llegarían, según la UNESCO, alrededor de 10% de los documentos producidos (archivos permanentes). En estos momentos, la forma de utilizar la información archivística difiere de la forma inicial, cuando está asociada al proceso decisorio. Cuando se configuran los archivos permanentes, estos documentos, a los que las instituciones archivísticas tienen acceso y protegen, se justifican por su utilización en la investigación científica o como elemento testimonial de las acciones del Estado y garantía de los derechos de los ciudadanos.

En la cadena de información archivística en las tres etapas (corriente, intermedia y permanente) de los archivos, el ciclo de la información archivística comprende, en principio y a su vez, las siguientes etapas:

a) En el contexto organizacional de producción:
- producción;
- procesamiento técnico;
- uso privilegiado para el administrador y, de manera excepcional, para el ciudadano e investigador científico;
- almacenamiento de las informaciones de uso corriente y en algunos casos de las que se encuentran en fase intermedia, y
- eliminación y transferencia o recopilación para las instituciones archivísticas.

b) En las instituciones archivísticas:

- recopilación;
- almacenamiento de las informaciones consideradas de valor permanente [8] y, en determinadas situaciones, de las que están en fase intermedia;
- procesamiento técnico, y
- uso que hacen el ciudadano y el investigador científico y, eventualmente, el administrador público.

La administración de la información archivística presupone el control de esas etapas, que están contempladas en la formulación e implementación de políticas públicas. Teniendo en cuenta la literatura del área y las prácticas desarrolladas en algunos países, podemos sugerir que tales políticas presuponen:

- el reconocimiento de la información gubernamental como un recurso fundamental para el Estado y para la sociedad civil;
- la información gubernamental considera a la sociedad civil con conocimiento del Estado y de la propia sociedad civil —pasada y presente—;
- la información garantiza transparencia al Estado y facilita al gobierno que administre sus diversas funciones sociales;
- el libre flujo de información entre el Estado y la sociedad civil es esencial para una sociedad democrática: de esta manera, le corresponde al gobierno minimizar la carga de

[8] Mediante un proceso, aparentemente técnico, de evaluación y selección de documentos públicos, se naturaliza la «producción» de la memoria del Estado. Véase Jardim, J.M., *A invenção da memória nos arquivos públicos*, de acuerdo con la bibliografía en el anexo.

demandas sobre la sociedad civil, disminuyendo así el costo de sus actividades de información y utilizando al máximo la información gubernamental;

- los beneficios sociales derivados de la información gubernamental deben superar los costos públicos de la información, aun cuando tales beneficios no siempre puedan cuantificarse;
- el derecho individual a la privacidad se debe proteger en las actividades de información gubernamentales;
- la gestión de documentos gubernamentales (corrientes e intermedios) es esencial para garantizar la transparencia y, junto con la administración de los archivos permanentes, proteger los documentos históricos gubernamentales y garantizar los derechos legales y financieros al Estado y a la sociedad civil;
- el intercambio transparente y eficiente de la información científica y tecnológica, estimula la excelencia en la investigación científica y el uso efectivo de los recursos públicos para apoyar la investigación y el desarrollo;
- la tecnología de la información no es un fin en sí mismo: se trata de un conjunto de recursos que apoya la efectividad y la eficiencia de las acciones del gobierno;
- los gestores de los recursos de información deben disponer de patrones, conocimiento y entrenamiento para administrar esos recursos.

De esta manera, existe una profunda relación entre la gestión de la información archivística como recurso y la calidad de los servicios que el Estado presta a la sociedad civil. Las posibilidades de acceso a la información gubernamental que tienen el

administrador público y el ciudadano se relacionan directamente con el conjunto de prácticas que desarrolla la administración pública en el transcurso de este ciclo de la información.

Esta compleja relación, que involucra a los agentes del Estado y a la sociedad civil por medio de la información archivística, nos remite necesariamente a hacer un tratamiento teórico del Estado, teniendo como objetivo comprenderlo como esfera de la información.

Estado, hegemonía y capital de la información

El estudio del Estado se inserta en un conjunto de referencias teóricas que el científico social selecciona y con las que incide directamente en la construcción de su objeto. En este esfuerzo constructivo se optó por delimitar la dimensión teórica del Estado, teniendo como referencias fundamentales los trabajos de Gramsci y Poulantzas. Ambos autores, cuyas divergencias son marcadas, tienen como punto de convergencia la contribución, en el sentido de flexibilizar las relaciones entre los planos ideológico-político y económico, característicos del pensamiento marxista. Estas perspectivas se entrelazan con las referencias de la vertiente de la sociología expresada en las reflexiones de Bourdieu, al reconocer lo simbólico como una especie peculiar de poder.

Estado y hegemonía en Gramsci

La teoría del Estado de Gramsci no se presenta sistemáticamen-te en ninguno de sus estudios, sino a lo largo de su obra. Un aspecto sobresaliente es su esfuerzo por sistematizar, a partir de lo

que está implícito en Marx, lo que algunos llaman «una ciencia marxista de acción política».

Varios autores reconocen en este estudio un enfoque marxista alternativo del Estado. Gramsci entiende el Estado como «todo el complejo de actividades prácticas con el cual la clase dominante no sólo justifica y mantiene su dominio, sino que también trata de conquistar el consentimiento activo de aquellos sobre quienes ejerce su dominación» (Gramsci citado en Carnoy, 1990, p. 90). Por tanto, «el Estado es la sociedad civil (infraestructura en Marx y Lenin) más la sociedad política: es una hegemonía revestida de coerción» (*ibid.*, p. 93).[9]

«La sociedad civil» y «la sociedad política» son dos dimensiones dentro de las superestructuras. La primera se refiere a las «instituciones responsables de elaborar y/o difundir los valores simbólicos, las ideologías, comprendiendo el sistema escolar, las iglesias, los partidos políticos, las organizaciones profesionales, los sindicatos, los medios de comunicación, las instituciones de carácter científico y artístico, etc.» (Coutinho, 1987, p. 66). La sociedad política designa los aparatos coercitivos, «personificados en los grupos burocráticos vinculados a las fuerzas armadas y la policía y a la aplicación de las leyes» (mismo capítulo) que garanticen a la clase dominante el monopolio legal o de facto de la violencia del Estado. Obsérvese que en Marx y Engels, «sociedad civil» designa el conjunto de relaciones económicas capitalistas, la «base material» o la «infraestructura». Uno de los aspectos originales del pensamiento de Gramsci se encuentra efectivamente en la definición de «sociedad civil», un momento o esfera de la superestructura, que conduce a ampliar el concepto marxista

[9] Como nos recuerda Gramsci, ésta es una distinción metodológica y no orgánica.

de Estado. Se trata, como destaca Coutinho (misma obra, p. 68), de una «esfera específica, dotada de legalidad propia, que funciona como mediador necesario entre la base económica y el Estado en un sentido estricto».

Gramsci no niega que la superestructura esté íntimamente vinculada con las relaciones de producción, ni sugiere una dicotomía entre estructura y superestructura, sino la relación dialéctica entre ambas. En este sentido, Gramsci rompe con el aparato coercitivo del Estado marxista-leninista. En realidad, contradice a Lenin, al mostrar que el Estado no se reduce a una simple máquina de opresión. Por lo tanto, no es posible reducir la revolución a la conquista del Estado (perspectiva dirigida, sobre todo, hacia el Occidente desarrollado, donde la sociedad civil sería más desarrollada, al apoyarse más el Estado en su aspecto ideológico).

La ideología dominante se suma a la maquinaria administrativa que está al servicio de la explotación y a las estructuras represivas que protegen a la clase dominante; es decir, ejército, policía y justicia. De esta manera, el Estado moderno funciona por consenso y no sólo por violencia. Al mismo tiempo, el Estado es un instrumento con el cual los aparatos de hegemonía (sociedad civil) y de fuerza represiva (sociedad política), que mantiene a los grupos subordinados y desorganizados, expanden el poder de la clase dominante.

Mucho más que los teóricos que lo antecedieron, Gramsci pone énfasis en el papel de la superestructura en perpetuar las clases y desarrollar la conciencia de clase. El Estado no es sólo un aparato represivo de la burguesía, incluida la hegemonía de esta superestructura. Al destacar este aspecto, Gramsci sugiere que la clase dominante no depende sólo de su poder económico o del

poder coercitivo del Estado. Por medio de su «hegemonía», los dominados son persuadidos a aceptar el sistema de creencias de la clase dominante, compartiendo sus valores sociales, culturales y morales.

Según Mendonça (1995, p. 69), el concepto de hegemonía:

> refleja la dirección que toma un grupo dado o fracción de clase para toda la sociedad, mediante la vía consensual, y no por coerción explícita, que resulta de la única dimensión unificadora y organizadora de agentes sociales en permanente estado de discordia (ya sea explícita o latente): la cultura. Detener la hegemonía equivale a hacer valer un determinado conjunto de representaciones, prácticas, valores y proyectos culturales aceptado por todos, aunque de manera inconsciente, y además compartiendo matices de disgusto, desavenencia o incluso conflictos; estos últimos deben asimilarse como intentos por crear lo contra-hegemónico, es decir, de diseminar/aceptar un proyecto alternativo por el conjunto social.

Chauí (1996) nos recuerda que la hegemonía no es un sistema, adoctrinamiento, manipulación o conjunto de representaciones: «es un conjunto de experiencias, relaciones y actividades, cuyos límites han sido fijados e interiorizados, pero que, por ser más que ideología, tiene la capacidad de controlar y producir transformaciones sociales» (*ibid.*, p. 22). En realidad, la hegemonía se refiere a un «conjunto de prácticas y expectativas en el todo social existente y en el todo de la existencia social: constituye y es constituida por la sociedad en forma de subordinación interiorizada e imperceptible» (*loc. cit.*, p. 22). De esta forma, la hegemonía no puede ser singular. «Sus estructuras concretas son altamente complejas y sobre todo (lo que es crucial) no existe sólo de manera pasiva en forma de dominio. Debe ser continuamente renovada, vuelta a crear, defendida y modificada

y continuamente se le resiste, limita, altera…» (Williams *apud* Chauí, *ibid.*).

Mendonça (1995) destaca la relación directa entre la legitimidad del Estado y la hegemonía. Estas dos dimensiones, asociadas a la cultura, nos remiten a un mismo problema: el de los mecanismos para ejercicio del dominio de clase y de la reproducción social.

Otro concepto clave en la interpretación de dichas dimensiones es el del aparato hegemónico, o sea, «un conjunto complejo de instituciones, ideologías, prácticas y agentes (entre los cuales están "los intelectuales") que sólo se puede unificar analizando la expansión de una clase» (*ibid.*, p. 102). La hegemonía no se constituye como aparato a no ser como referencia a la clase que se constituye en y por medio de la mediación de varios subsistemas: aparato escolar (de la escuela a la universidad), aparato cultural (de los museos a las bibliotecas y archivos), organización de la información, del medio ambiente, de urbanismo, etcétera.

El aparato hegemónico, como tal, encuentra un escollo en la lucha de clases. Por lo tanto, Gramsci amplía el Estado incorporando a éste el aparato hegemónico, además de la sociedad civil.

La clase dominante conquista el consentimiento/adhesión para su dominio social mediante la hegemonía en la sociedad como un todo, sin embargo ejerce su dominio controlando los aparatos coercitivos del Estado. Esto no significa que exista sistema social en el cual el consentimiento sea la base exclusiva de la hegemonía. De la misma manera, no existiría un Estado donde un mismo grupo pudiera mantener su dominio de forma duradera sólo mediante la coerción. Esta relación de consentimiento no es absolutamente estática, ni la hegemonía es una fuerza coercitiva, ya que está llena de contradicciones y sujeta al conflicto.

La búsqueda del consentimiento sirve de parapeto al Estado ante los riesgos de perder credibilidad, en el caso de abusar de su capacidad coercitiva. Por esta vía se garantiza que «el poder permanezca invisible, diseminado por toda la trama de la vida social y de esta forma "naturalizado" como costumbre, hábito, práctica espontánea» (Eagleton, 1997, p. 108).

Si bien el dominio se impone a los grupos antagónicos por medio de los mecanismos coercitivos de la sociedad política, la hegemonía se ejerce mediante los mecanismos culturales de la sociedad civil, es decir, «el conjunto de organismos comúnmente denominados "privados"». El complejo de relaciones ideológicas y culturales, la vida espiritual e intelectual, es la sede de la acción ideológicamente orientada, centro de formación y difusión de la hegemonía. La sociedad política (el Estado) se refiere a la autoridad ejercida por el Estado y el gobierno «jurídico». La relación entre sociedad política (coerción) y sociedad civil (hegemonía) se da de manera que hegemonía y coerción estén presentes en ambas. Lo que las distingue es la preponderancia de la hegemonía en la sociedad civil y de la coerción en la sociedad política.

La estatización de la sociedad civil se manifiesta incluso en la absorción progresiva de cultura y educación. Esta estatización incluye todas las «instituciones que deben considerarse útiles para la instrucción y la cultura pública y que son realmente consideradas como una serie de Estados que no podrían ser accesibles al gran público sin una intervención estatal» (Buci-Glucksman, 1990, p. 70).

El bloque histórico es el vínculo orgánico entre estructura social y superestructura ideológica y política y corresponde a una organización social concreta. Este vínculo orgánico lo realizan determinados grupos sociales que tienen como función operar,

no en el nivel económico, sino en el súper-estructural: los intelectuales. Al ser una capa social diferenciada, estos «funcionarios de la superestructura» poseen su carácter orgánico expresado en la solidaridad que los vincula a las clases que representan. El estudio de este concepto no puede separarse del de hegemonía, toda vez que «un sistema social sólo es integrado cuando se construye un sistema hegemónico, dirigido por una clase fundamental que confía la gestión a los intelectuales…» (Portelli, 1990, p. 16).

Gramsci concibe a todos los hombres como intelectuales, aun cuando no todos tengan la función del intelectual. Por tanto, propone implícitamente la posibilidad de romper la división manual e intelectual del trabajo.

> Dentro de esa perspectiva de la cultura como dimensión organizativa de las clases y de su jerarquización, gana en notoriedad la figura del intelectual, que se entiende no cuando está dotado de la excelencia que le confiere el monopolio de la erudición, y es por esta razón distanciado del conjunto de la sociedad, sino cuando, en el contexto de un determinado segmento social, se destaca por su papel dirigente [Mendonça, 1995, p. 70].

Existen, sin embargo, diferencias en la «invención» de los intelectuales de las clases sociales. En la burguesía, el centro de ese proceso es la escuela y la producción material inmediata, con una identificación entre la sociedad humana y la producción capitalista. En un último análisis, «todos los elementos vitales del proceso productivo son sólo racionalizaciones del proceso vital de la clase dominante…» (Dias, 1996, p. 21).

El intelectual de la clase dominante se somete a un proceso de formación que sigue el taylorismo, integrado al mundo productivo. El intelectual de las clases inferiores es producido a pesar

de esta perspectiva. «La racionalidad dominante se apropia de la escuela así como de las relaciones sociales prácticas que la sustentan y revelan aquí uno de los secretos de la dominación: el acceso diferenciado al conocimiento y a las posibilidades de su sistematización» (*ibid*., p. 22, negritas nuestras). Racionalidad que, a su vez, es naturalizada. «Racionalidad que se traduce en cada uno de los campos de intervención histórica: de la producción y reproducción de la materialidad al campo de lo estético y/o de la afectividad» (*ibid*., p. 35).

Una clase es verdaderamente hegemónica sólo cuando logra apoderarse del Estado ampliado (sociedad civil + sociedad política); así, el aspecto esencial de su hegemonía reside en el monopolio intelectual. Por lo tanto, toda hegemonía tiene una base clasista, fundamental durante un período histórico determinado. No obstante, se debe evitar confundir hegemonía con la alianza de clases, donde tenemos los diversos grupos sociales en el seno del bloque histórico: la clase fundamental que dirige el sistema hegemónico (y tiene el uso predominante o exclusivo de la sociedad política); los grupos sociales que sirven de base a la hegemonía, y las clases inferiores que son excluidas del sistema hegemónico.

Buci-Glucksman destaca que el concepto de hegemonía no puede reducirse a la noción marxista de ideología dominante, error en el cual, según su opinión, incurriría Poulantzas.

La función hegemónica de clase sobrepasa la esfera exclusiva de la superestructura: las prácticas ideológicas aparecen desde el aparato de producción económica, desde la fábrica. De acuerdo con Gramsci, citado por Chatelet (1993, p. 420), la ideología plantea «una concepción del mundo que se manifiesta implícitamente en el arte, en el derecho, en la actividad

económica, en todas las manifestaciones de la vida individual y colectiva». De esta manera, una clase social sólo puede aspirar a ser hegemónica cuando tiene una ideología propia, capaz de rivalizar victoriosamente con otras concepciones del mundo. Como sugieren Laclau y Mouffe (1985), la ideología da a conocer las actividades intelectuales y colectivas, organiza la acción en el mundo al igual que se materializa en las relaciones. La hegemonía, nos recuerda Eagleton (1997), es una categoría de mayor amplitud que la ideología: «incluye la ideología, pero no puede ser reducida a ella». La hegemonía no es un arquetipo exitoso de la ideología, aunque se pueda descomponer en sus diversos aspectos ideológicos, culturales, políticos y económicos, mantenida en prácticas no discursivas y en elocuciones retóricas.

> Una ideología hegemónica y dominante puede propiciar una visión del mundo más coherente y sistemática que no sólo influye en la masa de la población, sino también sirve de principio organizativo de las instituciones sociales. […] no es un «dato» que determina la estructura económica o la organización de la sociedad, sino un terreno de lucha [Bottomore, 1988, p. 178].

Los significados y valores de una sociedad no se pueden agotar por un único modo de hegemonía. Como tal, el poder gobernante se ve siempre comprometido a entablar un combate con las fuerzas contra-hegemónicas de manera que demuestran ser constitutivas de su propio dominio. Así, la hegemonía es una noción enteramente relacional.

Según Buci-Glucksman (1990), la perspectiva gramsciana contradice la del Estado como «factor de cohesión social» o la del modelo liberal de un Estado regulador, árbitro en «una competencia de fuerzas que genera el movimiento social» (*ibid.*, p. 129).

Así, surge la crítica a la idea del Estado como «neutralización idealista de la función estatal», cuya «eficiencia se resumiría en funciones técnicas, propias de una maquinaria ajena a las relaciones sociales, a la organización de la sociedad civil» (*ibid.*, p. 129). «En realidad, el Estado debe concebirse como un "educador", en el sentido de que tiende, precisamente, a crear un nuevo tipo o un nivel de civilización [...] es también un instrumento de "racionalización", de aceleración y de taylorismo» (Carnoy, 1990, p. 103).

La burguesía domina el aparato estatal. Las clases dominantes, de forma aparentemente técnica, ejercen su dominio, además de expresar la «racionalización» como instrumento para tales fines. En este sentido, se crea:

> todo un cuerpo burocrático pues, además de las oficinas especializadas con personal competente, se crea un segundo cuerpo de funcionarios más o menos «voluntarios» y desinteresados, seleccionados, en ocasiones, en las industrias, bancos, finanzas. Éste es uno de los mecanismos por medio de los cuales la burocracia de carrera acabó por controlar los regímenes democráticos y parlamentarios… [Gramsci, 1995, p. 87].

La supuesta neutralidad del Estado es otra fuente de hegemonía política, incluso porque, en el capitalismo, el poder político guarda una cierta autonomía frente a la vida social y económica, al contrario de las organizaciones políticas precapitalistas. En realidad, la hegemonía está inserta en la propia naturaleza del Estado.

En este trabajo se pone de relieve la perspectiva gramsciana porque sus posibilidades teóricas no nos parecen incompatibles con «la contingencia y la ambigüedad» de una dimensión social. Recurrir al pensamiento gramsciano tampoco significa que dicha dimensión social se reduce a un «esencialismo tanto de la

totalidad como de los elementos» (*ibid*., p. 237). En cambio, la perspectiva gramsciana nos invita a tomar en consideración la diversidad de cada formación social.

El Estado relacional en Poulantzas

La obra de Poulantzas sobre el Estado es considerada de las más relevantes en el marxismo occidental. Se produjo en una coyuntura teórica marcada por la ruptura con corrientes marxistas provocadas por la aproximación del marxismo al estructuralismo. En un inicio, al referirse al paradigma estructuralista-althuss eriano, Poulantzas investiga el Estado en países industrializados, y trata de desarrollar una sociología política marxista. Sin embargo, en sus últimos trabajos la teoría «ampliada» del Estado encuentra una de sus formulaciones más incisivas.

> …tal vez Poulantzas esté más atento que muchos marxistas italianos al hecho de que «la ampliación» del Estado no se limita a la gestión y extensión de los «aparatos privados hegemónicos», sino que se personifica también en la presencia compacta de agencias estatales en la esfera económica: al intervenir directamente en la reproducción del capital social global, el Estado retira de dicha intervención —no sólo de los aparatos ideológicos— buena parte de sus actuales mecanismos de legitimación y búsqueda de consenso [Coutinho, 1987, p. 80].

Una tesis central de las reflexiones de Poulantzas (1985) sobre el Estado capitalista moderno plantea su configuración como una «condensación material y específica de una correlación de fuerzas entre clases y fracciones de clase» (*ibid*., p. 148). Ello significa romper con las concepciones del Estado como cosa-instrumento o como sujeto.

> El Estado como Cosa: la vieja concepción «instrumentalista» del Estado, como instrumento pasivo, si no neutro, totalmente manipulado por una clase única o fracción, en el caso de que no se le reconozca ninguna autonomía. El Estado como Sujeto: la autonomía del Estado, considerada aquí como absoluta, se somete a su voluntad como instancia que racionaliza la sociedad civil [...] Ésta relaciona dicha autonomía con el propio poder que el Estado pretende mantener y también con quienes detentan ese poder y la racionalidad estatal: la burocracia y las élites políticas en especial [...] No se trata de oponer una concepción que considera el Estado como un aparato a otra que lo considera como una simple relación de clases, sino de oponer una concepción «instrumentalista» del Estado-cosa a aquella que lo considera como la condensación material de una correlación de fuerzas entre clases [*ibid.*, pp. 147-149].

Poulantzas destaca que «la materialidad institucional del Estado» está en el vínculo del Estado con las relaciones de producción, así como en la división social del trabajo que éstas implican. En esta instancia debe buscarse el fundamento del Estado y no en las relaciones comerciales ni en los intercambios mercantiles.

El Estado capitalista se sustenta aun en la división entre el trabajo intelectual y manual, haciendo efectiva una relación orgánica entre el trabajo intelectual y la dominación política. El conjunto de instituciones estatales incluye el dominio de un saber y un discurso que excluyen a las masas populares. «La monopolización permanente del saber por parte del Estado-sabio-locutor, de sus aparatos y sus agentes, que determina igualmente las funciones de organización y dirección del Estado...» (*ibid.*, p. 63). En este contexto, ocurre un proceso de «legitimación de prácticas del Estado y de sus agentes como portadores de un saber particular, de una racionalidad intrínseca

[…] A decir verdad, el capital se apropia de la ciencia en la fábrica, pero el Estado también lo hace» (*ibid.*, p. 64).

En cuanto a la relación entre el Estado y las clases sociales, Poulantzas pone énfasis en los equívocos inherentes a las concepciones del Estado como cosa o como sujeto. En ambos casos, el Estado es concebido como una entidad intrínseca y su relación con las clases y fracciones de clase dominantes acaba por comprenderse como una relación externa. En estos casos, tanto el Estado como las clases dominantes son consideradas entidades intrínsecas que se confrontan «y, de esta manera, una tendría tanto poder que la otra no retendría nada, de acuerdo con el concepto tradicional de poder como cantidad determinada en una sociedad: el concepto de poder suma-cero» (*ibid.*, p. 150).[10] Si bien en el Estado-cosa las contradicciones de clase son ajenas al Estado, en el Estado-sujeto sus contradicciones son ajenas a las clases sociales. Según su parecer, para superar tal posición es necesario tener en consideración que:

- La instauración de una política del Estado-relación es el resultado de las contradicciones de clase y de fracciones del bloque en el poder insertas en su propia estructura.
- El Estado no es un bloque monolítico sin fisuras, sino un campo de batallas estratégico.

[10] En su estimulante trabajo sobre la crisis del Estado desarrollista, Fiori (1995) recurre a Poulantzas, resaltando que, para éste, «la concepción del poder suma-cero supone, equivocadamente, no solamente el poder como una cantidad determinada, sino también la homogeneidad y polaridad de los grupos políticos, desconociendo tanto la heterogeneidad de las formas de poder, como la diversidad de sus niveles, instancias y estructuras» (p. 45).

- Por lo tanto, el Estado no es un dispositivo unitario de distribución homogénea de los centros de poder, «en escala uniforme, partiendo del vértice de la pirámide hacia la base» (*ibid.*, p. 153).
- La contradicción entre clases dominantes y dominadas no excluye al Estado.
- El Estado es lugar y centro del ejercicio del poder, pero no posee poder propio.
- El Estado es un escenario de luchas: el conflicto se da entre aparatos estatales y en el seno de cada uno de ellos.
- Existe una autonomía relativa del Estado en relación con una o más fracciones del bloque en el poder, necesaria para organizar la hegemonía.
- En el seno del bloque en el poder, las contradicciones llegan a la propia burocracia y al «personal del Estado».
- El Estado constituye un campo y un proceso estratégico, donde se entrelazan los núcleos y las redes del poder.
- La unidad–centralización del Estado está inserta en su estructura jerárquica burocratizada.
- El Estado concentra no sólo la correlación de fuerzas de las fracciones del bloque en el poder, sino también la correlación de fuerzas entre éstas y las clases dominadas: el Estado se encuentra inmerso en luchas que lo sumergen constantemente.

Uno de los aspectos que Soler (1993) menciona en el estudio del Estado-relación se refiere a la distinción entre Estado y gobierno. Si bien el Estado, desde la perspectiva de Poulantzas, es un terreno de luchas de poder, el gobierno se puede entender como «el

conjunto de instituciones y personas que organizan las burocracias, dirigen las políticas públicas en determinado territorio para una población definida y dirigen los recursos públicos» (*ibid*., p. 1).

Según Carnoy (1990), Poulantzas no concuerda con que el Estado actúe sólo negativamente, al reconocer que éste, comprometido con el proceso de reproducción capitalista, opera de forma que cree, transforme y haga la realidad.

> Así, [Poulantzas] concluye que la formulación de Gramsci sobre el espacio político del Estado, en términos de aparatos ideológicos y represivos, ampliaba la esfera de operaciones del Estado, incluía una serie de aparatos, en general privados, dentro del aparato hegemónico de la clase dominante e insistía en la acción ideológica del Estado, pero restringía esa esfera a la acción negativa, dejándonos con una noción mucho más restringida del Estado, donde las acciones de éste son unidireccionales y el suyo propio carece de conflictos y contradicciones. Poulantzas amplía el concepto de un Estado que es parte de la hegemonía (ideológica) de la clase dominante más el aparato represivo [*ibid*., p. 146].

Según Silveira (1992), al abandonar la noción liberal de Estado, Poulantzas la sustituirá por otra que sumergirá al Estado en la microfísica del poder.

> El Estado de la microfísica del poder implica, incluso, una transformación del concepto tradicional de política pública. Según esta nueva visión, el Estado deja de ser portador de una política global, convirtiéndose en centro de múltiples políticas públicas, cuya existencia se debe a la autonomía relativa de uno u otro sector, aparato o red en relación con otros [p. 37].

Para Coutinho (1987), Poulantzas habría superado dialécticamente a Gramsci. Si bien éste concibe la lucha por la hegemonía en la sociedad civil (en los «aparatos privados hegemónicos»), Poulantzas

menciona una lucha «procesal» que se ha de librar en el mismo seno de los aparatos estatales. Como tal, desde la perspectiva del Estado-relación, la producción de la hegemonía no se encuentra exclusivamente en la sociedad civil, sino también en la sociedad política, o sea, en el aparato estatal. Este concepto está presente en Anderson (citado por Eagleton, 1997, p. 105), al reconocer que la hegemonía está también en el Estado y no sólo en la sociedad civil, «pues la forma política del Estado capitalista es en sí misma un órgano vital de dicho poder».

La incógnita del Estado en Bourdieu

Bourdieu nos recuerda que «lo real es relacional». Desde esta perspectiva, el Estado constituye una esfera, o sea, un conjunto de relaciones sociales que funciona según su lógica interna, compuesto por instituciones o individuos que competirán por un mismo objetivo. Alcanzar el dominio en una determinada esfera involucra la máxima acumulación de capital simbólico. Para que dicho poder sea «legítimo» debe dejar de ser reconocido por lo que es. El poder que logra legitimarse es un poder endosado más tácitamente que explícitamente. Quienes logran ese dominio confieren o retiran la legitimidad a otros participantes.

Una determinada esfera es estructurada mediante un conjunto de reglas no enunciadas de lo que puede decirse o entenderse de una manera válida en su seno. Esas reglas operan según lo que Bourdieu denomina violencia simbólica,[11] aspecto

[11] Como señala Eagleton (1997, p. 42), «la "violencia simbólica" es la manera que tiene Bourdieu de repensar y elaborar el concepto gramsciano de hegemonía y el conjunto de su trabajo representa una contribución original a lo que se podría llamar las "microestructuras"de la ideología, complementando las nociones más generales de la tradición marxista con relatos empíricamente detallados de la ideología como "vida cotidiana"».

presente en diversas esferas como la educación, la cultura, la burocracia, etc. Como la violencia simbólica es legítima, generalmente, no se reconoce como tal, incluso porque, en estos términos, el orden social trata de naturalizar su arbitrariedad. «El Estado no tiene necesariamente que dar órdenes o ejercer una coerción física para producir un mundo social ordenado, al menos siempre que pueda producir estructuras cognitivas incorporadas que estén en consonancia con las estructuras objetivas…» (*ibid.*, p. 119).

Bourdieu analiza el Estado teniendo como objetivo reconocer «el proceso de concentración de diferentes especies de capital que llevan a crear una esfera burocrática capaz de controlar otras esferas» (1997, p. 55).

La acción del Estado tiende a naturalizar diversas dimensiones de la vida social, en especial en el dominio de la producción simbólica: «las administraciones públicas y sus representantes son grandes productores de "problemas sociales" que la ciencia social con frecuencia sólo ratifica, retomándolos por su cuenta como problemas sociológicos» (*ibid.*, p. 95). De esta manera, Bourdieu concibe el Estado:

- como «una x (por despejar) que reivindica con éxito el monopolio del uso legítimo de la violencia física y simbólica en un determinado territorio y sobre un conjunto de la población correspondiente» (*ibid.*),
- y como «un proceso de concentración de diferentes tipos de capital, capital de fuerza física o de instrumentos coercitivos (ejército, policía), capital económico, capital cultural o, aún mejor, de información, capital simbólico, concentración que como tal constituye el Estado como

> propietario de una especie de metacapital, con poder sobre los otros tipos de capital y sobre sus propietarios» (*ibid.*, p. 99).

La monopolización de la verdad colectiva es el resultado de esa operación de imposición simbólica, lo que significa, como destaca Mendonça (1995, p. 79) «que el mandatario del Estado es, al mismo tiempo, constructor y depositario del sentido común, transformado en aspecto legítimo». Sin embargo, el monopolio jamás es absoluto, y siempre proviene del conflicto entre poderes simbólicos. «La lucha de y por las clasificaciones es, en síntesis, una dimensión fundamental de la lucha de clases» (*ibid.*, p. 79).

Determinados los perímetros teóricos que delimitan nuestra forma de tratar el Estado como campo de la información, trataremos de verlo en su especificidad archivística.

Los archivos como escritura del Estado

Chartier (1993, p. 172) nos sugiere considerar las «escrituras del Estado» a partir de como éste da a conocer sus beneficios entre los siglos XII y XVI. Cuando se recurre a la escritura, en la administración de los hombres y de las cosas, están «implícitos lo simbólico y lo instrumental».

Sobre una escritura del Estado, Bourdieu (1996, p. 105) señala como éste «concentra la información que analiza y redistribuye. Sobre todo, hace una unificación teórica. Parte del punto de vista del Todo, de la sociedad en su conjunto…». El Estado es el responsable de las operaciones de totalización (censo, estadística, contabilidad nacional), objetivación (cartografía) por medio de

la escritura, «instrumento de acumulación del conocimiento (por ejemplo, los archivos), y de codificación, como la unificación cognitiva que representa la centralización y monopolización en beneficio de los amanuenses y letrados» (negritas nuestras). De esta manera se configura una acción unificadora del Estado, que produce y legitima una cultura dominante, tal como fue sugerido también por Gramsci.

El proceso de constitución del Estado moderno relaciona la concentración de capital económico con la instauración de un erario público unificado. Este proceso viene acompañado de capital de información. El capital cultural sería una dimensión del capital de la información. Esto tendrá como consecuencia que el Estado unifique y haga homogéneas hasta las formas de comunicación burocrática (impresos, formularios, etc.). Se trata de considerar el capital simbólico, «codificado, delegado y garantizado por el Estado, burocratizado» (*ibid.*). Los archivos constituyen facetas de ello. Al igual que la contabilidad y otros procedimientos, los archivos son «métodos de gobierno y de gestión» (*ibid.*), inherentes a la esfera administrativa. Bourdieu así, nos propone,

> es necesario intentar volver a apoderarse del sentido profundo de esta serie de invenciones infinitesimales y decisivas: la oficina, la firma, el sello, el decreto de nombramiento, el certificado, la declaratoria, el registro, la circular, etc. Invenciones que condujeron a instaurar una lógica propiamente burocrática, un poder impersonal, intercambiable y en este sentido, aparentemente «racional» e investido de las más misteriosas propiedades de eficacia mágica [1997, p. 66, traducción nuestra].

El capital de la información es parte de la «cosa pública» que es un «orden propiamente político de poderes públicos, dotado de su propia lógica (la razón de Estado), de sus valores autónomos,

su lenguaje específico y diferente de lo doméstico (real) y de lo privado» (*ibid*., 1997, p. 62). De esta manera, el control del capital de la información es objeto de luchas en la esfera estatal, asociado a un poder «sobre la redistribución de recursos públicos y otros beneficios» (*ibid*., p. 67).

Desde el punto de vista institucional, los archivos son agencias del poder simbólico con carácter clasificatorio, explícito o implícito en sus prácticas. Mendonça (1995, p. 75) nos recuerda que, como ocurre en tales agencias, sus agentes operan permanentemente como representaciones «de sí mismos, de los otros o supuestamente definidas como surgidas a partir de terceros».

En la estructura material donde se inserta la relación saber-poder, Poulantzas observa la «ritualidad material del Estado», expresada también en la «escritura del Estado» que,

> aún más que el discurso-habla, aquí representa la articulación y la discusión saber-poder en su seno. Del fragmento escrito, de la nota, de las relaciones con los archivos, nada existe, en ciertos aspectos, para ese Estado, que no sea la escritura y todo lo que en él se haga deja siempre una huella escrita en algún lugar [...]. Se trata de un escritura anónima, que no repite un discurso pero se convierte en la trayectoria de un recorrido, que traza los lugares y los dispositivos burocráticos, recorre y delinea el espacio de centralización y jerarquía de dicho Estado. Es una escritura que al mismo tiempo distancia y crea espacios lineales y reversibles en esta cadena consecutiva y de segmentos que es la burocratización, papeles inútiles de la organización estatal moderna que no es un simple detalle pintoresco, sino una representación material fundamental para su existencia y funcionamiento, base interna de sus intelectuales-funcionarios, que personifican la relación de este Estado y el trabajo intelectual [p. 67].

Si los archivos conforman una escritura del Estado, la archivología constituye un saber de Estado. Lo que se legitimó internacionalmente como archivología nos permite tratarla como un saber de Estado. Al ser resultado del Estado europeo del siglo XIX, la literatura del área nos apunta hacia una archivología con un fuerte carácter de saber del Estado y para él. Desde esta perspectiva, la archivología puede incluso interpretarse como una de las narrativas del Estado europeo y norteamericano. Constituye parte de aquellos escritos que, «lejos de ser simples descripciones teóricas, son verdaderas disposiciones prácticas» (Bourdieu, 1997, p. 65).

Históricamente, la archivología se ha producido y reproducido en el aparato estatal, especialmente en las instituciones archivísticas. Esta tendencia se refleja aún hoy día en la formación de profesionales en las diferentes esferas y es históricamente una iniciativa de los archivos públicos. En Brasil, órganos como el Departamento de Administración de Servicios Públicos (DASP) y el Archivo Nacional realizaron acciones significativas en este sentido.

El conjunto de aparatos del Estado siempre conduce al dominio de un saber y un discurso propios. El saber archivístico es el resultado de un proceso de «legitimación de [sus] prácticas [...] y de sus agentes como portadores de un saber particular, de una racionalidad intrínseca [...]. El capital se apropia de la ciencia en la fábrica, pero igualmente lo hace el Estado» (Poulantzas, p. 64).

Al considerar tales perspectivas teóricas y tener en cuenta las particularidades de la información archivística, se pudiera sugerir algunos elementos distintivos como:

- La información archivística refleja y aporta elementos para crear una racionalidad estatal.
- Los dispositivos de gestión de esa información expresan un dominio del saber —el archivístico— que se origina en esa misma racionalidad.
- Por su propio carácter de reflejo de la acción del Estado, la información archivística expresa las demás sabidurías, discursos y prácticas del Estado.
- El control del capital de la información del Estado —del cual los archivos constituyen una parte significativa— es un factor decisivo para la producción y reproducción hegemónicas.
- Los archivos, ya sea como conjuntos documentales o como agencias del aparato estatal, son un mecanismo de legitimación del Estado y, al mismo tiempo, agencias del poder simbólico.
- La legitimidad del dominio del Estado está directamente relacionada con la acumulación de capital de la información, en el aparato del Estado, por parte de los sectores dirigentes.
- El grado de transparencia u opacidad de la información del Estado está relacionado con las contradicciones de clases y fracciones del bloque en el poder: estos grados reflejan las estrategias de lucha en el Estado.
- El capital de la información no se ejerce solamente por la cantidad de información acumulada, sino también por los usos o no usos de este capital, llevando a diversos grados de transparencia y opacidad.
- La información no tiene poder por sí misma: éste se deriva de sus diversos grados (y formas) de uso o de no uso en el marco de las luchas dentro del Estado.

- Los usos y no usos de la información archivística influyen en la manera en la que se constituyen los núcleos y redes de poder en el Estado.
- La violencia simbólica del Estado tiene una de sus expresiones fundamentales en la opacidad.
- El monopolio del uso legítimo de la violencia simbólica no prescinde del monopolio del capital de la información del Estado por parte de los sectores dirigentes.
- Los diversos grados de transparencia y opacidad tienden a ser naturalizados como parte de la gestión del Estado y a no verse como construcciones inherentes a la especificidad del proyecto de gestión hegemónica.

Estos ejes teóricos adquieren contornos más definidos cuando se entrelazan con la manera de tratar la transparencia administrativa y el derecho a la información.

Transparencia administrativa y derecho a la información gubernamental[12]

No existe ningún príncipe tan frágil y carente de buen sentido
para no tener criterio al punto de someter
a juicio del público aquello que a duras penas
permanece secreto si se confía al oído de un ministro
o de un favorito.

Gabriel Naudé (1639) *apud* Bobbio (1990)

[12] Publicado en Jardim, J.M.: *Transparência e opacidade do Estado no Brasil: usos e desusos da informaçao governamental*, Niterói: Editora da Universidade Federal Fluminense, 1999.

El grado de democratización del Estado encuentra, en su visibilidad, un elemento destacado: mientras mayor es el acceso a la información gubernamental, más democráticas son las relaciones entre el Estado y la sociedad civil. La visibilidad social del Estado es un proceso de dimensiones políticas, técnicas, tecnológicas y culturales y tiene como uno de sus productos fundamentales la información «publicitada».

Al convertirse en un instrumento para ejercer el acceso a la información gubernamental, el ciudadano se transforma en sujeto informativo. Esto es particularmente significativo si consideramos las diferentes formas de intervención del Estado en la vida social.

A partir de los años setenta, el acceso a la información gubernamental encuentra, en Estados de características democráticas, diversas formas de expresión, traducidas en dos conceptos que se relacionan mutuamente: transparencia administrativa y derecho a la información.

La transparencia administrativa (y la opacidad, lo translúcido, lo diáfano…)

El concepto de transparencia administrativa ofrece diversas lecturas. Tomada como uno de los requisitos de control de la sociedad civil sobre el Estado, este término encuentra lugar en diversos discursos de los actores involucrados en la zona de tensión que resulta de las relaciones entre ambos. Como objeto de reflexión teórica, la transparencia informativa será verticalizada en especial en aquellos países donde fue considerada en las políticas públicas. Tal es el caso de Francia, sobre todo. En Brasil, sin embargo, el tema permanece prácticamente ignorado desde el punto de vista teórico, a pesar de estar presente en la agenda de democratización del país a partir de 1988.

Aunque es escasa, la literatura sobre el tema permite identificar algunos indicadores que caracterizan la transparencia administrativa como manifestación del Estado y demanda social. Para ello, nos corresponde inicialmente reconocer los entornos teóricos que permiten analizar la propia administración pública.

En su sentido más amplio, la administración pública tiende a ser concebida en la literatura como el conjunto de actividades directamente destinadas a ejecutar de manera concreta las tareas consideradas de «interés público» o común en una colectividad o en una organización estatal. La actividad de la administración pública correspondería, por una parte, a las acciones gubernamentales relacionadas con los poderes de decisión y mando y aquellas de auxilio inmediato al ejercicio del gobierno; y por la otra, se referiría a las tentativas dirigidas a la consecución de objetivos públicos, definidos por leyes y actos del gobierno.

La burocracia[13] es definida por Weber como la estructura administrativa de que se sirve el tipo más puro de dominio, o sea, el legal-burocrático,[14] legitimado por la existencia de normas formales o abstractas. La organización burocrática por tanto se caracteriza

> por relaciones de autoridad entre posiciones ordenadas sistemáticamente de modo jerárquico, por esferas de competencias claramente definidas, por una elevada división del trabajo y una precisa separación entre persona y cargo en el sentido de que los funcionarios y los empleados no poseen, a título personal, los recursos administrativos de los cuales deben rendir cuentas y no pueden apoderarse del cargo [Girglioli, 1993, p. 155].

Además, las funciones administrativas serían ejercidas de manera continua y sobre la base de registros documentales.

> La administración de un cargo moderno se basa en documentos escritos («los archivos») preservados en su forma original o en bosquejo. La plantilla de funcionarios que ocupe activamente un cargo «público», junto con sus archivos de documentos y expedientes, constituye un «departamento» [Weber, 1982, p. 230].

[13] En la perspectiva marxista, el concepto de burocracia tiende a estar asociado a la rigidez del aparato del partido y del Estado en detrimento de las demandas democráticas de base.

[14] Además del dominio legal, Weber define otras dos formas legítimas de dominio: el carismático, cuando el dominio se ejerce y es legitimado por el reconocimiento de los poderes y cualidades excepcionales del líder. El aparato mediante el cual el dominio de tipo carismático es ejercido es un grupo de discípulos, seguidores escogidos por el líder entre los miembros de la comunidad que forman un cuerpo administrativo cuyas relaciones se establecen a partir de la lealtad y la dedicación. Y el tradicional, cuando el dominio es legitimado por la creencia en las reglas y poderes antiguos e inmutables. El aparato, en este caso, puede ser de tipo feudal o patrimonial y sus principales características son la no separación de lo público y de lo privado, siendo los funcionarios dueños de los cargos que ejercen, pudiendo los mismos ser concedidos por el gobierno como parte de premios y privilegios e incluso ser transmitidos hereditariamente.

Pensar en la transparencia, por tanto, nos remite a la opacidad. Más aún, nos obliga a ver los diversos matices entre estos dos polos. Opacidad y transparencia no se incluyen en una simple relación de exclusión: hay grados entre ambas. La riqueza teórica de estos conceptos nos invita a que nos desviemos de la aparente facilidad con que tienden a ser mapeadas estas zonas de luz y sombra. Así ocurre con frecuencia en detrimento de las gradaciones existentes entre la opacidad y la transparencia. Como aborda Chevalier (1988), los dos conceptos se plasman en una misma dimensión, la opacidad nunca llega a ser de una forma tal que impida toda percepción de los elementos que constituyen el universo visualizado ni la transparencia nos lleva a la mirada precisa sobre los elementos allí existentes.

> La transparencia define, inicialmente, la propiedad de un cuerpo que se deja atravesar por la luz y permite distinguir, a través de su grosor, los objetos que se encuentran detrás. En ese sentido, hablar de transparencia administrativa significa que detrás de la cobertura formal de una institución se perfilan relaciones concretas entre individuos y grupos que son percibidos por el observador. Pero la transparencia es susceptible de grados: un cuerpo puede ser realmente transparente, o sea, límpido y hacer aparecer con nitidez los objetos que recubre, o sólo translúcido, si no permite, aunque sea permeable a la luz, distinguir nítidamente esos objetos, e incluso diáfano, si la luz que deja filtrar no permite distinguir la forma de esos objetos. Por extensión, la transparencia designará lo que se deja penetrar, alcanzar levemente, el sentido escondido que aparece fácilmente, lo que puede verse, ser conocido por todos o incluso que permite mostrar toda la realidad, lo que expresa la verdad sin modificarla [*ibid*., p. 251, traducción nuestra].

Como afirma Bobbio (1990, p. 87), el principio de la publicidad de las acciones de quien detenta un poder público encuentra

una referencia histórica en Kant, cuando éste considera como «fórmula trascendental del derecho público» el principio según el cual «todas las acciones referentes al derecho de otros hombres cuya máxima es irreconciliable con la publicidad son injustas».

Si en la monarquía de derecho divino la invisibilidad del poder real es una exigencia, en el Estado moderno el secreto es, por principio, legitimado sólo en los casos excepcionales, legalmente previstos. Sin embargo, Almino (1986, p. 106) afirma:

> …por más amplias y abiertas que sean o son las discusiones en el seno del Estado y por más que éstas puedan reflejar lo que ocurre en la sociedad, una cierta desconfianza mutua, inherente al propio proceso de decisiones jerarquizado y a la visión del Estado como concentrador del poder, provoca que se erija una barrera entre el Estado y la sociedad en el plano de la información.

El secreto impediría un control más efectivo por parte de la sociedad sobre sus gobernantes, siendo una forma de evitar el juicio, preservando, de esta forma, el lugar del poder. «Se crea una realidad escondida y otra aparente. Al tener acceso sólo a esta última, la sociedad es mantenida en la ignorancia de procesos de decisión que dicen respetar» (*ibid.*). Bobbio (1990, p. 97) también se refiere a los límites de transparencia al afirmar que «la victoria del poder visible sobre el poder invisible jamás se completa: el poder invisible resiste a los avances del poder visible, inventando siempre nuevas formas de ocultarse, de ver sin ser visto». En ese sentido Poulantzas observa:

> Todo ocurre como si en ese estado de comunicación abierta y lengua nacional unificada, el secreto con respecto a las masas populares y a la materialización del saber-poder fuesen copiados por

> completo en la escritura del Estado, cuyo hermetismo como referencia a las masas populares, excluidas de esa escritura, es harto conocido. Fue ese Estado el que sistematizó, si no descubrió, la gramática y la ortografía, montándolas en redes de poder [p. 67].

Weber destaca que «los medios específicamente modernos de comunicaciones resultan fundamentales para el Estado moderno» (1982, p. 250), proporcionando, en ese sentido, las bases para los análisis posteriores sobre la información en el proceso de decisiones en el marco de las burocracias. Esta perspectiva se refiere incluso al grado de transparencia/opacidad informacional al afirmar que:

> toda burocracia busca aumentar la superioridad de los que son profesionalmente informados, manteniendo en secreto sus conocimientos e intenciones [...]. El concepto de secreto oficial es una invención específica de la burocracia y nada es tan fanáticamente definido por la burocracia como esta actitud [*ibid*., p. 252].

El manto del «secretismo» es, en la perspectiva weberiana, fundamental para que el aparato de dominación garantice su continuidad. La tendencia hacia el secreto sería parte de una «condición indispensable a toda actividad política coherente y efectiva» (Dreifuss, 1993, p. 76).

> El secreto fue siempre territorio del poder y también un medio privilegiado de estructuración del campo social como principio de construcción y clasificación de los grupos. Alianzas y conflictos se aprovechan de las propiedades segregacionistas del secreto, que engendran y refuerzan el poder de los que dominan. Guardar celosamente su secreto permite dominar al aliado y desarmar al adversario [Spanou, 1988, p. 128, traducción nuestra].

El secreto revelaría, antes que nada, la supervivencia de un autoritarismo administrativo, totalmente incompatible con una construcción democrática que implica un debate público y la posibilidad del ciudadano de tener acceso a la información. La información «confiscada» por los gobernantes y los funcionarios sería el indicador de una democracia «podada», en la cual los ciudadanos, «considerados como cantidad insignificante y tratados como intrusos», permanecen «administrados» sin adquirir verdaderamente la ciudadanía. Privados del acceso a las fuentes de información e ignorando los motivos de las decisiones relacionadas con ellos, los ciudadanos se encuentran a merced de «una administración anónima, sin rostro e impenetrable». La persistencia del secreto sería contraria al ciudadano que desea, cada vez más, conocer, comprender y ser comprendido. Por otra parte, el secreto sería también funesto para la administración, creando un clima de desconfianza que bloquea la comunicación, dificulta la recolección de informaciones y favorece las reacciones contrarias por parte de los ciudadanos (Chevalier, 1988).

La lógica que permea la construcción de lo opaco en la administración pública encuentra sus fundamentos en su supuesta neutralidad. Spanou (1988) afirma que el secreto acaba siendo justificado en algunas actividades de la administración pública, en un intento por preservar la «independencia» y la «libertad de decidir» del Estado con respecto a los intereses privados. La supuesta impermeabilidad del Estado a las «presiones externas» debería garantizar su neutralidad. De esta manera, sus decisiones serían tomadas exclusivamente en nombre del «interés general». Bajo esta condición, la administración no sería obligada a rendir cuentas de su elección en todo momento: aprovechándose de uno u otro efecto sorpresa, podría garantizar una mejor eficiencia,

defendiendo así el «interés general». Por tanto, se produce una inversión: satisfacer el «interés general» justifica el secreto y lo público se vuelve secreto.

La sacralización del «interés general» y su monopolización por parte de la administración hacen del secreto un método de acción privilegiada. La estructura jerarquizada del aparato del Estado favorece la toma de decisiones en un nivel elevado, distante de la realidad. Al mismo tiempo, la obligación que tienen los funcionarios de ser discretos busca proteger a la administración pública del conjunto de influencias que proceden de su entorno social. Por tanto, el secreto administrativo tendría por objetivo preservar a la administración del exterior y también consolidarla desde el punto de vista interno.

> Existe así una doble función. Por una parte, garantizar la cohesión del grupo y su especificidad: la función pública, la administración, constituye un ambiente particular con sus propias reglas de organización y vida interna. Por la otra, el secreto tiene una función relacional: separa, diferencia y distingue a este grupo de los otros. Es en este sentido que el secreto puede considerarse como un código específico a un grupo social. Esta construcción es una expresión de la ideología liberal que atribuye al Estado un papel de árbitro, siendo la sociedad civil simplemente objeto de sus decisiones [*ibid.*, p. 144, traducción nuestra].

Los conceptos sobre los cuales se construye este edificio son particularmente tenues: el interés general y la eficiencia no se definen con respecto a criterios precisos. Si la independencia administrativa debe preservarse de cara a los intereses privados, ¿qué ocurre cuando se trata de intereses públicos? Al tender a funcionar en circuito cerrado, la administración llega a olvidar cuál es el objetivo. Aislando su dinámica interna de la dinámica social

con el fin de preservar su neutralidad, consolida su relación casi jerárquica con respecto a la sociedad. De esta manera, el secreto administrativo se vuelve incapaz de disimular su característica de aparato de dominación.

Poirmeur busca los factores de la opacidad en la diferencia entre el cuerpo de profesionales de la política y el cuerpo de profesionales de la administración. Los factores de la opacidad se sitúan sobre estos dos planos:

- el político: para preservar la significativa autonomía que adquieren en la gestión de los asuntos públicos, quienes han sido electos no tienen interés en dejar revelar informaciones que no sólo podrían reducir su margen de acción sino también ser explotadas por sus adversarios, y
- el administrativo: la opacidad sería resultado, por una parte, de la frágil familiaridad de los ciudadanos con la estructura burocrática y, por la otra, del temor de que la transparencia reduzca las posibilidades de maniobra del aparato administrativo ante el ciudadano y los grupos de interés.

Aunque algunos traten de admitir que la entidad pública deba actuar de modo imparcial, se ha comprobado que su estructura es fácilmente permeable a la interferencia de diversos actores sociales. Aquí radica el problema de la separación de la esfera política y de la esfera administrativa, si se considera que la gama de diversas demandas sociales hace que el concepto de administración pública moderna sea incompatible con el concepto de neutralidad. En todas las entidades, recuerda

Poirmeur (1988), la administración es entrecortada por contradicciones que el secreto oculta. Según Poirmeur,

> Las exigencias de la actividad pública con frecuencia entran en contradicción con los principios oficialmente defendidos por los gobernantes. Tanto el mundo político como el administrativo tienen intereses propios que no les interesa revelar. Finalmente, no actúan de manera distinta que el resto de la sociedad, son individuos débiles que necesitan enmascarar sus fraudes y tráficos. De esta manera, el secreto es una dimensión constitutiva de la administración y del ejercicio del poder. El simple hecho de que la administración sea una organización diferenciada sería suficiente para construir un mundo opaco a los ojos del público. Sin embargo, es el mérito de la democracia —que tiene la publicidad como un valor central— intentar limitar y permitir que en su sombra no prospere lo que niega [*ibid*., p. 223, traducción nuestra].

Vale destacar, sobre todo a partir de inicios del siglo XX, el fenómeno de la «politización de lo social» como resultado de un proceso en el que el Estado no sólo permeó la sociedad «sino también en el sentido del Estado permeado por la sociedad» (Bobbio, 1990, p. 75). Esta perspectiva teórica, demarcadora de una distinción entre Estado y sociedad, indica una privatización de la esfera pública y la politización de la esfera privada. El Estado responderá a esos cambios creando normas, regulaciones y contratos que conducen al aumento de la burocracia.

La cuestión de la eficiencia administrativa surge con frecuencia al analizar las relaciones entre la burocracia y los diversos grupos de interés. La eficiencia administrativa ya no consistiría en la aplicación rígida e imparcial de órdenes por parte del burócrata, sino en ser receptivo a los fines sociales y políticos del sistema. «En un régimen pluralista esto supone una mayor flexibilidad de

la acción administrativa y una disposición más amplia de la burocracia para contratar y comprometerse con los diversos grupos sociales» (Souza, 1991, p. 20). Aquí radicaría una crítica a la clara distinción weberiana entre política y administración. La gama de las demandas sociales hace que el concepto de administración pública moderna sea incompatible con el concepto de neutralidad que sustenta la dicotomía entre política y administración.

Otro aspecto que permea tal discusión es el concepto de control. Al reconocer las connotaciones negativas que representa la idea de control, Martins (1989) destaca que democracia y control no son términos antitéticos, sobre todo cuando nos referimos a los mecanismos de control de los aparatos del Estado sobre sí mismos y de la sociedad civil sobre éstos. Como afirmaba Montesquieu, «todo aquel que detenta poder tiende a abusar de él y así procederá mientras no encuentre límites». Las instituciones características de la vida republicana fueron creadas justamente para establecer dichos límites y «poner a disposición del pueblo instrumentos adecuados para el control del poder político» (*ibid.*, p. 83). Uno de los instrumentos más recientes son las políticas de transparencia administrativa.

Como recuerda Domínguez Luis (1995, p. 550), la justificación de la eficiencia administrativa, de la buena gestión pública e incluso de la seguridad del Estado condujo a que la administración pública rechazara el diálogo, la información y la apertura al público durante mucho tiempo.

En los años setenta, en Estados de carácter democrático, se inicia un proceso de ruptura con la tendencia a la opacidad. Comienza a cobrar fuerza la idea de que el secreto supone un determinado número de «efectos indeseables» tanto para la sociedad como para la administración pública.

> El Estado consintió en bajar de su pedestal para hablar, escuchar y dialogar con aquellos que hasta entonces sólo eran una masa indiferente en la cual los individuos eran, de acuerdo con su situación, vistos a través de cristales monocromáticos desde las lunetas de cada administración y clasificados, según el caso, como administrados, residentes, contribuyentes, electores, abonados, interpelados y, con frecuencia, usuarios [Zémor, 1995, p. 14, traducción nuestra].

El tema de la transparencia adquiere un lugar destacado en el discurso administrativo en países de Europa occidental, Estados Unidos y Canadá, convirtiéndose en uno de los valores fundamentales a los que la administración pública de los años posteriores a los setenta debía referirse. Por otro lado, se configura un eje privilegiado del reformismo administrativo que hizo de la transparencia, el principio, y del secreto, la excepción.

Domínguez Luis (1995, p. 555) destaca los aspectos que determinaron la explosión contemporánea reivindicadora de la transparencia administrativa:

- la intervención económica y social del Estado, produciendo incursiones crecientes del poder administrativo en la vida cotidiana y demandando una nueva percepción de las relaciones administración-ciudadano;
- la evolución de los conceptos democráticos de los derechos y de las libertades y el surgimiento de una tercera generación de derechos de los ciudadanos, y
- el desarrollo de las tecnologías de la información y de la comunicación.

Situada en un polo diametralmente opuesto al de la opacidad y construida por oposición a éste, el concepto de transparencia

permitiría fundamentar y fijar la representación de una administración diferente, capaz de renovar profundamente el sentido de sus relaciones con la sociedad. La transparencia se convierte en el concepto clave para expresar la dinámica de la evolución que afecta a los sistemas administrativos europeos y norteamericanos después de los años setenta, provocando importantes reformas. A este concepto se asocian otros como «casa de cristal», «tercera generación de derechos del hombre» y «democracia administrativa». Esta situación coincide con una difusión más amplia de la transparencia, un valor cuya importancia crece en las sociedades contemporáneas.

> Todo ocurre como si una necesidad nueva de «legibilidad» se hiciese sentir en todos los niveles de la realidad social, sin duda como reacción a una creciente complejidad, que provoca una no pertenencia y alienación; y las organizaciones de todo tipo se resienten de la necesidad de disipar las zonas de sombra, el halo de misterio que las rodea con el objetivo de mejorar su eficiencia y restaurar su legitimidad [Chevalier, 1988, p. 239, traducción nuestra].

Al estar caracterizada por una fuerte polisemia, en la medida en que abarca un conjunto de significados complejos, sutilmente imbricados entre sí, la palabra es objeto de connotaciones positivas y suscita reflexiones profundas.

> La transparencia es, por principio, la revelación, la desnudez, el acceso a algo habitualmente oculto, el penetrar en el misterio de un cuerpo extraño, tener al otro bajo su mirada, robarle el secreto de su intimidad. Pero la transparencia también es el apaciguar la ansiedad que resulta del contacto con lo que se desconoce, con lo que es inaccesible e impenetrable, es eliminar el miedo ante la oscuridad, lo negro, la opacidad… [*ibid*., p. 241, traducción nuestra].

El concepto de transparencia tendría, según Debasch (1990), tres facetas:

- el derecho a saber: dado que, por principio, la administración actúa en función del interés general, los ciudadanos tienen derecho a saber lo que sucede en el interior de ésta;
- el derecho a controlar: se debe saber, pero también utilizar este derecho para controlar, comprobar la legalidad y elcarácter oportuno de las decisiones administrativas y evaluar cómo se utilizan los fondos públicos, y
- el derecho del ciudadano a ser actor y no mero espectador de la vida administrativa: «el derecho de ser no un administrado, sino un usuario o cliente de la administración» (*ibid.*, p.11).

De acuerdo con Debasch (*ibid.*), los polos de las realizaciones de la transparencia son:

- el derecho a tener acceso a documentos administrativos: el ciudadano tiene derecho a tener acceso a los documentos producidos por la administración pública, los que, al no ser propiedad de ésta, deben estar a disposición de ellos;
- el derecho a tener acceso a los motivos por los que se realizan actos administrativos: los ciudadanos no sólo tienen derecho a conocer los documentos administrativos sino también las razones por las que se toman las decisiones administrativas y el proceso que les corresponde, y

- el derecho a participar: se trata de la posibilidad de que el ciudadano participe en el proceso de la toma de decisiones.

Los debates teóricos y las políticas de transparencia están relacionados con dos mecanismos experimentados en el mundo anglosajón y escandinavo: *accountability* y *ombudsman*.

Se considera *accountability* [15] el conjunto de mecanismos y procedimientos que conducen a los que toman decisiones gubernamentales a rendir cuentas de los resultados de sus acciones, garantizando una mayor transparencia y la exposición pública de las políticas públicas. Un gobierno sería *accountable* cuando los ciudadanos puedan determinar si los gobernantes están actuando en función del interés colectivo y sancionarlos apropiadamente. Se trata de un concepto estrechamente vinculado al universo político anglosajón.

La eficacia de los mecanismos de *accountability* dependería del grado de acceso que tenga el ciudadano a la información gubernamental. La ausencia de disponibilidad de informaciones acerca de las acciones y responsabilidades del gobierno supondría un déficit de *accountability* Por tanto, corresponde al Estado producir medios que estimulen a los gobernantes a que justifiquen públicamente el curso de sus acciones, relacionando las políticas adoptadas con los efectos que producen o esperan producir.

[15] El término no tiene traducción en portugués. En español eventualmente se traduce como «rendición de cuentas». Al respecto véase: Campos, Anna M. "Accountability: quando devemos traduzi-la para o portugués?", *Revista de Administração Pública*, Río de Janeiro, vol. 24, núm. 2, febrero-abril de 1990.

Al mismo tiempo, se estarían implementando como instrumentos de *accountability* medios de información que disminuyan el desequilibrio entre el grado de información de los gobernantes (siempre detentores de mejores conocimientos sobre los objetivos de la administración, los recursos de que dispone, etc.) y el de los ciudadanos. Según Salomão (1996, p. 25), éste sería el caso de ONG que, «con independencia, tengan la posibilidad de auditar órganos del gobierno, de garantizar la transparencia de las campañas políticas —cómo son financiadas—, de ofrecer informaciones estadísticas confiables sobre el estado de la economía y, además, de garantizar que la oposición supervise el funcionamiento de los medios de comunicación del poder público».

Otro mecanismo que permite que los ciudadanos controlen el gobierno es la figura del *ombudsman*, institución típica de países escandinavos, pero adoptada en diversas experiencias.

En su Informe Anual de 1995, el *ombudsman* de la Provincia de Québec analiza la ausencia de *clearness* y de *openness* cuando el gobierno trata con los ciudadanos. Pone énfasis en que una organización gubernamental es transparente ante los ciudadanos cuando cumple las siguientes condiciones:

- promueve el acceso de los ciudadanos a las informaciones y servicios a los que tienen derecho;
- se esfuerza por ofrecer información detallada y comprensible a los ciudadanos a su debido tiempo;
- explica claramente sus decisiones a los ciudadanos;
- garantiza que una autoridad superior revise las decisiones en caso de que los ciudadanos estén insatisfechos con respecto a ellas;

- consulta a los ciudadanos sobre sus expectativas y grado de satisfacción antes de establecer regulaciones;
- actúa con los ciudadanos en la implantación de cambios;
- no busca pretextos para justificar su falta de acción;
- no hace promesas que no puede cumplir;
- dice lo que hará y cumple lo que dice, y
- acepta sin titubear la responsabilidad por sus actos y faltas.

El Informe Anual de 1994 del *ombudsman* del gobierno de Irlanda es también enfático en lo que respecta al derecho a la información:

> En mi opinión, los ciudadanos o usuarios de servicios públicos tienen, por su parte, los siguientes derechos: el derecho a ser escuchados; el derecho a recibir informaciones adecuadas; el derecho a la asistencia y a ser representados; el derecho a recibir explicaciones; el derecho a saber qué recursos están disponibles para ellos. [... Los usuarios de servicios públicos] deben tener a su disposición informaciones sobre cualquier línea de acción general, aplicada a esquemas particulares o programas [públicos] en que estén involucrados...

Además, el concepto de transparencia se relaciona con dos dimensiones: la comunicación y la publicidad.

Según Zémor (1995), el concepto de comunicación pública designa una esfera que se define como la «legitimidad del interés general», yendo más allá del dominio público en el sentido estrictamente jurídico. De este modo, la comunicación pública acompañaría a la toma de decisiones públicas. Como tal, se refiere a disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias propias de un Estado de derecho, a las consiguientes

atribuciones de los poderes públicos y a las misiones de los servicios gubernamentales.

> Bajo ese principio, los mensajes son emitidos, recibidos y tratados por las instituciones públicas «en nombre del pueblo» al igual que son votadas las leyes y pronunciadas las sentencias […]. La comunicación pública es la comunicación formal que se aplica al intercambio y compartimiento de informaciones de utilidad pública, así como a mantener el vínculo social y cuya responsabilidad incumbe a las instituciones públicas [*ibid.*, p. 5, traducción nuestra].

Las políticas y prácticas desarrolladas en torno a este concepto se insertan en el mismo ámbito histórico —que puede observarse en algunos países de tradición democrática consolidada— en el que se identifican la transparencia administrativa y el derecho a la información.

Zémor (*ibid.*) destaca como uno de los principios de la comunicación pública la «clarificación de los registros de comunicación» expresada en tres tipos de comunicación:

- información y aclaración, relacionadas con la propia legitimidad del mensaje público: informaciones sobre el funcionamiento institucional práctico que los servicios gubernamentales deben ofrecer a los ciudadanos o sobre aspectos generales de la vida social;
- promoción y valorización tanto de las propias instituciones públicas como de los servicios que brindan, incluyendo, además, temas de amplio interés social, y
- discusión o proposición de debates sobre proyectos de cambios institucionales, selecciones de la sociedad y posibilidades políticas.

Las formas de comunicación pública[16] incluyen cinco grandes ejes:

- posibilitar el deber de las instituciones públicas de poner la información a disposición de la sociedad civil;
- estimular la relación y el diálogo con la sociedad civil para, al mismo tiempo, cumplir el papel que corresponde al Estado y permitir que sus servicios sean eficaces;
- divulgar los diferentes servicios de la administración pública;
- promover el conocimiento de las instituciones gubernamentales por parte del propio aparato del Estado, tanto mediante acciones de comunicación interna como externa, y
- desarrollar campañas de información de interés social.

La transparencia administrativa significa, por principio, que la administración se vincula con la lógica de la comunicación, convirtiéndose en una vía de «intercambio» con el ciudadano. En el modelo administrativo basado en el secreto, los circuitos de contacto entre la administración y los ciudadanos se construyen sobre un modelo unilateral de manera que se garantiza el dominio de la administración pública sobre una sociedad que es «transparente, maleable y dócil». En sentido ascendente, la administración extrae la información que necesita para actuar, y en sentido descendente difunde las prescripciones administrativas.

[16] La frontera entre lo que sería, en estos casos, la comunicación política y la comunicación institucional es difícil de determinar, incluso en países que, como Francia, intentaron legislar al respecto. Una diferencia, propuesta por Zémor —tal vez demasiada ingenua—, radicaría en el hecho de que la comunicación institucional tiene un carácter a largo plazo mientras que la comunicación política sería a corto plazo.

Estos circuitos son vectores al servicio del poder administrativo. Desprovistos de un mínimo control sobre los procesos administrativos que se desarrollan fuera de su mirada, los ciudadanos se convierten en rehenes de la administración pública. De esta manera, las relaciones entre esta última y el ciudadano se basan sobre un principio de irreversibilidad, de no reciprocidad. La administración pública habla en imperativo y no tolera ninguna discusión real con los ciudadanos.

La transparencia supone sustituir ese modelo de relaciones de tipo «monológico», que se rige por una lógica de mando, por un modelo nuevo «dialógico» o «interactivo», en el que cada uno de los interlocutores impera sobre el otro y tiene derecho a recibir del otro información veraz. En este caso, el ciudadano abandona su eterno estatuto de sujetado para transformarse en actor integral en la relación administrativa.

De esta forma, la administración establece con la sociedad otro contexto de relaciones, incluso modificando su «lenguaje», en el sentido de volverse lo más comprensible posible, considerando que la información sólo es provechosa si el receptor recibe e interpreta correctamente el mensaje transmitido. Sin embargo, este proceso sólo se completa cuando el ciudadano conquista el derecho a la información.

La posición dominante de la administración pública en sus relaciones con los ciudadanos también se ilustra por el modo de comunicación que existe entre ambos. Desde el principio se constata que la administración con frecuencia busca difundir informaciones sobre su misión, la forma en que la ejerce, las posibilidades que ofrece y los derechos de los ciudadanos. La administración pública está dirigida de forma indiferenciada a un público susceptible de utilizar sus servicios con el objetivo de mejorar su imagen. Este

modo de comunicación está basado en la perspectiva del «simple proceso de consumo de mensajes por parte de los administrados», cuyas demandas específicas no son consideradas. Rara vez existe un encuentro oportuno entre la información emitida y aquella que el individuo solicita. La característica unidimensional y unilateral de ese modo de difusión descuida la información ascendente, o sea, las expectativas y reacciones de los administrados, dejando la administración a la deriva de las presiones sociales (Spanou, 1988).

La comunicación con los individuos y grupos interesados se realiza, en principio, por escrito, independientemente del soporte físico en el que se registra la información. Lo oral no existe oficialmente en las relaciones entre la administración pública y los ciudadanos. En función de su valor de prueba, lo escrito es lo que predomina en estas relaciones. Sin embargo, hay que destacar que el soporte de la comunicación no es neutro: ejerce influencia sobre la naturaleza del mensaje y determina las condiciones particulares de la recepción. En este contexto, existe la tendencia a considerar lo escrito como una garantía (con ciertas reservas) y, al mismo tiempo, como un punto de paso obligatorio en las relaciones del ciudadano con la administración pública. Esto contribuye a crear una distancia entre ambos, incluso si se consideran las dificultades del administrado ante el diálogo escrito, agravando la relación desigual que ya existe con la administración pública. «Esta característica unidimensional, unilateral y formalista hace de lo escrito un medio de comunicación y de información mediocre», destaca Spanou (*ibid.*, p. 149). La búsqueda de contactos directos y personales con los servicios tiene, entre otros, un problema fundamental: con frecuencia, la información que se difunde por escrito es parcial, insuficiente e incluso dista de las necesidades concretas del individuo.

Por otra parte, si el soporte de la comunicación ejerce influencia sobre el mensaje y las condiciones en que es recibida, resulta evidente que la información divulgada por escrito no es necesariamente aquella producida e intercambiada durante una discusión oral. Se intenta entonces completar la información ya existente por medio de contactos directos y personales y, sobre todo, valorarla de acuerdo con el acceso a la cantidad de información que nunca se obtiene de forma escrita. Es en este momento que es posible establecer una comunicación adecuada en doble sentido entre la demanda de información y la respuesta. Como destaca Spanou (*ibid.*), de esta forma es posible distinguir los conceptos de documento administrativo e información administrativa. O, como destaca Domínguez Luis (1995, p. 537), «la administración hace la información, trata la información, crea la información y difunde la información. Y produce la documentación».

Correspondería una diferencia entre documento administrativo —un concepto jurídico— e información, que tiene un carácter inmaterial. El documento administrativo, con frecuencia identificado como escrito, es la expresión jurídica o el soporte de la información e instrumento para elaborar actos administrativos.

> Generalmente, se entiende como información administrativa el conjunto de informaciones producidas y retenidas por la administración. Esta definición omite el problema de saber quién puede tener acceso a la información. Esa información constituye un vector importante en las relaciones entre la administración y los ciudadanos en la medida en que no es divulgada a todos. De este modo, se observa que la información no existe sin su contrario: la información existe en relación directa con el secreto, o sea, un conjunto de conocimientos, de informaciones reservadas para algunos y que no son reveladas por su detentor, quien no está autorizado a divulgarlas fuera del círculo y de los objetivos previstos [Spanou, 1988, p. 150, traducción nuestra].

La transparencia es también la sumisión de la administración pública al principio de la publicidad. Domínguez Luis (1995) recuerda, sin embargo, que la transparencia ha venido a suplantar el concepto de publicidad de la acción administrativa. La idea de la transparencia sería más amplia y exigente que la de la publicidad.

La administración se «publicita» en la medida en que escapa de la confidencialidad, del secreto. Según Chevalier (1988), la transparencia conduce a una reducción de la esfera de la autonomía de los actores sociales por un proceso de «desprivatización».

> Al exponer a la administración al debate público y al someterla a la presión de la opinión, introduce el fermento democrático en el seno de un aparato hasta entonces dominado por la lógica de la profesionalización: la administración no puede evitar rendir más cuentas, justificar sus selecciones, corregir sus errores [*ibid*., p. 252, traducción nuestra].

Por otra parte, la publicidad cuestiona algunos de los elementos más típicos de la organización burocrática. Como tal, la mirada del ciudadano incidiría sobre las relaciones internas del aparato burocrático, las condiciones de ejercicio de la autoridad jerárquica y las condiciones de la toma de decisiones. La personalidad burocrática es golpeada en la medida en que el secreto era uno de sus elementos constitutivos. En este sentido, la transparencia constituiría una poderosa palanca de desburocratización.

La transparencia constituiría, además, la representación de una administración cercana a la sociedad, que se adhiere a ella en un nivel en que la línea de demarcación que las separa perdería su precisión y rigor. La transparencia correspondería a la imagen de una administración que se vuelve transparente ante la sociedad, en el sentido hegeliano, al cabo de un movimiento

de des-distanciamiento, de aproximación, siendo el fin de una administración «separada», aislada del resto de la sociedad. Uno de los ejemplos de ese proceso es la búsqueda del establecimiento de relaciones más personalizadas entre los funcionarios y los ciudadanos, redefiniendo la mediación del aparato. La «dimensión humana» se sobrepondría al «papel institucional», prevaleciendo la lógica del diálogo sobre la de la unilateralidad.

La participación social en la formulación de políticas públicas constituye un proceso inherente a la transparencia informativa del Estado. La denominada planificación participativa con carácter de emancipación social regula y es regulada por el acceso del ciudadano a la información gubernamental. Éste es el caso de los flujos presupuestarios públicos que, camuflados bajo una capa «confidencial» o «secreta», constituyen una «caja negra» para la sociedad civil.

El uso de la información por parte del ciudadano en el proceso político y de decisiones es abordado por Downs (1956). En una democracia, el ciudadano recibe información por diversos medios, incluso del gobierno, mediante agencias especializadas. En su perspectiva, la relación entre gobierno y ciudadano a la hora de formular e implementar políticas públicas se expresa en diferentes niveles:

- si el gobierno desconoce hasta qué punto una determinada decisión afecta al ciudadano,[17] no está considerando los intereses de éste y, por tanto, lo ignora como agente en el proceso de decisiones;

[17] Desde esta perspectiva, el ciudadano es, antes que nada, un elector.

- si el gobierno sabe que el ciudadano no es afectado por sus decisiones, también lo está ignorando;
- si el gobierno sabe que el ciudadano es afectado, pero no considera los efectos de su acción, también lo estará ignorando;
- si el gobierno sabe que un ciudadano es afectado por sus políticas, pero desconoce que este ciudadano se encuentra consciente de esto, quizás podrá intentar realizar algunos ajustes, y
- si el gobierno sabe que el ciudadano es afectado y que éste está consciente de ello, intentará considerar la repercusión de esas políticas sobre el ciudadano (aun así, puede ignorar los deseos de determinados ciudadanos por agradar a otros).

Estos diferentes grados de conocimiento dependen del grado de información:

- que los ciudadanos tienen acerca de cómo las políticas gubernamentales los afectan;
- que los gobiernos tienen sobre qué ciudadanos son afectados, y
- que los gobiernos tienen sobre qué ciudadanos saben que son afectados.

Como apunta Domínguez Luis (1995), la visibilidad de la administración con respecto al ciudadano encontraría su operacionalización en las siguientes etapas:

- la primera etapa se refiere a la publicación de las decisiones administrativas. Por lo general, la publicación de la

ley, de la regulación, la notificación individual del acto administrativo, parecen responder más a las exigencias administrativas que a la idea de la transparencia;

- en la segunda etapa, la administración comprueba la necesidad de dar a conocer los motivos que explican la decisión que adopta, y
- la tercera etapa desarrollaría una verdadera participación del ciudadano en el proceso de la toma de decisiones, iniciándose un diálogo entre éste y la administración.

Las experiencias de políticas de transparencia desarrolladas a partir de los años setenta han sido analizadas y han suscitado críticas al respecto, sobre todo en Francia. Existe la tendencia de reconocer que el entusiasmo de los primeros años fue seguido por una etapa de madurez, de consolidación de las políticas de transparencia pero también de mayor conciencia de sus límites. Después de una etapa «utópica» de la transparencia administrativa, en los años noventa el tema estaría siendo abordado desde una perspectiva más realista bajo la repercusión, en especial, de las nuevas formas de producción y de uso de la información. La extensión del uso de las tecnologías de la información en la escala actual no era previsible en los años setenta. Las redes de la información —como la propia internet— pasaron a imponer una ampliación e incluso internacionalizaron la reflexión sobre la transparencia del Estado y las garantías de la privacidad del ciudadano. Se tiende a considerar que la transparencia absoluta de los asuntos públicos es poco probable. Sin embargo, se debe buscar limitar al máximo la zona de sombra robada de las miradas de los ciudadanos que amenaza las libertades.

Para Chevalier (1988), la transparencia administrativa se convirtió en un mito, en una «nueva axiología administrativa» como resultado de la búsqueda de modelos que sustituyesen el modelo clásico entre administración pública y ciudadanos.

> La palabra transparencia sólo es sencilla aparentemente: en realidad, tiene varios significados, muy diferentes y quizás contradictorios, que le dan una característica errada. De esta manera, la transparencia ofrece la sorprendente paradoja de un concepto que, al afirmar la claridad a la luz, está, en sí misma, cargada de opacidad. Es precisamente este claroscuro lo que confiere a la transparencia administrativa un alcance muy particular y la transforma en un verdadero mito [*ibid*., p. 251, traducción nuestra].

El mito de la transparencia encontraría su valorización a partir del cruzamiento de tres tipos de significados aparentemente indisociables: una administración transparente se abre al diálogo con los ciudadanos, trabaja permanentemente bajo su mirada y está en simbiosis con la sociedad, abandonando su posición de aislamiento. De este modo,

> la transparencia supone una proyección no imaginaria, que excluye toda posibilidad de una verdadera «realización». El distanciamiento con respecto al funcionamiento administrativo continúa siendo muy importante para no comprometer el juego de creencias sobre el cual se basa. El análisis de las reformas muestra que la transparencia administrativa no sólo conoce un cierto número de límites sino, sobre todo, presenta obstáculos más profundos que la hacen radicalmente ilusoria [*ibid*., p. 257, traducción nuestra].

El concepto de transparencia implicaría, aunque no se tenga conciencia, todo el sustrato afectivo que despierta, reacciona

y se reactualiza. Serían imágenes simbólicas, deseos latentes, miedos irracionales movilizados para consolidar el vínculo social, garantizar la legitimidad de las instituciones, favorecer la inversión de los individuos. Y los efectos difusos a los cuales hace referencia la transparencia, las expectativas creadas y las esperanzas que generó no serían administrables del todo. Por medio de esta dimensión, la transparencia alcanzaría el estatus de mito, o sea, de una imagen simplificada e ilusoria, pero capaz de producir una serie de efectos sociales tangibles por la resonancia que suscita en la conciencia colectiva. Como mito, la transparencia tendría determinadas características fundamentales:

- la ampliación y profundización que despierta en cada uno, la imprecisión y la característica fugaz de su contenido conceptual, «autorizando múltiples deslices de significados indispensables para la propagación de efectos ideológicos» (*ibid.*, p. 241);
- las consecuencias reales, demostradas mediante reformas concretas, por las cuales el mito influye sobre lo real, «lo que impide que éste sea visto como una artimaña» (*ibid.*, p. 242), y finalmente
- la distancia entre la representación imaginaria y la realidad, revelando que, como todo mito, la transparencia no puede realizarse si no es al precio de una profunda desnaturalización.

Las reformas realizadas en nombre de la transparencia administrativa habrían podido circunscribir el secreto. Sin embargo, éste constituiría un «límite estructural» de la transparencia,

formando con ella una pareja indisociable. Incluso porque, para Chevalier, toda sociedad necesita realmente de zonas de sombra, de espacios de confidencialidad, que garanticen preservar una esfera de autonomía individual que vaya más allá de proteger intereses públicos mayores. El movimiento de desprivatización de la administración pública no podría extenderse sin tocar la consistencia del vínculo social: sería esencial para los ciudadanos que determinadas informaciones al respecto no fuesen expuestas en el ámbito público. El secreto administrativo aparece, en este caso, como indispensable a la intimidad de cada uno. La acción pública reclamaría también, algunas veces, la discreción. Sin caer en la trampa de una «razón de Estado», evocada con frecuencia para justificar la prohibición del debate democrático, ciertos campos deberían situarse al margen de toda publicidad: su exposición pondría en riesgo el propio futuro de la colectividad. Por tanto, la transparencia no garantizaría una total legibilidad de la acción administrativa: las misiones destinadas a la administración imponen la existencia de una zona irreductible de secreto. Como destaca Drai (1988, p. 225, traducción nuestra):

> El concepto de transparencia continúa siendo metafórico. Podría servir únicamente para transformar la imagen de un muro en un ventanal. Los límites de la metáfora son evidentes. Se trata de ventanales tan resistentes como blindajes, que permiten ver los objetos pero prohíben a quien se acerca apropiarse de ellos.

Por otra parte, los límites de la transparencia serían resultado de las propias reformas que ambicionan realizarla. Las políticas de información implementadas, en el caso de Francia, habrían sido un avance modesto en la búsqueda de la transparencia.

> No responde a las exigencias de una verdadera comunicación. La relación entre la administración y el administrado sigue siendo básicamente unilateral y desigual. La información ofrecida es puramente técnica, instrumental y no garantiza el control de la administración. Su divulgación depende de la buena voluntad de una administración que dispone del manejo integral de esa información. La transparencia se ejerce, en este caso, más como el producto de una estrategia calculada que como un instrumento de transformación de la relación administrativa [*ibid*., p. 258, traducción nuestra].

El derecho a la información acordado con la administración no posibilitaría más que una transparencia parcial de la acción administrativa, en la medida en que los textos legales preservarían zonas privilegiadas de confidencialidad en beneficio de la administración. El secreto no habría desaparecido por completo del universo administrativo: las nuevas disposiciones legales tendrían como objetivo delimitarlo, así como también oficializarlo, delineando sus contornos.

Sin un cambio profundo en las estructuras administrativas, el concepto de transparencia no habría conseguido eliminar los principios que provocan opacidad. Uno de ellos sería el principio jerárquico, un aspecto todavía vital en los modelos de administración pública.

> Ese principio es estrictamente antinómico con la idea de libre circulación y libre difusión de la información administrativa. Al imponer que toda información transite por el superior jerárquico, constituye un dispositivo muy eficaz para filtrar la información y un mecanismo protector, que obstaculiza todo acceso directo a los servicios. La información sale de la administración estrictamente contingenciada y estrechamente canalizada, después de haber sido objeto de un tratamiento adecuado. Existe una incompatibilidad fundamental entre un principio destinado a preservar

> la cohesión y unidad de los servicios, presentándolos como monolíticos, y la transparencia, destinada a hacer de la administración una «casa de cristal», transformándola en «espacio público» y lugar de debates [*ibid*., p. 267, traducción nuestra].

Otro aspecto se refiere a los límites de las propias prácticas de comunicación, inherentes a la transparencia administrativa. Tales normas de comunicación tenderían a ser establecidas sobre una estructura habitualmente intocable. Incluso cuando el ciudadano se beneficia de recursos informativos, la relación administrativa permanece fundamentalmente asimétrica y no se traduce por el establecimiento de un diálogo real. La transparencia estaría sólo aparentemente insertada en la lógica de la comunicación. Las condiciones de ese ejercicio prohibirían todo diálogo: entonces, el intercambio que se establece no sería continuo e reversible y sí intermitente y unilateral. El ciudadano entraría en contacto con la administración según modalidades definidas en función de una demanda puntual de acceso a un «documento» dado. Sin embargo, aunque prevalezcan las disposiciones jurídicas explícitas, el ciudadano no abandonaría su posición de solicitante. La administración respondería a esta demanda aplicando, de buena o mala gana, los textos jurídicos en vigor, interpretándolos con frecuencia de manera limitada y sin ir más allá de lo que prescriben. Como tal,

> la información administrativa no circula jamás libremente y con una fluidez total. La transparencia no es más que una translucidez, que prohíbe distinguir por completo lo que ocurre en el seno del aparato, discernir las tensiones que allí se expresan, las luchas que allí se desarrollan, los compromisos que allí se negocian [*ibid*., p. 266, traducción nuestra].

La carga simbólica de la transparencia sobrepasaría, por tanto, sus traducciones concretas, La transparencia no habría sido suficiente para eliminar el secreto administrativo y transformar radicalmente el modelo tradicional de relaciones entre la administración pública y la sociedad civil. Sin embargo, Chevalier reconoce que la transparencia contribuyó decisivamente a reducir la opacidad administrativa.

> La producción y circulación de ciertos mitos responden a ciertos obstáculos. Por una parte, existe una relación compleja entre el mito y la realidad. Es propio del mito que resida en una proyección que va más allá de lo real, excluyendo toda posibilidad de «realización». Al contrario, todo mito busca apoyarse en lo real para producir sus efectos y la tensión entre el mito y la realidad no sobrepasaría un determinado obstáculo sin comprometer [*ibid*., p. 275, traducción nuestra].

Poirmeur (1988) analiza la presencia de la transparencia administrativa en el debate político. Desde su perspectiva, la transparencia instaurada —al menos en el caso francés— persiste totalmente establecida y encuentra sus límites en el deseo de mantenerse al margen de la maniobra de los gobernantes y de la administración que les sirve. Tanto a la derecha como a la izquierda, a pesar de las referencias frecuentes a los principios de la democracia y de la participación, hay una búsqueda constante en el sentido de preservar la autonomía de la administración, manteniendo un cierto secreto, evitando que un control real pueda instaurarse y que el administrado adquiera una capacidad efectiva de injerencia en la maquinaria administrativa. El carácter complejo de las estructuras y la relativa pasividad de los usuarios ante los procedimientos de acceso complicados son suficientes para mantener al ciudadano a distancia. Incluso todas las formaciones

políticas tenderían a concordar sobre la necesidad del secreto. Refiriéndose también al caso francés señala que:

> todos los partidos se ponen de acuerdo sobre la necesidad de una política de transparencia. Para los de derecha, las causas de la opacidad tienen sus raíces en el modo de organización del Estado, en los aspectos burocráticos y jurídicos del Estado. Los de la izquierda denuncian la burocratización y la centralización como factores de opacidad, viendo en la naturaleza de clase del aparato del Estado la causa fundamental del fenómeno. Una de las diferencias fundamentales radica en el lugar reservado al secreto en la definición de una política de transparencia [*ibid*., p. 186, traducción nuestra].

En la actualidad, los conflictos en torno a la transparencia encuentran una perspectiva internacionalizante en el marco de la Unión Europea. Los intentos por definir una política de transparencia, conciliando las diferentes trayectorias de los Estados miembros, chocan en un aspecto presente en el debate sobre la transparencia desde los años setenta: la eficiencia de la «administración transparente». En realidad, el conflicto central se da en relación con el grado de transparencia que se considere. De acuerdo con Carlberg (1997, p. 1, traducción nuestra),

> Los adversarios de una transparencia total estiman que ésta comprometería la eficiencia. Los países favorables a la transparencia, por el contrario, argumentan que garantiza la eficiencia en la toma de decisiones y les garantiza legitimidad. El derecho de inspección de los ciudadanos es considerado como un medio único para combatir la ineficiencia, los errores, el abuso de poder y la corrupción. Es por ello que rechazan contentarse con que las organizaciones organicen conferencias de prensa adicionales. Como afirmó M. Magnus Isberg, presidente de la Comisión de Leyes del parlamento sueco, «nadie necesita conocer la naturaleza humana para comprender que, en materia de control democrático,

> las informaciones más interesantes son precisamente aquellas que los servicios oficiales brindan por último».

Si, en un inicio, el concepto de transparencia administrativa —y, en consecuencia, el de opacidad administrativa— se mostraba viciado de una carga metafórica, las políticas públicas implementadas en los últimos veinte años le imprimieron mayor densidad teórica y efectividad político-administrativa. Por otra parte, el proceso histórico consolidó la búsqueda de la transparencia administrativa como uno de los aspectos fundamentales en la democratización de las relaciones entre Estado y sociedad civil. Para ello, se erigió un complicado edificio jurídico: el derecho a la información.

El derecho a la información

El régimen jurídico de la transparencia administrativa se expresa en un conjunto de normas conocidas como derecho a la información.

El derecho a la información, recuerda Fonseca (1996), «encuentra en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, de 1958, su primera formulación más precisa»:

> La Declaración Francesa de 1789 ya había anticipado ese derecho, al reconocer no sólo la libertad de opinión —artículo 10— sino también la libre comunicación de las ideas y opiniones, que es considerada en el artículo 11 como uno de los más preciados derechos del hombre. En la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, el derecho a la información está considerado en el artículo 19 en los siguientes términos: «Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión, lo que supone el derecho a no ser perseguido por sus

> opiniones y tiene derecho a buscar, recibir y difundir, sin consideración de fronteras, informaciones e ideas por cualquier medio de expresión» [Lafer *apud* Fonseca, *ibid*.].

Para el Estado liberal, la información carecía de relevancia jurídica. La protección constitucional se destinaba a la conducta capaz de generar información. La libertad se garantizaba mediante la simple prohibición de censura previa. Lo que se protegía, por tanto, era la libertad de expresión y de información. Y así se hacía no por su importancia política, reconocida, sin duda, por el Estado liberal, sino por su importancia civil como medio de expresión propia y de desarrollo de la personalidad individual, como un apoyo por medio del cual se manifiestan de forma política los desacuerdos, como instrumento, en fin, de tolerancia. Como señala Villaverde Menéndez (1995, p. 18, traducción nuestra):

> se protegía al sujeto activo de la comunicación pública, al emisor de opiniones e información y su garantía se extendía al público que escucha sus opiniones e ideas. Se entendía que este público no necesitaba de una protección específica, ya que se beneficiaba —por reflejo— de su posición de destinatario de lo que el resto denominaba libertad.

Con la ampliación de los niveles democráticos del Estado —especialmente en países centrales—, este cuadro habría sufrido cambios producidos por la forma de concebir la relación entre Estado y sociedad civil y la función de las libertades individuales. Estado y sociedad civil interactúan en el contexto del público, en el que las cuestiones que pueden interesar a la colectividad son explicadas y discutidas. Las constituciones de esos Estados democráticos configuran esa interacción y definen

los términos de ese contexto público cuyo principio básico es la libre e igual participación de todos los individuos en él. Una condición vital para la participación efectiva en ese contexto es que esas cuestiones —al afectar o poder afectar a la colectividad— sean debatidas y públicas, es decir, puedan ser conocidas por cualquiera. La función del ordenamiento jurídico en esta materia es la de garantizar que nadie impida al individuo que conozca asuntos públicos.

La información adquiere la importancia jurídica de que carecía, porque sus cualidades y las condiciones en las que debe darse su circulación y posesión repercuten directamente en la forma y el alcance de la participación de la sociedad en la toma de decisiones sobre asuntos que la afectan. En otras palabras, esta importancia jurídica de la información se debe a que el régimen jurídico de la información se convierte en un aspecto esencial del ejercicio de soberanía por parte de la colectividad.

El derecho a la información tiene en sí una flexibilidad que lo sitúa no sólo como un derecho civil, sino también como un derecho político.

> Pues la libertad de opinión está formada tanto por la posibilidad de *expresar* una opinión en público sin sufrir sanciones por ello, como por la posibilidad de *formarse* una opinión individual sobre cualquier asunto, lo que presupone que se tenga acceso a todas las informaciones relevantes sobre ese asunto. De esta manera, el conocimiento sobre el Estado y la esfera pública es también una condición para que los individuos y los grupos se posicionen en igualdad de condiciones al disputar los escasos recursos, desde medios políticos para ejercer influencia sobre la formación del gobierno, hasta el acceso a los servicios sociales y a partes de la riqueza nacional. En esta medida, el derecho a la información es un derecho «político» por excelencia [Cepick; Oliveira, 1996, p. 5].

Debido a que el derecho a la información presupone la existencia de servicios públicos responsables de la atención al ciudadano, también se trata de un derecho social. Y por tener en sí elementos de los derechos civiles, políticos y sociales, también se trata de un «derecho difuso», una dimensión históricamente nueva de la ciudadanía.

> …esta misma amplitud que convierte el acceso a la información en algo tan relevante hace que, muchas veces, su ejercicio como un derecho sea descuidado. En caso de que la información en la vida cotidiana y en la esfera pública contemporánea no fuese una centralidad genérica, un derecho a la información podría considerarse como parte del «sistema secundario de ciudadanía», para usar la expresión de Marshall.[18] Sin embargo, parece que estamos ante uno de esos desarrollos centrales de la ciudadanía, capaces de operar transformaciones más o menos simultáneas en las esferas de la libertad (civil), de la participación (política) y de la necesidad (social) [*ibid*., p. 7).

Villaverde Menéndez analiza lo que denomina «las diferentes manifestaciones del derecho a ser informado». Libertad de información, derecho de información, derecho a la información son diversas maneras con las que se trata de abarcar en un solo término un conjunto de actividades cuyo objetivo es la información y su divulgación. Los textos internacionales conservan el término libertad de expresión como concepto global y genérico y son muchos los autores que plantean una relación entre la libertad de expresión y la libertad de información. Se admiten como facultades que conforman la libertad de información, el derecho a buscarla, a recibirla y a transmitirla, agrupándose en dos conjuntos normativos: el derecho a informar y el derecho a ser informado.

[18] La teoría de la ciudadanía de Marshall se aborda en el capítulo 4.

El derecho a recibir información y el derecho a informarse serían dos cosas distintas:

> El derecho a informarse consiste, en esencia, en el derecho a buscar y obtener aquella información que el Estado no debe negar o, según sea el caso, los particulares. Este derecho se convierte en la pretensión jurídica de que se facilite la información, lo que pone en conexión directa al sujeto de la pretensión con la fuente o medio que presumiblemente contiene la información deseada. El derecho a recibir información consiste en la libre recepción de la información que es divulgada por los medios de difusión, incluyendo también aquella información que debe ser transmitida por las fuentes de información, independientemente de que esa difusión se realice a través de los medios institucionalizados, cuando así lo imponga el orden jurídico. Aquí ya no se trata de hacer accesible una información, garantizando su disponibilidad, imponiendo un deber a un tercero y sí de que, una vez divulgada, su recepción no sea impedida u obstaculizada por injerencias u omisiones de poderes públicos o de particulares [*ibid*., p. 48, traducción nuestra].

Seclaender (*apud* Fonseca, 1996) se vuelve hacia el derecho a ser informado, concepto que habría sido incluido en el universo jurídico a partir de la encíclica *Pacem in Terris*, de 1963, bajo el pontificado de Juan XXIII. La diferencia y la relación entre el derecho a la información, de conformidad con lo indicado en la Declaración de los Derechos Humanos de 1948, y el derecho a ser informado, estarían sugeridos en el párrafo 5° de la encíclica: «Todo ser humano tiene derecho a la libertad en la búsqueda de la verdad [...] también tiene derecho a la información veraz sobre los acontecimientos públicos» (*apud* Fonseca, *ibid*.).

Con frecuencia, este tema tiende a ser asociado a la libertad de prensa. Fonseca (*ibid*.) explicita este aspecto:

> De este modo, los profesionales de los medios son vistos, la mayoría de las veces, como los principales agentes del ejercicio del derecho a la información. En contrapartida, los medios de comunicación masiva son identificados como los agentes privilegiados de lo que se podría llamar «la cara no iluminada de la publicidad» y que se refiere al hecho de que «lo que es revelado, la publicidad, no siempre es crítica, sino, por el contrario, puede ser utilizada con vista a la manipulación» [Almino, 1986, p. 41].

El principio del derecho a la información gubernamental está legalmente expresado en países como Finlandia (1951), Estados Unidos (1966), Dinamarca y Noruega (1970), Francia, Holanda y España (1978), Australia, Nueva Zelanda y Canadá (1982), Colombia (1985), Hungría (1993). Uno de los países precursores en este tipo de legislación fue Suecia, al establecer una Ley de Libertad de Prensa en 1976 en la cual se preveía el derecho al acceso a documentos gubernamentales.

Desde el punto de vista del derecho a la información, los aparatos del Estado deben, por tanto, comunicar sus actividades y la repercusión que éstas tienen en la sociedad civil, la cual, a su vez, debe tener garantizado el libre acceso a tales informaciones. El derecho a la información transforma, al menos teóricamente, el territorio administrativo en territorio compartido, en espacio de comunicación.

El derecho a la información gubernamental no se trata de un derecho a decidir. Se trata de un derecho a poder tener acceso a la información que es fuente de aquella decisión y, quizás, de manera previa, su irrupción. Como tal, la información se convierte en un derecho que los administrados pueden oponer a la administración. Se deja desde entonces el terreno resbaladizo de la «buena voluntad administrativa» para entrar en

el de las garantías jurídicas, creando un clima de conflicto latente: la información será retenida por la administración y algunas veces se le arrancará en contra de su voluntad. Por otra parte, tal y como en el caso francés (Chevalier, 1988), el derecho a la información es visto por ambas partes como un arma contra la administración.

Las posibilidades de uso de la legislación —subraya Chevalier (*ibid.*)— son socialmente selectivas, o sea, las demandas emanan de un círculo limitado de ciudadanos familiarizados con la administración y sus procedimientos. La libertad de acceso beneficia inicialmente a los «iniciados», o sea, a los que son capaces, por su posición social, su formación, su profesión, de superar la complejidad de los procedimientos jurídico-administrativos.

La referencia al «público» en las normas legales y políticas de derecho a la información tiende a darle un alto grado de generalidad, basada en el principio de igualdad entre los usuarios. Parece una tendencia considerar al público como una masa indeterminada o compuesta por un conjunto de ciudadanos iguales. Existen categorías de ciudadanos privilegiados, desde el punto de vista de su acceso a la administración, bien sea debido a su pertenencia a una clase social o porque son representados por grupos profesionales muy bien organizados. Sus miembros disponen de medios informales de acceso a la información. En el otro extremo de la cadena se encuentran personas poco familiarizadas con la administración. Éstas sufren mucho más que otros ciudadanos el peso de la complejidad administrativa e ignoran sus derechos e incluso el derecho a la información (Rangeon, 1988).

El término acceso está relacionado, por lo tanto, con un derecho pero también con normas que lo viabilicen, o sea, con un

conjunto de procedimientos y condiciones materiales que permiten el ejercicio efectivo de ese derecho. Las experiencias históricas de las últimas tres décadas dejan claro que no se viabiliza el derecho a la información gubernamental sin políticas públicas de información. Incluso porque, como observa Lochak (1988, p. 88, traducción nuestra):

> Las reglas no son suficientes, por sí mismas, para garantizar el respeto a las libertades: el conjunto del sistema se basa en el «postulado democrático», o sea, en el postulado de una aplicación fiel de los textos por parte de la administración. Es necesario tener conciencia de que no existe ni existirá jamás ningún medio de tener la certeza de que en los expedientes de la administración sólo aparecen las informaciones que pueden figurar allí, ningún modo de comprobar que las rectificaciones o supresiones solicitadas fueron debidamente ejecutadas.

Una de las críticas presentes en la literatura (Rangeon, Chevalier) es que la aplicabilidad del derecho a la información habría servido, sobre todo, para definir los documentos secretos y para legitimar el rechazo a la información. De esta manera, la transparencia que garantiza el derecho a la información sería una ilusión de democratizar el acceso a la administración. La información tendría una característica acumulativa, beneficiando, sobre todo, a aquellos que ya la tienen.

Sin embargo, se reconoce que si «la revolución jurídica y administrativa» no se produjo en la escala esperada hace veinte años, la transparencia administrativa y el derecho a la información contribuyeron a definir nuevas posibilidades de control del Estado por parte de la sociedad civil y de proteger la vida privada de los ciudadanos.

Una vez considerados esos aspectos, entendemos por transparencia informativa un territorio hacia el que confluyen prácticas informativas de la sociedad civil y del Estado. A su vez, es un territorio «de relaciones», construido y limitado por esas mismas prácticas de gestión y uso social de la información gubernamental. Territorio que, por diversos mecanismos, favorece la interacción informativa (como práctica emancipadora/transformadora) de dos instancias: la de los diversos agentes del aparato estatal y aquella del ciudadano incluido. De esta forma, se amplían, por principio, las posibilidades de control democrático de la sociedad política por parte de la sociedad civil.

La opacidad informativa del Estado señala un territorio no menos relacional. Sin embargo, los elementos que densifican este territorio son la ausencia (total o casi total) de interacción informativa entre el aparato del Estado (mediante sus agentes) y la sociedad civil, en la cual la masa de excluidos supera con creces a la de ciudadanos-incluidos. La opacidad informativa favorece la (re)producción de un monopolio informativo opacado que es, por esta razón, instrumento de la hegemonía. Como tal, la opacidad informativa constituye un territorio estratégico en la producción de hegemonía y de exclusión (incluso informativa) de clases sociales no dominantes.

Tanto la transparencia como la opacidad informativa se encuentran presentes no sólo en la relación Estado-sociedad civil, sino también en el seno de los aparatos del Estado, configurándolo como «campo de batallas estratégico» o «arena de luchas» y contribuyendo a diseñar sus «núcleos de poder».[19] Ambos

[19] Expresiones utilizadas por Poulantzas en su caracterización del Estado.

fenómenos, procesos y productos de formas de generar y de usar la información involucran a diversos actores, particularmente al administrador público, al profesional de la información y al ciudadano. Se trata, como tal, de fenómenos políticos, cuyas tramas se forman y son formadas por las redes de poder en el seno y en el exterior del aparato del Estado.

Información, capacidad de gobierno y gobierno electrónico[20]

[20] Versión ampliada del artículo publicado en la revista *DataGramaZero – Revista de Ciência da Informaçao*, vol. 1, núm. 5, octubre de 2000.

Una gran diversidad de conceptos y principios dirigen los proyectos políticos que se estructuran en varios países con respecto a la llamada sociedad de la información. En sentido general, hay un aspecto inherente a la complejidad de este proceso histórico que tiende a no ser suficientemente analizado: la dimensión de la información estatal y sus implicaciones en la capacidad de gobernabilidad. Esta situación es particularmente preocupante cuando comprobamos que los diversos proyectos de sociedad de la información cuentan con el Estado, en mayor o menor medida, como uno de sus principales promotores y esfera ideal para articular sus iniciativas. Posiblemente uno de los elementos que pone de relieve las diferencias entre los proyectos de sociedad de la información, como los de la Unión Europea, Estados Unidos y países periféricos, sea la forma en que el Estado se estableció como esfera de información en estos diferentes marcos históricos, además de qué políticas y estructuras de información proporcionan elementos para la capacidad de gobierno. Esto explica, particularmente en el caso de países periféricos, una aparente contradicción entre los proyectos de sociedad de la información y la falta de información de uno de sus representantes fundamentales: el Estado. De ahí se derivan

problemas cuya superación supone el reconocimiento del carácter informativo del Estado y de cómo esta condición se expresa o no en políticas públicas de información, favoreciendo o entorpeciendo la capacidad de gobierno.

La reciente literatura sobre el Estado y las políticas públicas revela con frecuencia el uso de dos conceptos: gobernabilidad y gobernanza, considerados como aspectos diferentes y complementarios que diseñan la acción estatal.

Gobernabilidad se refiere a «las condiciones sistémicas más generales en las que se ejerce el poder en una sociedad determinada» (Diniz, 1996, pp. 12-13), tales como la forma de gobierno, las relaciones entre los poderes, los sistemas de partidos, etcétera.

Gobernanza se refiere a la capacidad de gobierno en el sentido más amplio, «incluida la capacidad de la acción estatal de aplicar las políticas y alcanzar las metas colectivas», y el «conjunto de mecanismos y procedimientos para lidiar con la dimensión participativa y pluralista de la sociedad» (Diniz, 1996, pp. 12-13) .

La capacidad política de gobernar o gobernabilidad proviene de la relación de legitimidad del Estado y su gobierno con la sociedad, mientras que la gobernanza sería la capacidad financiera y administrativa de un gobierno para implementar políticas en un sentido amplio.

Como señala Costa (1998), «en la formulación del Banco Mundial, *governance* se define originalmente como la manera como el poder se ejerce en la administración de los recursos económicos y sociales teniendo en cuenta el desarrollo». El concepto de *governance* sería, en este sentido, diferente del de gobernabilidad, «que describe las condiciones sistémicas de ejercicio del poder en un sistema político».

Mientras la gobernabilidad se refiere a las condiciones del ejercicio de la autoridad política, *governance* evalúa el modo de uso de esa autoridad (Melo, 1995). La capacidad de *governance* significa la capacidad gubernamental de crear y asegurar la prevalencia, o sea la capacidad de *enforcement* —de reglas universalistas en las transacciones sociales, políticas sociales y económicas—. Desde el punto de vista político, *governance* significa también la capacidad que tengan los grupos de interés de resistir a ser manipulados por parte de las élites gubernamentales (Frischtak, 1994), y la promoción de la *accountability* [21] (Przeworsky, 1995; Diniz, 1996).

Santos (1997) observa que el concepto de *governance* se incorporó a partir de esa perspectiva del Banco Mundial, o sea, «la manera en que se ejerce la autoridad en la administración de los recursos del país en desarrollo».

Governance, según Melo, se refiere al *modus operandi* de las políticas gubernamentales que incluye, entre otros, temas relacionados con el formato político-institucional de los procesos decisorios, con la definición del *mix* apropiado de lo público/privado en las políticas, con la participación y descentralización, con los mecanismos de financiamiento de las políticas y con el alcance global de los programas (cf. Melo, 1995, pp. 30-31). Sin embargo, el concepto no se limita a los aspectos de dirección

[21] Se considera *accountability*, «el conjunto de mecanismos y procedimientos que conducen a los responsables de la toma de decisiones gubernamentales a rendir cuentas de los resultados de sus acciones, garantizándose mayor transparencia de las políticas públicas y su presentación en público». Mientras mayor es la posibilidad de los ciudadanos para discernir si los gobernantes actúan en función del interés de la colectividad y sancionarlos de manera apropiada, más responsable es un gobierno. Se trata de un concepto estrechamente relacionado con el universo político-administrativo anglosajón.

y administración del Estado ni al funcionamiento eficaz del aparato estatal.

El debate más reciente del concepto de *governance* sobrepasó sus aspectos operacionales al incorporar nuevos elementos. «En ese caso se incluyen no sólo los mecanismos tradicionales de adición y articulación de intereses tales como partidos políticos y grupos de presión, sino también redes sociales informales (de proveedores, familias, gerentes), jerarquías y asociaciones de diversos tipos.» Por otro lado, según algunos autores, la ampliación del concepto de *governance* hizo más imprecisa su diferencia del concepto de gobernabilidad.

Santos sugiere que es irrelevante partir de diferenciar los conceptos de *governance* y gobernabilidad y propone, «para fines analíticos», el término «capacidad de gobierno».

Una vez reconocida la riqueza de este debate, se observa cómo el tema de la información está allí presente, aunque no siempre sus ponentes y los responsables de las políticas públicas relacionadas con esta perspectiva logren presentarlo con claridad. Por otra parte, el debate parece aún incipiente en la esfera de las ciencias informáticas.

Las reflexiones sobre la capacidad gobernativa aparecen al analizar intentos muy exitosos o no de reformar el Estado en algunos países. Dichas experiencias presentan aspectos comunes, de acuerdo con las discusiones del «II Fórum global para discutir el Estado democrático y la gobernanza en el siglo XXI»:[22]

a) Incongruencia del papel del Estado y del diseño del sector público ante el panorama de una globalización en

[22] Evento realizado en Brasilia del 29 al 31 de mayo de 2000.

constante transformación, desarrollo tecnológico y reestructuración productiva.

b) Crisis fiscal vinculada al déficit público, a la deuda externa y al mal desempeño de las empresas públicas.

c) Patrones de demanda más exigentes y complejos por parte de los ciudadanos.

d) Efectos nocivos de la acción del Estado causados por la patrimonialidad, el clientelismo y la corrupción.

e) Reconocimiento de que la esfera pública no se limita a la esfera estatal, incluidas las acciones de índole pública promovidas por la sociedad civil.

f) Suministro inapropiado de servicios por parte del sistema de protección social, que comprende tanto la exclusión de segmentos importantes de la población como la inadecuación de los servicios prestados.

En cada uno de estos aspectos, el tema de la información aparece en diferentes niveles como un factor de optimización o, de no considerarse debidamente, como un obstáculo para alcanzar niveles básicos de capacidad gobernativa. Es posible calcular, por ejemplo, la enorme cantidad de recursos que pierde la seguridad social en Brasil teniendo en cuenta la insuficiencia de sus prácticas de información. Después de pagar al Estado su contribución a la seguridad social durante décadas, el ciudadano brasileño se ve obligado con frecuencia a probar que efectuó dichos pagos so pena de no poder obtener los precarios beneficios que de ahí se derivan. Entre el beneficio no concedido por falta de control de las reservas de información estatales y el costo social de una seguridad ineficiente, se crea un espacio opaco favorable a la corrupción.

Durante el debate del II Fórum Global, surgieron las principios de una agenda para el Estado democrático y la gobernanza en el siglo XXI. En particular se puso énfasis en reevaluar la política y favorecer el bienestar con el conjunto de actores sociales para poder recuperar la credibilidad de los gobiernos, la administración pública y las instituciones democráticas. Dicha perspectiva requiere desarrollar la capacidad institucional del Estado para su desempeño. Ello exige un modelo de gestión pública con características en las que el factor de información es evidente:

- Correspondencia de la arquitectura organizacional del Estado con el perfeccionamiento de la prestación de servicios universales relacionados con los derechos ciudadanos.
- Valoración permanente de la políticas públicas y sus resultados de forma que posibiliten su control estratégico.
- Orientación al ciudadano-usuario y simplificación de procedimientos, regulaciones y legislación.
- Ampliación de la autonomía para la gestión de los agentes públicos por medio del establecimiento de relaciones contractuales con base en resultados y requisitos de *accountability*.
- Transparencia en las acciones y decisiones, así como acceso pleno a las informaciones públicas que posibiliten el desarrollo de mecanismos de control social.

Según Jarquín (2000), las grandes transformaciones de las tecnologías de la información han alterado las formas organizacionales, la gestión y los procedimientos del Estado. Sin embargo,

no alteraron y, de un modo previsible, no alterarían las responsabilidades básicas del Estado. Esto requiere condiciones para una gobernabilidad democrática a largo plazo e intervenciones eficientes del Estado. Respecto al éxito o al fracaso de estas intervenciones, Jarquín señala:

- Se ha prestado mucha atención a la racionalidad técnica-instrumental como condición de la eficiencia de las intervenciones. Éste es un enfoque necesario, pero por sí solo limitado, lo que explica tantas experiencias fracasadas de reforma del Estado.
- Se ha prestado muy poca atención a las condiciones políticas de la eficiencia de las intervenciones del Estado.

Además de sus aspectos referentes a la tolerancia, convivencia social y protección de los derechos fundamentales, la democracia es una condición fundamental para que las intervenciones del Estado sean eficientes. Como condición de la eficiencia estatal, la democracia —según Jarquín (2000)— presentaría tres dimensiones básicas interrelacionadas en las que se destacan los siguientes aspectos de información:

- En democracia las políticas públicas son más sensibles a las demandas de los ciudadanos, procesan, agregan y responden mejor a esas demandas.
- En democracia el Estado y las políticas públicas tienen el mínimo de autonomía en relación con intereses particulares o [...] a mayor democracia menos clientelismo, corporativismo y nepotismo, que son todas formas de «privatización» de las políticas públicas.
- En democracia se tienen las condiciones institucionales básicas para absorber con eficiencia las nuevas técnicas de la gestión y el instrumental de la tecnología de la información. Sin esas condiciones las nuevas formas de gestión, más empresariales por ejemplo, y la tecnología de la información, pueden conducir a situaciones más desastrosas.

Al analizar las modificaciones del Estado, en lo que se designa como «modo de desarrollo informático», Castells (1999, p. 48) observa que la innovación en las tecnologías de la información «creó el potencial para la existencia de flujos de información en ambas direcciones, haciendo posible que la sociedad civil controle el Estado con principios democráticos, sin detener necesariamente su efectividad como agencia de interés público».

En este debate se reconoce la creciente importancia que se concede a la realidad de la economía y de la sociedad de la información y del conocimiento en las agendas de los Estados.

> El mercado desempeña un papel clave en la consolidación de la nueva economía, pero no es capaz por sí solo de promover los avances necesarios según los modelos de justicia social deseables. Sin una sólida política gubernamental orientada hacia la equidad, se corre el riesgo de profundizar los mecanismos estructurales de diferencia y desigualdad. Corresponde a los gobiernos, mediante la cooperación con el mercado y la sociedad civil, implementar políticas dirigidas a prevenir la exclusión digital y la consecuente profundización de la desigualdad [*ibid*.].

En este sentido, la acción de los gobiernos se debería regir por algunos ejes centrales como:

a) Apoyo público a la difusión del acceso a las nuevas tecnologías dirigido a los segmentos sociales más vulnerables.
b) Reglamentación del sector, en especial en lo relacionado con el contenido, la seguridad y la privacidad e informaciones de interés público.
c) Uso ejemplar de tecnología de la información basado en la evolución tecnológica.

Según Kliksberg (1999), la formulación de políticas sociales en muchos países en desarrollo choca con la ausencia de sistemas de información que apoyen el proceso político decisorio.

> Ello hace que los responsables de tomar las decisiones sociales utilicen información producida para otros propósitos, datos no actualizados, o de dudosa calidad. A todo ello se suma un problema fundamental de monitoreo. Una gestión social eficiente requiere información en tiempo real sobre cuáles son los resultados e impactos concretos que se están produciendo. En lo social, con frecuencia aparecen efectos no planificados, algunos desfavorables, y otros positivos. El terreno es de alta impredecibilidad. El monitoreo cumple funciones esenciales. El establecimiento de sistemas de información social con metodologías modernas, procesamiento informático, y contacto continuo con la realidad debe ser uno de los ejes de la renovación de la institucionalidad social.

Gobierno electrónico

Una de las dimensiones presentes en la relación que abarca capacidad gobernativa e información está presente en la perspectiva del «gobierno electrónico» (*e-government*).

La noción de «gobierno electrónico» que acaba de surgir se deriva más de la experiencia de algunos gobiernos de países centrales que de la investigación académica, y carece aún de verticalidad teórica. En sentido general, el gobierno electrónico manifiesta una estrategia por medio de la cual el aparato estatal hace uso de las nuevas tecnologías para ofrecer a la sociedad mejores condiciones de acceso a la información y servicios gubernamentales, ampliando la calidad de esos servicios y garantizando mayores oportunidades de participación social en el proceso democrático.

En la perspectiva del Pacific Council on International Policy *apud* Santos (2002):

> Gobierno electrónico es el uso de la tecnología de la información y de la comunicación para promover mayor eficiencia y mayor efectividad gubernamental, al tiempo que facilita el acceso a los servicios públicos, permite al gran público el acceso a la información y hace al gobierno más responsable para con el ciudadano. Sin embargo, el gobierno electrónico no es un obstáculo para el desarrollo económico, el éxito presupuestario o la eficiencia gubernamental. El gobierno electrónico no es el *Big Bang*, un único suceso que inmediatamente y para siempre altera el universo del gobierno. El gobierno electrónico es un proceso llamado evolución y también un gran esfuerzo que representa costos y riesgos financieros y políticos. Ese riesgo puede ser grande. Si las iniciativas del gobierno electrónico no estuvieran bien concebidas e implementadas desperdiciarían recursos, fallarían en su promesa de entrega útil de los servicios y de ese modo aumentaría la frustración del ciudadano con la administración pública. Particularmente en los países en desarrollo, los recursos son escasos, de manera que el gobierno electrónico puede tener como blanco áreas con gran posibilidad para el éxito y producir ganancias. Además de eso, el gobierno electrónico en los países en desarrollo puede adecuar ciertas condiciones únicas, necesidades y obstáculos.

Para Zweers y Planque (2001):

> Gobierno electrónico es un concepto emergente que tiene como objetivo ofrecer o volver disponibles informaciones, servicios o productos a través de los medios electrónicos a partir de o mediante órganos públicos, en cualquier momento, lugar y a cualquier ciudadano, de forma que añada valor a todos los *stakeholders* involucrados en la esfera pública.

Balutisiv *apud* Zimath (1999) define gobierno electrónico con la siguiente ecuación:

> Gobierno electrónico = S [comercio electrónico; *customer relationship management* (CRM); *supply chain management* (SCM) + gestión del conocimiento + *business intelligence* (BI) + tecnologías de colaboración]

Lenk y Traunmüller (2001) ven cuatro perspectivas:

1. La perspectiva del ciudadano tiene como objetivo ofrecer servicios de utilidad pública al ciudadano contribuyente.
2. La perspectiva de procesos tiene como objetivo reconsiderar el *modus operandi* de los procesos productivos existentes en el gobierno, en sus diversas esferas como, por ejemplo, los procesos de licitación para compras (*e-procurement*).
3. La perspectiva de la cooperación tiene como objetivo integrar los diferentes órganos gubernamentales, y éstos a su vez con otras organizaciones privadas y no gubernamentales, de manera que el proceso decisorio pueda agilizarse sin perder calidad, así como evitar fragmentación, redundancias, etc., que hoy existen en las relaciones entre estos diferentes actores.
4. La perspectiva de la gestión del conocimiento tiene como objetivo permitir al gobierno, en sus diferentes esferas, crear, administrar y poner en sitios adecuados el conocimiento tanto generado como el acumulado por sus diferentes órganos.

Según Perri (2001), el gobierno electrónico tiene diferentes lecturas:

1. Suministro de servicios electrónicos:
   Dicha área concentra la mayor parte de los esfuerzos, recursos y atención política destinados al gobierno electrónico, el suministro de servicios de beneficio público para el contribuyente, así como la

relación gobierno-empresas, utilizando las tecnologías de la información y comunicación favorables para ello.

2. Democracia electrónica (*e-democracy*):
   Se refiere a los sistemas de votación electrónica y experiencias piloto de consulta *on-line* a los ciudadanos.
3. Gobernanza electrónica:
   Ésta sería el área menos estudiada de gobierno electrónico. Incluye, entre otras actividades: soporte digital para elaborar políticas públicas; toma de decisiones; *public choices* y *workgroup*, entre los diferentes gestores públicos de diferentes niveles.

Según el Gartner Group (2000), gobierno electrónico es «la optimización continua de oferta de servicios, participación del electorado y gobernanza, mediante la transformación de las relaciones internas y externas, utilizando la tecnología, internet y los nuevos medios de comunicación».

De acuerdo con Ruediger (2004):

> En la actualidad el gobierno electrónico es un experimento en construcción, y su dimensión política más avanzada, la gobernanza electrónica, no puede considerarse un simple producto ofrecido al cliente en formato acabado, pero teniendo en cuenta su naturaleza eminentemente política y por ende pública, puede asimilarse como un bien público, susceptible al acceso y desarrollado por procesos de igual forma sociales, que lo conducen a constantes transformaciones. Precisamente esa dimensión hace que la noción de gobernanza electrónica, referida al Estado en su concepción republicana, y en teoría, no se limite sólo a una experiencia de gestión por servicios *ad hoc*, cosificada por el mercado, sino que antes pueda servir de plaza cívica en contraposición a la privatización del sector público.

Se considera que el gobierno electrónico amplía la efectividad del gobierno en cuatro aspectos:

- Será más fácil para la sociedad que sus perspectivas sean consideradas por los gobiernos al redefinir políticas públicas.
- La sociedad podrá obtener mejores servicios de las organizaciones gubernamentales, por ejemplo, mediante actividades desarrolladas *on-line*.
- La sociedad contará con servicios más integrados porque las diferentes organizaciones serán capaces de comunicarse entre sí con mayor efectividad.
- La sociedad estará mejor informada porque podrá obtener información actualizada y comprensible sobre el gobierno, leyes, reglamentos, políticas y servicios.

Según Tesoro (2004),

> ...las expresiones «gobierno electrónico», «gobierno digital», «gobierno en línea», «administración electrónica» y «Estado digital», como equivalentes a la anglosajona «*electronic government*» («*e-government*», «*e-gov*»), pretenden aludir a un «nuevo» paradigma tecnológico asociado a la prestación telemática de servicios por parte de los poderes públicos, para: *a*) proveer más y mejores prestaciones a los ciudadanos, *b*) proveer puntos de acceso unificados y sencillos para satisfacer múltiples necesidades informativas y de servicios, *c*) adicionar productividad, calidad y valor a los servicios, *d*) proveer atención «a la medida» de los requerimientos de cada usuario, *e*) resolver trámites, consultas, reclamos y sugerencias «en línea», *f*) aumentar la participación ciudadana, *g*) aumentar la calidad y reducir el costo de las transacciones dentro del Estado, *h*) reducir el costo (en dinero, tiempo, molestia y carga anímica) de tramitaciones del público, *i*) aumentar la transparencia de la gestión pública.

La literatura sobre gobierno electrónico tiende a reconocer como modelo de análisis e implantación, el conjunto de interacciones que comprende tres dimensiones:

Gobierno para Gobierno (G2G):
Iniciativas que tienen como objetivo la calidad de la integración entre los servicios gubernamentales, comprendiendo acciones de reestructuración y modernización de procesos y rutinas.

Gobierno para el Ciudadano (G2C):
Informaciones y servicios dirigidos a los ciudadanos. Interacción directa entre el usuario y el gobierno e inclusión digital, teniendo en cuenta tanto los medios virtuales como los físicos.

Gobierno para Negocios (G2B):
Proyectos orientados para suministrar informaciones y servicios a las inversiones y negocios, así como apoyar la atracción y el desarrollo de negocios en una región determinada.

Santos (2004) destaca que los tipos de relación de gobierno electrónico son cinco, según Hiller y Bélanger (2001):

1. Gobierno que presta servicios a los individuos (G2IS). En este tipo de relación, el gobierno establece modos de prestación de servicios o de beneficios a los ciudadanos cuando, por ejemplo, es exigido un derecho en la agencia de seguro social o cuando se solicita una información para procesar un beneficio.
2. Gobierno con los individuos como parte del proceso político (G2IP). Es la relación entre el gobierno y sus

ciudadanos, como parte del proceso democrático. La votación *on-line* y la participación en investigaciones durante un proceso de regulación son algunos ejemplos.

3. Gobierno con negocios en el portal de compras (G2BMKT) y directamente con el ciudadano (G2BC). Se trata de la relación del gobierno con los proveedores (personas físicas y jurídicas) en la cual se aprovechan las oportunidades de negocio en la esfera del Estado y donde la iniciativa privada puede participar como intermediaria para ofertar los servicios que pueden cobrarse a los ciudadanos (concesiones y autorizaciones).
4. Gobierno con agentes públicos (G2E). Esta relación se establece entre las agencias gubernamentales y sus empleados o servidores. Esto se puede hacer, por ejemplo, mediante una intranet que suministre informaciones a sus empleados.
5. Gobierno con gobierno (G2G). Se trata de la relación entre agencias del gobierno que colaboran entre sí en los niveles central y local, así como con gobiernos extranjeros. (Santos, 2004).

Además, según Hiller y Bélanger (2001) *apud* Santos (2004), el gobierno puede valerse de diferentes niveles de tecnología sofisticada en el desarrollo potencial del gobierno electrónico. Así, se identificaron cinco etapas de gobierno electrónico:

1. Informatización. Es la etapa más rudimentaria en la que el gobierno electrónico puede estar en un ambiente gubernamental y en la que el gobierno simplemente introduce informaciones en un *website*. Aparece en esta

etapa un cambio cuando las informaciones se hacen accesibles, perfeccionadas y disponibles durante todo el tiempo.

2. Comunicación en dos vías. En esta etapa, los sitios gubernamentales poseen un canal de comunicación con los gobernados por medio de *e-mail*. La mayoría de los países en desarrollo se encuentra en esta fase que aún está lejos de pasar para la etapa de transacción.
3. Transacción. En esta etapa, el gobierno tiene sitios mediante los cuales es posible efectuar transacciones con los gobernados. Los individuos interactúan con el gobierno y realizan transacciones totalmente *on-line*, sobre todo en puntos de autoservicio.
4. Integración. En la etapa de integración, todos los servicios están en forma de transacción e integrados, no sólo entre las diferentes esferas de un mismo poder, sino también entre los poderes, eliminando cada cadena formal que produce la estructura jerárquica. Esto se logra mediante un portal único, a través del cual los gobernados pueden acceder a todos los servicios ya en forma de transacción.
5. Participación. Ningún país ha alcanzado a plenitud esta etapa, con excepción de algunos gobiernos locales de un mismo país. Algunos sitios brindan votación *on-line* o formas interactivas similares, que muestran sólo que el gobierno está en la fase de comunicación de dos vías. Esta fase se caracteriza por generalizar los procedimientos de participación política en las decisiones a través de medios electrónicos que ofrecen privacidad y seguridad al ciudadano.

Según Nogueira (2002), «la seductora expresión "gobierno electrónico", por ejemplo, se debe analizar con cierta cautela, ya que lleva el mandato al campo estricto de la prestación de servicios, dejando de lado su dimensión más propiamente política, relativa a dirigir y a articular para fijar directrices de acción para la colectividad, reforzar sus lazos internos y su convivencia».

Para Serna *et al.* (2004), la utilización de tecnologías de información y de comunicación y la creación de iniciativas bajo una concepción de gobierno electrónico pueden ser un hecho de cambio para las organizaciones, entendiendo como tal, no sólo la modificación de los elementos técnicos como «(tecnología, estructuras procesos, etc.), sino también, lo que es más importante: el cambio en los valores y comportamientos que configuran la cultura organizativa existente (Ramió, 2000)».

En este sentido, el desarrollo del gobierno electrónico sería un asunto más político que técnico, y requiere un enfoque integral que abarque la prestación de servicios (*e-administration*), fomente la cultura democrática (*e-democracy*) y dinamice los procesos de elaboración de las políticas públicas (*e-governance*).

Al concebir el gobierno electrónico como algo más que información sobre la organización gubernamental, con frecuencia se encuentran barreras y resistencias (Serna *et al.*, 2004) sociales, corporativas, legislativas, de comportamiento y entre las organizaciones. La barrera tecnológica no siempre es la más importante porque el desarrollo de los proyectos de gobierno electrónico sería, ante todo, una empresa política.

Según Santos (2004), la comprensión de todo lo que se denomine hoy día como gobierno electrónico no puede separarse entonces de un análisis a largo plazo del propio Estado en

relación con el lugar que ocupa en las formaciones sociales de los últimos doscientos años, y de sus tres tareas inherentes:

1. Disponer de una máquina pública que preste servicios a la sociedad, por lo general no a toda, de modo no sólo variado sino también contradictorio, debido a los intereses a los que necesite someterse en el suministro de bienes y servicios, en el mantenimiento de consensos y en la transmisión de las directrices de los grupos de control junto a los grupos subordinados.
2. Representar la custodia y la distribución de los derechos y deberes nominales de los gobernados.
3. Prestar asistencia a la tensión permanente entre soberanía e intereses externos.

Ruediger (2003) recuerda que sería una simplificación «considerar el gobierno electrónico sólo como un mecanismo de oferta de servicios puntuales a clientes, sin considerar que el suministro de servicios por parte del Estado es, inexorablemente, un bien público relativo al ciudadano, influido en su diseño por percepciones también políticas».

En este sentido se plantea la relación entre la institución del gobierno electrónico como canal, no sólo capaz de reducir al mínimo las deficiencias de información del gobierno, sino como un proyecto que tiene como requisitos previos la revisión, reestructuración, supresión y creación de nuevos procedimientos de gestión de la información. Tampoco se trata sólo de nuevas tecnologías de la información y comunicación:

> El potencial de las nuevas tecnologías aplicadas a los procesos de gobierno debe estar acompañado por otros cambios paralelos, como

> el advenimiento de una nueva generación de líderes técnicamente letrados, el perfeccionamiento de tecnologías de la interactividad, la retroalimentación y el trabajo en grupos, una mayor prioridad para quienes toman las decisiones en utilizar esos recursos ampliamente, una mayor demanda de la sociedad civil sobre transparencia, participación y eficiencia. En conjunto, dichas cuestiones dependen más de resoluciones políticas que de soluciones tecnológicas *stricto sensu* [Ruediger, 2003].

Como observa Nogueira (2002),

> No se gobierna en el vacío, en abstracto. Se gobierna en una comunidad, con ella y para ella. Además, no se gobierna para lograr una mayor eficiencia, menores costos y más agilidad. [...] La utilización de los medios electrónicos no puede ser un fin en sí mismo y debe reflejarse en resultados que engrandezcan a las personas y la ciudadanía. ¿Cómo gobernar «electrónicamente» si la comunidad no es electrónica? El gobierno electrónico necesita avenirse con la presencia de una comunidad lista para asimilarlo y sobre todo controlarlo. Los servicios *on-line* a tiempo completo son un beneficio indiscutible para el ciudadano, ya que pueden liberarlo de las colas y la mala atención. Sin embargo, ¿es sólo eso? ¿No terminarán imponiendo otra lógica a la relación entre Estado y ciudadano, convirtiendo a este último en simple usuario, en un «cliente» más satisfecho y, en teoría, menos preocupado en participar activamente en el gobierno?

Las actuales condiciones socio-técnicas del capitalismo destacan la desigualdad histórica en el orden internacional de la información. Sin embargo, favorecen y exigen simultáneamente que, en países como Brasil y otros de América Latina, el Estado defina e implemente estrategias que expandan su capacidad de gobierno, so pena de comprometer espacios hegemónicos nacionales e internacionales. No es en vano que el

concepto de gobernanza tenga en el Banco Mundial una de sus fuentes promotoras. En este contexto, la información y los recursos que abarca alimentan proyectos políticos cuyo diseño supone necesariamente la participación de la sociedad civil. En cambio, se corre el riesgo de que se forje una neo-tecno-burocracia, amparada fuertemente en la tecnología como un instrumento de poder y en una retórica políticamente correcta, pero socialmente aislada. Las posibilidades de evitar esta tendencia se potencian en la acción de los propios actores presentes en esta escena: gobiernos, organizaciones de la sociedad civil, universidades, etc. Se añaden a esta escena las peculiaridades histórico-sociales de cada país. En el caso de Brasil, las políticas públicas nacionales de información, si están efectivamente diseñadas como instrumentos de democratización del Estado y de ampliación de la capacidad de gobierno, tal vez encuentren en el plano local, y con ánimo de remodelar el pacto federativo, su territorio más eficaz de implementación.

El mundo como sistema: consideraciones sobre el enfoque sistémico[23]

[23] Publicado en Jardim, J.M., *Sistemas e políticas públicas de arquivos no Brasil*, Niterói: Editora de la Universidade Federal Fluminense, 1995.

La literatura y la práctica archivísticas nos ofrecen diferentes ejemplos de sistemas como objetos de estudio en diversos contextos organizacionales, locales, nacionales e internacionales. En la ciencia de la información y en la biblioteconomía, el «sistema de información» es una categoría central de análisis e instrumento privilegiado para la gestión de la información.

Generalmente encontramos términos como «sistemas de archivos», «sistemas de información de archivo», «sistema de gestión de documentos», «sistemas integrados de gestión de archivos», etc. La capacidad de comprender el alcance teórico de las interpretaciones que se dan a lo sistémico parece, por tanto, fundamental para nuestro desempeño en el diseño, la ejecución y la evaluación de los sistemas de archivo.

El enfoque sistémico, estructurado en el siglo XIX, a partir esencialmente de la teoría general de los sistemas, se perfila a finales del siglo XVIII. Al analizar el trabajo de Cuvier, Foucault (1990, p. 278) señala cómo el concepto de organización ya se vislumbraba en la historia natural del siglo XVII:

> Sin embargo, ese concepto servía entonces para definir un cierto modo de composición de los individuos complejos a partir de materiales más

> elementales [...]. Ahora, este concepto de organización nunca antes había servido para definir su espacio ni para limitarle las figuras. Sólo mediante las obras de Jessieu, de Vico d'Azir y de Lamarck dicho concepto comienza a funcionar por primera vez como método de caracterización, subordinando los caracteres entre sí, relacionándolos con las funciones, disponiéndolos según una arquitectura tanto interna como externa y no menos visible que invisible, repartiéndolos en un espacio que no es de los nombres, del discurso y del lenguaje. Por tanto, ya no se contenta con designar una categoría de seres entre otros, ya no indica sólo un corte en el espacio taxonómico; define para determinados seres la ley interna que permite a una de sus estructuras adquirir el valor de carácter. La organización se inserta entre las estructuras que articulan y los caracteres que designan, introduciendo entre ellos un espacio profundo, interior, esencial.

Santos (1981, p. 199) señala que la relación de un órgano o conjunto de órganos reconocidos por Cuvier estará presentes en la teoría de los sistemas de Bertalanffy.

> Es el caso de la coexistencia que este autor denomina equifinalidad; de la jerarquía interna, de la dependencia del órgano y del organismo a un plano de organización, que en la actualidad se denomina sistema. [...] Por tanto, lo esencial queda dicho a fines del siglo XVIII. Cuvier abre el camino donde Bertalanffy puede pensar en la teoría de los sistemas abiertos, en cuyo marco se pueden resolver problemas científicos en la esfera pertinente al sensibilizarse con los descubrimientos científicos de su tiempo y con la evolución de la biología.

Por lo tanto, con los estudios de Bertalanffy, después de la década de 1920, el concepto sistémico del mundo comienza a adquirir nuevos contornos hasta definirse en la teoría general de los sistemas (TGS). Al superar el modelo mecanicista clásico, la física cuántica y relativista ofrece un marco científico favorable para

desarrollar el enfoque sistémico. A partir de los conceptos de sistema y organización, vistos por Bertalanffy en los fenómenos biológicos, estas categorías van ganando paulatinamente un carácter generalizador, que abarca las ciencias sociales y otros campos del conocimiento. Se trata de dar cuerpo a la unificación teórica que propone el concepto sistémico creciente en el mundo científico, cada vez más lleno de especializaciones. La TGS se encarga así de un lenguaje unificador para comprender la complejidad, incluso de la ciencia. Al tener como objeto «la formulación de principios válidos para los "sistemas" en general, sea cual fuere la naturaleza de los elementos que los componen y las relaciones de fuerza existentes entre ellos», la TGS se autodenomina «una ciencia general de la totalidad» (Bertalanffy *apud* Ribeiro, 1992, p. 73).

Según Durand (1992, p. 4, traducción nuestra), la oposición entre el enfoque mecanicista y el sistémico puede presentarse en los términos siguientes:

Perceptos del enfoque mecanicista	Perceptos del enfoque sistemático
• evidencia	• pertinencia (en relación con el investigador)
• reduccionismo (prioridad al análisis)	• globalismo (en relación con el ambiente del sistema)
• causalismo (raciocinio lineal)	• teleológico (investigación del comportamiento del sistema)
• exhaustividad	• agregatividad (con vistas a una representación simplificadora)

Bertalanffy define un sistema (1976, p. 37) como un «complejo de elementos en interacción, ordenada (no fortuita)». En torno a ese concepto gravita una corriente teórica que, según Walliser (1985, p. 98, traducción nuestra), busca respuestas a tres preocupaciones esenciales:

- La voluntad de restaurar, en relación con las tendencias ultra-analíticas de algunas ciencias, una perspectiva más sintética que reconoce las propiedades de interacción dinámica entre los elementos de un conjunto, dándole una característica de totalidad.
- La necesidad de establecer un proceso que permita movilizar y organizar los conocimientos para adecuar mejor los recursos a los objetivos perseguidos con vista a concebir y administrar conjuntos amplios y complejos.
- La demanda de promover un lenguaje unitario que pueda servir de apoyo a la articulación e integración de modelos teóricos y principios metodológicos de diversas disciplinas ante una fragmentación y dispersión del conocimiento.

Estas preocupaciones corresponderán respectivamente a las ramas actuales de la corriente sistémica:

- El análisis cognitivo de los sistemas proporciona los principios metodológicos para la comprensión de los conjuntos existentes como sistemas: los principios de modelado (*system analysis*) relativos a las fases precedentes, la cuantificación (delimitación, estructuración e identificación de sistemas); principios de simulación (*system simulation*) sobre la sensibilidad del comportamiento de los sistemas ante las variaciones de diversos parámetros.
- El análisis normativo de los sistemas proporciona los principios metodológicos para intervenir en los sistemas más o menos modificables por el hombre: principios de regulación (*system control*) sobre la relación entre los recursos disponibles, objetivos trazados y obstáculos

internos y externos al sistema, principios de diseño (*system design*), sobre las posibles formas de organizar un sistema que cumpla determinados fines.

- La teoría de los sistemas estudia las propiedades de los sistemas naturales o artificiales (organización, finalidad, adaptación, apertura, evolución, totalidad, reproducción, centralización, diferenciación y jerarquización), independientemente de su naturaleza física; se intenta situar en un nivel intermedio entre las estructuras matemáticas abstractas y los modelos más realistas de una u otra rama [Walliser, 1985, p. 10, traducción nuestra].

El concepto de sistema vendría a ser el denominador común de estas tres ramas. En este sentido, Walliser (1985) señala tres ideas esenciales en torno a las cuales se estructuró el concepto de sistema:

- Un conjunto en relación recíproca con el medio ambiente, cuyos intercambios aseguran una cierta autonomía.
- Un conjunto formado por subsistemas en interacción, que producen una interdependencia que asegura cierta coherencia.
- Un conjunto que sufre cambios más o menos profundos en el tiempo, y conserva una cierta permanencia.

Si bien a Bertalanffy le correspondió organizar los postulados teóricos fundamentales de la teoría sistémica, en Churchman encontrará su traductor en su concepción aplicativa, según Ribeiro (1992). Esa dimensión aplicativa se expresa en diversos aspectos de la organización y métodos, administración de empresas, sistemas de información, etcétera.

> La idea principal de Churchman se concentra en las características intrínsecas del sistema, es decir, el todo se considera como el objetivo central del sistema, y las partes como los objetivos secundarios. Estos objetivos, central y secundarios, pueden identificarse con una visión totalizadora, globalizadora, y su «repartimiento» como la capacidad que tiene el sistema de comportarse y/o descomponerse en subsistemas. Su idea orientadora es el aspecto planificación-control con vistas a su único objetivo: la eficiencia del todo y de las partes que componen ese todo para alcanzar el objetivo propuesto [Ribeiro, 1992, p. 76].

Al analizar la emergencia y desarrollo del sistemismo, Durand (1992) plantea dos momentos. Un primer sistemismo se forma a partir del ascenso de la TGS en los años cincuenta, en particular en los Estados Unidos, teniendo como bases el estructuralismo, la cibernética, la teoría de los juegos, la teoría de la decisión y la teoría de la información. Actualmente, el enfoque sistémico particulariza conceptos como estructura, información, regulación y totalidad. En los años setenta y ochenta, un segundo sistemismo, sin sustituir al primero, se proyectó con la absorción de dos nuevos conceptos recientes y aún en fase de elaboración: autonomía y auto-organización.

Sin embargo, a lo largo de su estructuración teórica, la literatura sistémica sugiere cuatro conceptos básicos que traspasan la definición de sistema: complejidad, interacción, organización y totalidad.

Morin (1981, p. 99) señala que la mayor parte de las definiciones de sistema, desde el siglo XVII hasta los sistemistas de la TGS, tienen, sobre todo dos características: interacción y totalidad. Así, en su opinión, es necesario definir estas características en sus relaciones con lo que él llama «idea de organización». La idea

de organización se evidencia ante las de totalidad e interacción según la definición de sistema de Saussure (*ibid.*, p. 99): «una totalidad organizada, hecha de elementos solidarios que sólo pueden definirse en sus relaciones entre sí, en función del lugar que ocupan en dicha totalidad».

Al considerar inseparables las tres nociones, Morin (*ibid.*, p. 100) concibe el sistema como «unidad global organizada de interrelaciones entre elementos, acciones o individuos». En esta investigación, una vez reconocidas la interacción y la complejidad como pilares del principio sistémico, resaltaremos los conceptos de organización y totalidad.

La totalidad sistémica es algo que va mas allá de la suma de las partes, que incluye nuevas cualidades que sus partes por separado no poseen. Esta nueva unidad, resultado de las relaciones entre las partes, está unida simultáneamente a una organización que aísla el caos, lo imprevisto y el conflicto, y es no sólo un estado, sino también un proceso.

Según Morin (*ibid.*, p. 101), la organización «es la disposición de las relaciones entre componentes o individuos que produce una unidad compleja o sistema, dotada de cualidades desconocidas en el nivel de los componentes o individuos». Como tal, la organización «transforma, produce, une, mantiene.»

El todo es una unidad compleja que dispone de cualidades propias e irreductibles pero que debe ser producido y organizado.

> No podemos reducir ni el todo a las partes ni las partes al todo, ni el uno al múltiplo ni el múltiplo al uno, pero debemos tratar de concebir en conjunto, de manera complementaria y antagónica al mismo tiempo, las nociones de todo y partes, de uno y diverso [Morin, *ibid.*, p. 103].

Aunque se trate de un todo emergente, se debe evitar confundir la emergencia, como una marca propia del todo, y la totalidad. Según Morin, a diferencia de los enfoques más frecuentes de la literatura sistemista, el todo incluye «decisiones, sombras y conflictos», ya que la organización transforma la diversidad en unidad, sin anular la diversidad, estando apta para crear diversidad «en la unidad y por la unidad».

Morin (*ibid*., p. 124) llama la atención sobre la complejidad de la idea de totalidad, homogeneizada demasiadas veces, y concebida por una simplificación reduccionista:

> La verdadera totalidad está siempre dividida, agrietada, siempre incompleta. El verdadero concepto de totalidad reconoce la insuficiencia de la totalidad. Es el gran avance, todavía inadvertido y desconocido en Francia, de Adorno sobre Hegel, de quien es fiel continuador: «la totalidad es la no verdad».

Morin (1982, p.173) destaca además que la TGS revela la generalidad y no la especificidad del sistema.

> El sistema surge a partir de una teoría general […] pero no constituye un principio de nivel paradigmático: el principio nuevo es el «holismo», que busca la explicación en el nivel de los elementos básicos. Ahora bien, quisiera demostrar que el «holismo» proviene del mismo principio simplificador que el reduccionismo, al cual se opone (idea simplificada del todo y reducción al todo). […] la teoría de los sistemas dejó de ahondar en sus propias fundaciones, y de dilucidar el concepto de sistema. También el sistema como paradigma sigue en estado embrionario, atrofiado, con compromisos: la teoría de los sistemas sufre entonces de una deficiencia fundamental: tiende constantemente a caer sin cesar en las trincheras reductoras, simplificadoras, mutiladoras y manipuladoras de las cuales debería liberarse y liberarnos.

Santos (1981, p. 184) trata de analizar qué tipo de relación mantiene la racionalidad sistémica con lo real.

> ...por qué la teoría de sistemas se reduce a un amplio catálogo de imágenes complicadas, de aspecto científico, y por qué el enfoque sistémico, que ante los ojos de los responsables permite una gestión científica, también puede verse como una política administrativa imaginaria. [...] Ante el sistema de las matemáticas, todo es sistema, conjunto de elementos en interacción: el universo, una ciudad, una célula, un organismo [...] pero también un automóvil o una lavadora, como dice Joel de Rosnay. Ésa es la razón del porqué, además, ninguna definición de la palabra sistema puede ser satisfactoria, ya que sólo la noción de sistema es fecunda. Ésta sólo se revela y se enriquece a la luz indirecta de los múltiples rayos de la expresión analógica, modelizadora y metafórica. La noción de sistema es la encrucijada de las metáforas.

La idea de que al final todo es sistema, la encontramos en Buckley (1976, p. 69), pues «no podemos establecer una división clara entre las cosas que son y las cosas que no son sistemas, de cierto modo tendremos que reconocer grados variables de "sistematicidad"». Ello es más evidente

> ...si reconociéramos que las «sustancias» o «entidades» estudiadas en diversas disciplinas científicas —partículas nucleares, átomos, moléculas, sistemas solares, células, órganos, organismos, comunidades ecológicas, sociedades— se pueden subordinar todas a una definición de sistema.

Churchman (1972, pp. 293-294) ilustró la vocación totalizadora de la racionalidad sistémica al tratar de acercarse a «la naturaleza del ser humano» y «a la naturaleza del sistema»:

> …el significado final del enfoque sistémico, por lo tanto, consiste en crear una teoría del error, y en comprender más perfectamente las formas en que los seres humanos pueden equivocarse respecto de su mundo y en la interacción entre estos diferentes puntos de vista. […] La gente no quiere analizar a profundidad los problemas con sus antagonistas. Por encima de todo, no son capaces de llevar la carga de creer realmente que el antagonista pueda tener razón. Esto simplemente no está en la naturaleza humana. […] No es el caso de poder esperar que el próximo año o de aquí a diez años alguien descubra el enfoque correcto de los sistemas y que los errores desaparecerán. En mi opinión, ésta no es la naturaleza de los sistemas. Lo que está en la naturaleza de los sistemas es una continua percepción y decepción, una continua revisión del mundo, del sistema total y de sus componentes. Por tanto la esencia del enfoque sistémico es tanto la confusión como la aclaración. Los dos aspectos son inseparables de la vida humana.

En este caso, las relaciones dentro del sistema permiten el error en la medida en que lo ordenan, impidiendo que se transforme en desvío. Cualquier error es menor que la capacidad de autorregulación del sistema.

Una de las áreas donde con más frecuencia se usa la TGS es la organización en cuanto objeto de la teoría administrativa. Al considerar ingenuas las afirmaciones de Bertalanffy acerca de la «ciencia de los sistemas», Pizza Jr. (1986, p. 61) duda si el TGS es un conjunto de técnicas o un método. La primera posibilidad se descarta ya que «una de las dificultades de trabajar con los sistemas consiste justamente en su carácter operacional, es decir, en llevar a la "práctica" sus conceptos de diagnóstico y análisis, precisamente porque faltan esos instrumentos». Aplicada a la administración, la teoría general de sistemas sería un método,

> lo que equivale a decir que hay otros, lo que la despoja del carácter casi mítico que le atribuyen sus defensores, o de «empirismo abstracto», para usar una expresión de Wright Mills, por los que la impugnan. [...] En este sentido que conste, al respecto, la verdadera ansiedad con que algunos trabajos tratan de referirse a la «visión sistémica», seguidos de una explicación basada en conceptos de otros enfoques, como una verdadera «departamentalización» de los sistemas.

Pizza Jr. (*ibid*., p. 85) analiza también la amplitud y deficiencias del enfoque sistémico en la administración, sugiriendo algunas medidas que minimicen las limitaciones, que identifica de la manera siguiente:

> admitir que los conceptos propuestos sean suficientemente amplios para dar consistencia a la teoría general de los sistemas, y además para comprometer sus intenciones analíticas; tener en cuenta que la idea de los sistemas debe estar siempre presente en la mente del analista, pero que utilizar indistinta e indiscriminadamente sus conceptos puede ser una prueba de estrechez mental; los sistemas corren el riesgo de justificar la conservación del *statu quo*, enmascarado por el lenguaje innovador, la idea de interdependencia e interdisciplinariedad abarca una actitud abierta, receptiva, parentética, de actuación y análisis crítico, lo que en última instancia propone la teoría general de los sistemas, pero exige necesariamente una formación adecuada y un constante cuestionamiento de los propios resultados alcanzados.

Al examinar el modelo sistémico en la educación, Apple (1982, p. 160) destaca que dicho enfoque es una retórica social y conservadora, y cuestiona su tendencia a negar la importancia del conflicto.

> El orden y el consenso se vuelven extremadamente importantes, el conflicto y el desorden se ven como la antítesis del buen funcionamiento

> del sistema. Por consiguiente, una vez más se ignora el hecho de que el conflicto y el desorden son extremadamente importantes para evitar la reificación de modelos institucionales de interacción.

Apple (1982, p. 160) destaca cómo dicha concepción se halla también en la planificación urbana, en la creación de sistemas «donde nada pueda estar fuera de control», citando a Sennet: «inmerso en ese anhelo de pre-planificar a lo largo de las líneas de montaje, está el deseo de evitar el sufrimiento, de crear un orden trascendente de vida, inmune a la diversidad y, por tanto, al conflicto inevitable entre los hombres».

Al analizar el modelo de sociedad como un todo funcional, Lyotard (1993, p. 20) se refiere a la visión de Parsons sobre la sociedad como un sistema autorregulable.

> Para los teóricos de hoy, la *Systemtheorie* es tecnocrática, y hasta cínica, por no decir desesperada; la armonía entre necesidades y expectativas de los grupos con las funciones que garantizan el sistema es sólo un componente incorporado a su funcionamiento; el verdadero objetivo del sistema, que lo hace programarse a sí mismo como una máquina inteligente, es la optimización de la relación global entre sus *input* y *output*, o sea, su desempeño. Aun cuando sus reglas cambian y se producen innovaciones, e incluso cuando sus disfunciones como las huelgas, las crisis, el desempleo o las revoluciones políticas pueden hacer creer en una alternativa y dar esperanzas, sólo se trata de reordenamientos internos y su resultado sólo puede ser la mejoría de vida del sistema, siendo la entropía la única alternativa ante este perfeccionamiento de las performances, es decir, el declive.

Según Boudon y Bourricaud (1993, p. 509), el concepto de sistema permite, por una parte, el análisis diacrónico de los sistemas sociales y, por otra, el análisis sincrónico. En este caso,

se trata de analizar, en una sociedad específica de un determinado período, la coherencia y reciprocidad de un conjunto de instituciones sociales, que forman de esta manera un sistema. Este enfoque invitaría además a identificar los diferentes tipos de sistemas.

> Pero no es cierto que la taxonomía de los sistemas se pueda llevar demasiado lejos. En cambio, es cierto que se debe evitar concluir muy rápidamente a causa de la existencia de homologías de estructura y de analogías entre sistemas pertenecientes a diferentes órdenes de lo real. Por esa razón la «teoría general de los sistemas» da a veces la impresión de una construcción poco unificada, que tiene, por un lado, una serie de conceptos útiles para describir los sistemas concretos y los procesos que los caracterizan y, por otro, una serie, constantemente enriquecida, de estudios de casos tomados de los diferentes órdenes de lo real. […] La noción muy general de sistema sólo es realmente útil como idea directriz. Sólo adquiere un sentido preciso cuando se aplica al análisis de procesos y sistemas concretos, es decir enfrentados en su particularidad.

Al analizar la extensión y los límites del enfoque sistémico en las ciencias sociales, Grawitz (1984) señala que los conceptos inherentes a este enfoque, como organización, estructura y sistema, se usan a menudo sin rigor. Si bien para Buckley (1976) el análisis sistémico puede proporcionar a las ciencias humanas la posibilidad de llegar a la esencia de la vida social en términos de comunicación e información, ofreciendo un medio de estudiar, de manera operacional, los conceptos de objetivos, necesidades, símbolos, conciencia de sí mismo y del proceso socio-cultural, para Grawitz (1984, p. 464, traducción nuestra) esta perspectiva «hasta el momento, lamentablemente, aporta, sobre todo, un lenguaje».

> En la medida en que el análisis sistémico conduzca a un rigor que no es el previsto cuantitativamente en las investigaciones empíricas, sino un rigor conceptual y lógico, se puede esperar su contribución al desarrollo de las ciencias humanas. Hasta ahora se puede criticar por no facilitar la comprensión de la realidad y por no descubrir nada que no se sepa.

Walliser (1985, p. 235) destaca que algunos conceptos que componen el sistemismo permanecen ambiguos, y sugiere una u otra tendencia epistemológica según el significado siguiente:

- el concepto de finalidad, que refleja una propiedad demostrada por el comportamiento del sistema o definida *a priori*, lo hace oscilar entre un mecanismo renovado y un finalismo trascendental;
- el concepto de totalidad, que refleja una propiedad como resultado de una combinación compleja o puramente emergente, lo hace oscilar entre un reduccionismo absoluto y un integrismo ontológico;
- el concepto de invariable, que refleja una propiedad analizada y transitoria de los sistemas o una propiedad necesaria para su funcionamiento, lo hace oscilar entre un evolucionismo readaptado y un neo-funcionalismo.

Aunque no figura entre los anti-sistemistas, Walliser (1985, p. 237) sugiere algunos aspectos referentes a la perspectiva sistémica:

- el enfoque sistémico, para reafirmarse, debe renunciar al proyecto de una teoría universal de los sistemas. «Daría lugar a un «espíritu de sistema», encerrando todo objeto en un molde rígido, artificial e inmutable. En particular, reduciría al hombre a un sistema intermedio entre los micro-sistemas que lo componen y los macro-sistemas que lo encierran».

- Para lograr credibilidad, el enfoque sistémico debe renunciar a presentarse como una disciplina-milagro, «capaz de responder a todas las dificultades científicas y políticas».

Sistema, organización y totalidad —apoyados por el sistemismo de un lado, y señalados por sus críticos del otro— se sitúan así como conceptos centrales para las concepciones y prácticas relativas a los archivos como sistema.

Sistemas de información y archivo según la perspectiva de la UNESCO

Fundada en 1945, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) tiene como función primordial ampliar las bases de la educación en el mundo, hacer llegar los beneficios de la ciencia a todos los países y promover el intercambio y la divulgación culturales. Desde sus inicios, la UNESCO se ha encargado de tratar los problemas de la información y la comunicación, haciendo hincapié en los aspectos relacionados con las políticas educativas y culturales como factor esencial del desarrollo. Sin embargo, a partir de los años sesenta, la acción de la UNESCO se hace más evidente al promover el debate internacional sobre la comunicación y la información. Por una parte, esta situación coincide con el marco histórico dentro del cual la información ocupa un lugar destacado en el capitalismo avanzado, lo que pone de manifiesto un cambio más en las diferencias Norte-Sur. Por otra parte, muestra el incremento mayoritario de los llamados países periféricos en el seno de las Naciones Unidas.

En la década de los años sesenta, la UNESCO y el Consejo Internacional de Asociaciones Científicas (ICSU) proponen las bases del Sistema Mundial de Información Científica y Tecnológica (UNISIST), examinadas en la Decimocuarta (1966) y Decimoquinta

(1968) Conferencias Generales de dicha entidad. En 1972, durante la Decimoséptima Conferencia General de la UNESCO, se propone el programa intergubernamental UNISIST basado en los siguientes aspectos:

- la importancia de la cooperación voluntaria internacional con vista a mejorar el acceso a la información y su uso, para contribuir así a eliminar el desequilibrio entre países desarrollados y en desarrollo;
- los países miembros deben crear organismos nacionales de coordinación encargados de formular, planificar y coordinar la política nacional de información, y
- los comités nacionales del UNISIST (sus siglas en inglés) serán el vínculo entre los diversos países y el programa.

Guinchat (1984, p. 19) señala que, «al tener una orientación esencialmente pragmática, el UNISIST no es un órgano centralizador ni una estructura formal, sino un movimiento mundial —tal y como se define a sí mismo— encaminado a mejorar la transferencia de la información en tres direcciones», recomendadas en el programa:

a) disponibilidad y accesibilidad de la información científica, considerando en particular las dificultades relacionadas con los diferentes objetivos de los niveles de desarrollo en diversos países, así como otros factores institucionales;
b) capacidad de conexión y compatibilidad de los sistemas de información para aplicar cada vez más normas comunes y técnicas modernas de comunicación, y
c) mayor selectividad y flexibilidad en el tratamiento y distribución de la información científica y técnica, gracias a los nuevos mecanismos

> institucionales regidos por las organizaciones científicas [UNESCO, 1971, p. 151, traducción nuestra].

Según Pinheiro (1994, p. 3), «los ideales del UNISIST resultan ingenuos, románticos y utópicos si tomamos en consideración las restricciones políticas y económico-financieras que regulan e interfieren el flujo de información».

El concepto de Natis

El concepto de Natis (Sistemas Nacionales de Información) será el resultado de la propuesta del UNISIST.

Del 23 al 27 de septiembre de 1974, la UNESCO organizó en París una Conferencia Intergubernamental sobre la planificación de las infraestructuras nacionales de documentación, bibliotecas y archivos. El evento contó con la cooperación de la Federación Internacional de Documentación (FID), la Federación Internacional de Asociaciones de Bibliotecarios (FIAB) y el Consejo Internacional de Archivos (CIA). En la conferencia participaron delegados de 86 Estados miembros, además de organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales internacionales. La conferencia se convocó

> para analizar los conceptos generales que dimanan de las conclusiones de conferencias regionales sobre planificación en América Latina, Asia, África, y Estados árabes, así como definir las directrices generales de la política y la metodología de planificación para aplicarlas a los servicios de documentación, bibliotecas y archivos [UNESCO, 1975, p. 10, traducción nuestra].

Los tres temas principales de la Conferencia fueron: planificación integrada de las infraestructuras nacionales de documentación, bibliotecas y archivos; proyectos para aplicar la tecnología en los servicios mencionados, y planificación de los recursos humanos de dichos servicios.

Entre los resultados de la Conferencia destaca el apoyo al concepto de sistema nacional de información (Natis), considerado entonces de especial importancia para los países en desarrollo y los desarrollados. Según el Informe Final de la reunión:

> el concepto de Natis presupone que la administración central o local de un Estado debe tratar de que toda información pertinente esté disponible al máximo por medio de los servicios de documentación, bibliotecas y archivos [...] eliminando cualquier duplicidad de actividades entre determinadas clases de servicios mediante una acción planificada [...] probablemente esto será más fácil para los nuevos países en desarrollo que para los antiguos, en los cuales hay intereses creados (académicos, asociaciones científicas, grupos industriales) muy fuertes [*ibid.*, p. 12, traducción nuestra].

Los elementos que debían formar parte del Natis son todos los servicios que intervienen para difundir la información en todos los sectores del país y en todas las categorías de usuarios. El concepto de Natis presupone que todos los usuarios de cualquier ramo de actividad reciban la información necesaria que les permita dar su máxima contribución a toda la comunidad. Para alcanzar tales objetivos, había que preparar un plan nacional de información según la prioridad de la planificación nacional. Este plan debía tener en cuenta la situación real y las formas posibles de mejorarla, analizando la eficacia y los objetivos de todos los tipos de servicios de información.

La acción del Natis debía planificarse en un contexto internacional e inspirarse en los principios de la compatibilidad y la normalización.

Se propuso como objetivos del Natis:

a) Requisitos

1. Formular una política nacional de información que refleje las necesidades de todos los sectores de la comunidad nacional para crear un plan nacional de información cuyos elementos se inserten en los planes nacionales de desarrollo.
2. Con el fin de suscitar un interés mayor en los usuarios, las universidades y otras instituciones educacionales deberían incluir en sus programas una enseñanza sistemática sobre la manera de utilizar los recursos de la información disponible en todos los elementos del Natis.
3. Desarrollar programas destinados a fomentar el hábito de lectura,
4. Realizar análisis detallados de las necesidades de información en las diversas categorías de usuarios con vista a que el Natis se planifique de tal forma que satisfaga tales necesidades.
5. Efectuar encuestas generales sobre los recursos nacionales existentes en materia de documentación, bibliotecas y archivos.
6. Efectuar encuestas generales sobre los recursos nacionales en materia de personal.

b) Planificación

7. Crear uno o más órganos centrales para garantizar la utilización óptima de los recursos disponibles y, al mismo tiempo, determinar las atribuciones y prioridades en todos los niveles, así como formular y ejecutar los programas nacionales de información [...] estos órganos centrales de coordinación estarían integrados por representantes de todos los departamentos oficiales, entidades estatales e instituciones semioficiales competentes, así como por especialistas representantes del sector de la información; su estructura estaría sujeta a la organización administrativa vigente

> y a los objetivos generales de la política nacional de información [*ibid*., p. 15, traducción nuestra].

No se puede presentar un modelo único de Natis, con sus redes y servicios correspondientes, capaz de atender las necesidades de diferentes países en regiones distintas. Sin embargo, se debe tomar en consideración algunos principios:

a) prever una flexibilidad máxima al diseñar su estructura;
b) promover una cooperación eficaz entre todos los tipos de servicios del sistema;
c) lograr la utilización máxima de los recursos;
d) lograr compatibilidad y estandarización, y
e) facilitar el intercambio internacional de información y materiales.

Se recomienda que los centros de documentación, bibliotecas y archivos no sean considerados como unidades aisladas. La relación entre esos sectores se caracterizaría por una estrecha cooperación.

La planificación de un sistema nacional de información tiene como objetivos:

- elaborar planes de desarrollo para cada una de las redes institucionales;
- coordinar los diferentes planes de las redes con el fin de elaborar un plan general para implantar y desarrollar el sistema;
- incorporar el plan general a los planes nacionales de desarrollo;

- armonizar el plan de desarrollo del sistema con los objetivos internacionales de los sistemas mundiales de información;
- formar profesionales para satisfacer la demanda de personal competente en los diferentes niveles, con vista al funcionamiento del sistema nacional de información;
- planificar las necesidades tecnológicas del Natis;
- establecer un marco jurídico para el Natis, abarcando la base técnica del sistema y los elementos que lo integran, incluidos todos los subsistemas especializados;
- definir los recursos financieros pertinentes para implementar el Natis, y
- crear un control bibliográfico nacional en cada país [*ibid*., p. 23, traducción nuestra].

Los Natis se basaron en tres nuevas ideas:

- la primera no concibe la ciencia separada u opuesta a las letras, sino como su contraparte;
- la segunda incluye la información en general y no sólo la científica y técnica, considerada también como uno de los requisitos para los planes de desarrollo; la aplicación del concepto de información induce a considerar como usuario no sólo a un investigador o especialista en ciencia y técnica, sino a cualquier persona, de cualquier actividad, incluso al obrero y al campesino, y
- la tercera, el tratamiento asociado de la documentación, bibliotecas y archivos [Miranda *apud* Pinheiro, 1994, p. 3].

El concepto de Natis tiene un significado histórico que se deriva de la envergadura de su propuesta, es decir, la creación de directrices en el plano internacional para diseñar y desarrollar

sistemas nacionales de información. Desde esta perspectiva, el intento de ordenar la información en el ámbito mundial —respetando las particularidades de los diferentes países participantes— estaba implícito. El concepto de Natis significaría, como mínimo, un denominador común que, al hacerse viable, reduciría las diferencias en el ámbito internacional y optimizaría el uso de los recursos en información de cada país. Si bien la literatura no demuestra que dichos objetivos se hayan alcanzado, resulta evidente, por otro lado, que los principios fundamentales del Natis —no su configuración por medio del sistema— siguen influyendo en algunos países del Tercer Mundo, en los debates y acciones en torno a las políticas nacionales de información. A partir de la década de los años ochenta, un enfoque quizás menos globalizador que el inherente al Natis vino a sumarse a estas reflexiones. Con frecuencia, se reconoce la variedad, la complejidad y las diferencias que rodean al conjunto de recursos de la información y sus posibilidades de utilización en un país. De igual forma, se reconoce cada vez más que las políticas de información tendrían éxito en función de cómo absorban las singularidades y especificidades de las informaciones almacenadas, de los recursos humanos, infraestructuras y tecnologías de la información.

Políticas nacionales de información

Según la literatura analizada, el concepto de Natis pierde progresivamente su asiduidad en el discurso de la UNESCO, sobre todo a partir de los años ochenta. Ello tiene que ver directamente con las limitaciones en la aplicación del Natis en el llamado Tercer Mundo, que sería su territorio privilegiado. Delmas confirma esta

tendencia en una entrevista concedida el 10 de septiembre de 1992 en Montreal. En esa ocasión, Delmas señaló que la UNESCO no había asumido oficialmente ese cambio de actitud, aunque en sus archivos fuera posible encontrar indicadores en ese sentido. Efectivamente, al consultar el Fondo de la Conferencia General de la UNESCO, en particular las Resoluciones del período 1974-1991, se tiende a confirmar la observación que hiciera Delmas al expresar que la UNESCO estaba prescindiendo cada vez más del Natis y del estímulo a la implementación de políticas de información al servicio del desarrollo. Interrogado al respecto, durante una entrevista concedida en París, el 20 de septiembre de 1993, Montviloff, técnico del Programa General de Información de la UNESCO, afirma que «el Natis, para nosotros, está muerto y enterrado», subrayando la importancia de formular políticas nacionales de información cuya finalidad sea:

> asegurar con vistas a su utilización, el acceso a los conocimientos especializados y profesionales, a las informaciones científicas, técnicas y económicas así como al saber producido y acumulado en el país y otras partes del mundo para coadyuvar a solucionar problemas concretos y desarrollar todos los sectores de la sociedad [Montvillof, 1990, p. 12, traducción nuestra].

En este sentido, la perspectiva de sistemas nacionales de información permanece en el discurso de la UNESCO orientada por la formulación de una o varias políticas de información cuyos campos de aplicación incluyen aspectos como el desarrollo de recursos y servicios de información, medios de acceso a la información y su difusión, promoción del uso eficaz de la información, desarrollo de las actividades nacionales de información y participación en los flujos transfronterizos de datos, transferencia de

tecnologías de la información, redes de recursos documentales, etc. Como tal, «en el campo de la información, las políticas sirven de baliza a la hora de concebir una estrategia y programas de desarrollo y uso de recursos, servicios y sistemas documentales» (26ª Conferencia General de la UNESCO, París, 1991).

Una política nacional de información presupone «una estrecha interacción entre las políticas biblioteconómicas y archivísticas, además de las políticas de sectores cercanos como la informática y las telecomunicaciones» (Montvillof, 1990, p. 4, traducción nuestra).

Cabe destacar además que una política nacional de información puede estar configurada en diferentes contextos que menciona Montvillof (*ibid.*), como, por ejemplo:

- países que disponen de infraestructuras de información frágiles y que no tienen una política de información, algo frecuente en el caso de los países menos desarrollados;
- países que disponen de infraestructuras de información y que no tienen una política de información: éste puede ser el caso de países en desarrollo o de países industrializados que ya tienen creados determinados servicios de información, pero que no instituyeron un organismo nacional o no adoptaron una legislación sobre este tema;
- países que disponen de una política de información, pero que prácticamente no cuentan con infraestructuras sólidas en la esfera de la información: puede ser el caso de países industrializados o en desarrollo que ya delinearon la formulación de un marco legislativo, y

- países cuyas infraestructuras están bien consolidadas, y disponen de una o más políticas de información: se trata de aquellos países avanzados que no pecan por la falta de políticas de información, sino por la falta de armonía de sus múltiples disposiciones.

En este sentido, Zaldívar Collazo (1992, p. 20), destaca que el concepto de política nacional de información se entiende de diferentes maneras en países diferentes:

a) para algunos, es sólo una política nacional;
b) para otros, es un grupo de políticas relacionadas directamente con las actividades de información y también con las de telecomunicaciones, informática, bibliotecas y archivos, y
c) para otros más, es una política sectorial que sólo cubre, por ejemplo, la información relativa a la ciencia y la tecnología.

De igual manera, difieren los temas que considera la política nacional de información:

a) algunos hacen énfasis en el desarrollo de las infraestructuras física y humana;
b) otros prestan mayor atención a los aspectos políticos —libre flujo de información, privacidad de la información—, y
c) otros prefieren destacar los aspectos económicos —mercado de la información, flujo internacional de datos—.

Desde la perspectiva de Montvillof (1990), la integración de todos estos aspectos será probablemente una política más amplia.

En este sentido, Guinchat (1990, p. 472, traducción nuestra) se aproxima a la perspectiva de Montvillof cuando considera que una política de información tiene como objetivo:

- garantizar el más alto nivel de eficacia al sistema nacional de información y, en particular, determinar las necesidades de información de las diferentes categorías socio-profesionales;
- definir prioridades a estas necesidades;
- determinar cuál debe ser la organización del sistema nacional de información, cuáles son los servicios que debe ofrecer y cómo;
- evaluar permanentemente la capacidad de la infraestructura nacional de información (conjunto de medios humanos, materiales y financieros dedicados a la información científica y tecnológica) y satisfacer sus necesidades;
- determinar las acciones que se han de emprender para que el sistema nacional de información pueda cumplir su misión, y
- definir la evolución deseable del sistema nacional de información.

De forma menos acentuada en Montvillof que en Guinchat, el sistema nacional de información se sigue aplicando como estrategia de ordenamiento de recursos e infraestructuras nacionales de información. Ambos reconocen, sin embargo, que la política nacional de información es un requisito previo de tal iniciativa en términos más incisivos que en el proyecto de Natis.

La histórica acción de la UNESCO al definir conceptos y apoyar iniciativas en torno a políticas y sistemas de información influyó y aún influye en el debate contemporáneo y en las diversas acciones vinculadas a éste.

Concepto y estructura del sistema nacional de archivos a partir del Natis

Sobre la base del modelo Natis, la UNESCO publicó, en 1974, la obra de Delmas y D'Olier *La planificación de las infraestructuras nacionales de documentación, bibliotecas y archivos: esbozo de*

una política general. Específicamente en lo que a los archivos se refiere, las prolongaciones del Natis propuestas por Delmas van a influir hasta comienzos de los años ochenta en las diversas acciones de consultoría técnica de la UNESCO encaminadas a implantar Sistemas Nacionales de Archivos en países latinoamericanos y africanos.

Según Delmas (*ibid.*), la planificación de archivos en el ámbito nacional tiene que ver con dos niveles muy distintos de acción: *a*) el nivel de las estructuras, la elaboración de los planes de desarrollo de las infraestructuras nacionales de archivos en el marco del plan nacional de desarrollo, y *b*) el nivel de las funciones, programación de las actividades de los servicios del Estado. Además, la planificación deberá tomar en consideración el grado de desarrollo económico del país, su historia administrativa y política, la tradición archivística, las infraestructuras disponibles, etcétera.

El concepto de sistema nacional de archivos, según Delmas (*ibid.*), abarca el conjunto de fondos documentales, públicos y privados existentes en el territorio nacional. El estudio de un sitema nacional de archivos debe tener en cuenta: la forma centralizada o descentralizada de la estructura del Estado; el grado de autonomía de las autoridades regionales y locales; el poder de intervención de la administración central en los asuntos locales, la situación social del país, etcétera.

Se propone que la autoridad responsable sea un órgano gubernamental, dotado de amplios poderes interministeriales, destinado a ejercer su acción en todos los servicios administrativos gubernamentales. El Consejo Superior de Archivos, en un país federal, será el punto de confluencia de los representantes de las diferentes instituciones archivísticas del país, elaborará

la legislación, los planes y, sobre todo, coordinará la política nacional de archivos. En un país unitario, será un órgano consultivo que colaborará con la dirección del servicio archivístico nacional. Las atribuciones de dicho servicio serán mayores o menores según sea la estructura del Estado. Su acción será más amplia en un país unitario y limitada a la administración federal, si el país es federal. La red nacional de archivos debe depender del servicio archivístico nacional (Archivo Nacional/Central), al menos en el plano técnico, lo que significa que éste tiene derecho de inspección de los depósitos y el control de la capacitación y la competencia del personal especializado. En un Estado federal, bajo la égida del Consejo Superior de Archivos, la inspección podrá facilitar la coordinación y armonización de las actividades de cada Estado federado.

Como puede observarse, el modelo de sistema propuesto está caracterizado por un elevado grado de centralización que se aproxima más a los modelos de Estado unitario que federal. Aunque eventualmente trate de considerar las peculiaridades de los Estados federales, el modelo del Sistema Nacional de Archivos propuesto por Delmas no responde a las características de descentralización y autonomía local y regional del federalismo. Además, es significativo que este modelo se haya propuesto sobre todo en países tercermundistas de organización unitaria.

La periferia sin centro: los archivos como sistema[24]

[24] Publicado en Jardim, J.M., *Sistemas e políticas públicas de Arquivos no Brasil*, Niterói: Editora da Universidade Federal Fluminense, 1995.

En la literatura internacional, el concepto de sistema de archivos y la noción de sistema nacional de archivos son poco frecuentes, es por ello que no aparecen contemplados, por ejemplo, en el *Diccionario de Terminología Archivística* del Consejo Internacional de Archivos (1988). Ambos términos tampoco aparecen en el *Dictionnaire des Archives* de la Association Française de Normalisation y L'École Nationale des Chartes (1991) ni en el *Diccionario de Terminología Archivística* publicado por el Archivo General de la Nación de Colombia (1992). Publicada por el Archivo Nacional de los Estados Unidos, la obra *A Modern Archives Reader: Basic Readings on Archival Theory and Practice* (1984) tampoco hace mención a los dos términos. De la misma forma el *Manuel d'Archivistique* (1970), elaborado por la Asociación de Archiveros Franceses, y la obra *La pratique archivistique française* publicada por la Dirección de los Archivos de Francia (1993). Una de las principales obras archivísticas italianas, *Archivistica: principi e problemi* (1990) de Elio Lodolini no hace referencia a los términos mencionados. Dos importantes manuales canadienses (*Normes et procédures archivistiques* (1992) del Archivo Nacional de Québec y *Les archives au XX^è siècle* (1991) de Carol Couture y Jean-Yves Rousseau) tampoco los mencionan.

El *Dicionário de Terminologia Arquivística* (1993), publicado por el Instituto de la Biblioteca Nacional y del Libro, de Portugal, incluye el término sistema de archivos, haciendo referencia al término red de archivos. Éste es definido como «el conjunto de archivos que, independientemente de la posición que ocupan en las respectivas estructuras administrativas, funcionan de forma íntegra y articulada con la finalidad de dar continuidad a los objetivos comunes» (*ibid.*, p. 82). Se trata de una definición que se asemeja mucho a la del sistema de archivos propuesta por el *Dicionário de Terminologia Arquivística* (1990, p. 99), elaborado por el Núcleo Regional de São Paulo, de la Asociación de los Archivistas Brasileños.

En *Archivística general: teoría y práctica*, Heredia Herrera (1991, p. 207, traducción nuestra) considera que «un sistema de archivos está constituido por un conjunto de actividades articuladas a través de una red de centros y servicios técnicos para estructurar la transferencia, recepción, depósito, ordenamiento y descripción y entrega de documentos». Heredia Herrera (*ibid.*) propone este concepto, asociándolo a un sistema nacional de archivos, o sea, el conjunto de estructuras archivísticas bajo la dirección del Estado, el cual puede variar teniendo en cuenta las características unitarias y federalistas de cada país. También en esta perspectiva, Couture e Lajeneusse (1991) hacen referencia a la noción del sistema nacional de archivos.

Vázquez (1994, p. 93) destaca la importancia de los sistemas de archivos como instrumentos de racionalización archivística, ya sean nacionales, estatales, municipales, de instituciones estatales o empresas privadas. En su perspectiva, un «sistema integrado de archivos es un conjunto orgánico de archivos, vinculados a una dirección central, la cual normaliza los procesos archivísticos

y centra la información en un punto accesible a la consulta interna y externa». Vázquez también pone énfasis en la diferencia entre los subsistemas y los sistemas coordenados:

> Subsistemas son las partes del sistema integrado que gozan de autonomía para manejar los documentos que se encuentran en su fase administrativa, pero que dependen de la dirección en lo relativo a la selección para la preservación permanente.
>
> Sistemas coordenados son sistemas completos e independientes que, mediante convenios y acuerdos, normalizan o compatibilizan la circulación de la información y los procedimientos administrativos ente sí [*ibid*., p. 94].

Los elementos constitutivos del «sistema integrado de archivos» son:

- la legislación normativa de aspectos interiores e exteriores del sistema, de los derechos y obligaciones de usuarios y del patrimonio documental;
- los archivos;
- los documentos, de acuerdo con el ciclo vital, y
- la información en su circuito interno (en el marco de la organización productora) y externo (otros archivos y centros de información).

Más por lo que aparece representado en el «diagrama de flujo de documentos y de la información», que por las definiciones, la concepción de Vázquez se asemeja a la que aparece en la literatura brasileña. Esta semejanza radica básicamente en la asociación del sistema al control del ciclo vital de los documentos. No obstante, difiere en lo que respecta al sistema de información

automatizado, implícito en el concepto de Vázquez y poco frecuente en las definiciones y narraciones de experiencias sobre el tema que caracterizan la literatura brasileña. Por otro lado, la adjetivación de sistemas, como, por ejemplo, «sistema integrado» o «sistemas completos», choca con las hipótesis de interacción y totalidad que sustentan el concepto de sistema.

Los autores que aparecen mencionados a continuación no hacen referencia a la noción de sistema nacional de archivos.

Schellenberg no menciona el concepto de sistema de archivos. Este autor aborda los «tipos modernos de sistemas de archivo» (1974, p. 96), refiriéndose a los «sistemas numéricos, alfabéticos y clasificados».

En Gorbea *et al.* (1976), la noción de «sistemas de archivos y control de documentos» no es explícita. Sin embargo, el término sistema es ampliamente utilizado para referirse al sistema alfabético, sistema geográfico, sistema numérico, sistema de dígitos-terminales, sistema de archivo según el asunto, etc. Continolo (1975) menciona simultáneamente la clasificación como un plan y como un sistema, sin hacer distinciones entre las dos nociones.

La ponencia de Vasco de Escudero, «Sistemas (recopilaciones) de archivos. Trabajar juntos al servicio de la sociedad», presentada en el 12º Congreso Internacional de Archivos (1992), analiza la trayectoria de la archivología, la función social de los archivos y la cooperación técnica internacional sin abordar, en ningún momento, el concepto de sistema de archivos. En la misma sesión del referido Congreso, Parker aborda, bajo el título de «Archival Systems», el desarrollo de proyectos en el ámbito de la Commonwealth para favorecer a las antiguas colonias británicas en la adquisición de copias de documentos que se encuentran bajo la guarda y custodia de Inglaterra, con el objetivo de

enriquecer su patrimonio documental. También en este caso, título y contenido no tienen ningún tipo de relación conceptualmente explícita. Ambas comunicaciones parecen expresar, teniendo en cuenta su inserción en el foro científico del área, una imprecisión en el uso del concepto de sistema de archivos en el contexto de la archivología.

No obstante, la perspectiva sistémica aparece expresada en los trabajos de Roberge (1992), que parte de la organización como un sistema, en el marco del cual el **s**ubsistema de gestión de documentos o sistema de gestión de la información administrativa aparece representado de la siguiente manera:

Entrada	Tratamiento	Salida
• documentos elaborados y recibidos	• archivar	• información organizada
• información no organizada	• clasificación	• dossier
	• descripción	
	• indexación	
	• utilización	
	• transferencia	
	• recepción	
	• eliminación	

Con relación a la literatura consultada, este tratamiento es el único basado en la teoría general de los sistemas.

El concepto de sistema de archivos en la literatura brasileña

La literatura archivística brasileña no se inclina por el concepto de sistema nacional de archivos, sino por el concepto de sistema de archivos, que es el más frecuente.

Si por un lado, la idea de Sistema Nacional sugiere una configuración teórica, jurídica y operacional sin paralelos con otros países, se observa la consolidación del concepto de sistema de archivos en la práctica archivística brasileña. También en este caso se trata de una conformación teórico-operacional inusitada cuando es analizada a la luz de la teoría archivística internacional. Cabe señalar que varios profesionales involucrados en la elaboración de los proyectos del Sistema Nacional de Archivos se pueden identificar con la elaboración y difusión del concepto de sistema de archivos en el país.

El primer esfuerzo realizado en favor de la sistematización de la terminología archivística en Brasil, fue presentado en el I Congreso Brasileño de Archivología, que tuvo lugar en Río de Janeiro del 15 al 20 de octubre de 1972. Considerando la necesidad de «crear un lenguaje uniforme para ser usado en todo el territorio nacional, fijar el sentido exacto de los términos técnicos, para facilitar la comunicación y el intercambio de informaciones» (Dannemann *et al.*, 1979, p. 435), un grupo de archivistas de la Asociación de Archivistas Brasileños elaboró una propuesta de terminología. Entre los términos presentados, no aparece incluido el sistema de archivos, a pesar de que algunos miembros de ese grupo ya utilizaban este concepto orientando sus prácticas profesionales. En esta propuesta, el término sistema se refiere a la «coordinación de las reglas utilizadas en el ordenamiento de los documentos».

De acuerdo con el *Dicionário Brasileiro de Terminologia Arquivística* (1990, p. 99), elaborado por el Núcleo Regional de São Paulo, de la Asociación de Archivistas Brasileños (AAB), sistema de archivos es «el conjunto de archivos de un mismo sector gubernamental o entidad privada que, independientemente de la posición que ocupan en las respectivas estructuras administrativas, funcionan de manera integral y articulada en la consecución de objetivos comunes». El *Dicionário de Termos Arquivísticos*, elaborado por el Curso de Especialización en Archivología de la Escuela de Biblioteconomía y Documentación de la Universidad Federal da Bahia (1989), ya no hace referencia al término.

Según Prado (1977, p. 6), «sistema es el conjunto de principios coordinados entre sí, de tal forma que convergen en un determinado fin», mientras que método «es justamente la manera de proceder para alcanzar ese fin; por tanto es un plan preestablecido para el ordenamiento de los documentos, con el objetivo de facilitar la protección e investigación de los mismos». A pesar del esfuerzo de distinción, la autora destaca que «en archivística podemos decir que los sistemas básicos son tres»: sistema directo, sistema indirecto y sistema semi-indirecto en función, en ese orden, de la ayuda ofrecida por los índices.

Al subrayar la confección del «plan de archivo», Gomes y Helluy (1976, p. 49) hacen mención de un «sistema archivístico» «como función estricta de las particularidades del servicio considerado». Aunque sin hacer una definición de tipo conceptual, se considera que este sistema depende de factores tales como el volumen de archivos (que lleva la organización de sistemas más o menos complejos), la frecuencia de consultas y rapidez deseada («supone el perfeccionamiento del sistema empleado y sus signos»), y el tipo de material («conlleva a la utilización de un sistema de signos

diferente al utilizado para fichas o carpetas en papel común»). En este caso se observa que el «sistema archivístico» está asociado con las formas de organización física de los documentos.

A continuación, los autores hacen referencia a un «sistema de registros», o sea, a las informaciones relacionadas con la recepción, distribución, expedición y archivo de documentos. En este caso, el sistema también es algo físico, presentado en forma de volúmenes. «Para mayor claridad de los datos dentro del sistema elemental, los libros en forma de volúmenes pueden lograr un sistema de registro más eficiente» (*ibid.*, p. 138).

En el glosario presentado por los autores, se define «sistema» en los términos propuestos por la AAB en 1972 (Dannemann *et al.*, 1979, *op. cit.*). En este análisis también se corroboran las diferentes lecturas que el concepto de sistema ofrece —generalmente poco amparadas por los principios del enfoque sistémico— en lo que concierne a su aplicación en la gestión de la información archivística.

Aunque no ofrezca un concepto de sistema de archivos, Paes (1990, p. 15) enumera las características de los sistemas centralizados y descentralizados de archivos El sistema centralizado presupone la concentración de la documentación y de las actividades de recepción, registro, distribución, traslado y expedición de documentos de uso corriente en un mismo local y órgano de la estructura organizacional, «frecuentemente conocido como Protocolo y Archivo, Comunicaciones y Archivo u otra denominación similar». Es un sistema descentralizado regido por las siguientes condiciones: centralización de las actividades de control (protocolo) y descentralización de los archivos corrientes o descentralización de las actividades de control (protocolo) y de los archivos corrientes. En el caso del sistema descentralizado, Paes

(1990, p. 17) destaca que la existencia de una coordinación central es fundamental, la cual podrá ser ejercida por el archivo permanente de la organización. Esta coordinación central tiene entre sus atribuciones:

> brindar asistencia técnica a los archivos sectoriales; establecer y hacer cumplir las normas generales de trabajo, para garantizar la unidad de operación, con el objetivo de atender las peculiaridades de cada archivo sectorial; promover la organización o reorganización de los archivos sectoriales, cuando sea necesario; entrenar y orientar al personal destinado a trabajar en los archivos sectoriales, para lograr la eficiencia y la unidad de ejecución del servicio; promover reuniones periódicas con los responsables de los archivos sectoriales para analizar, debatir y dar instrucciones sobre asuntos de interés para el sistema de archivos.

Bajo la perspectiva del concepto de sistema, en el marco de la TGS, el sistema centralizado constituiría, por principio, un cuadro de características sistémicas, incluyendo, no obstante, una totalidad diferente a la del sistema descentralizado, integrado por los archivos corrientes sectoriales y el archivo permanente como coordinación central. En este caso, a diferencia del sistema centralizado, estarían incluidos no sólo los archivos corrientes. La totalidad inherente al sistema centralizado corresponde a otros elementos (las actividades anteriormente mencionadas y la propia documentación reunida solamente en un local) y, como tal, a otros niveles de interacción. Se trata, por tanto, de diferentes sistemas, compuestos por elementos diferenciados. Desde el punto de vista de la teoría sistémica, estas características —más que los atributos de centralización y descentralización— marcan las particularidades de los sistemas.

Castro *et al.* (1985, p. 95) abordan la planificación e implantación de sistemas de archivos corrientes sin, no obstante,

ofrecer el concepto equivalente. Teniendo como objetivo «servir a la administración para la cual fue creado», el sistema «eliminará la proliferación indiscriminada de documentos, mediante una racionalización de la producción documental, además de llevar a la práctica una política de evaluación de documentos [...]». Coinciden básicamente con Paes (1990) en la caracterización de los sistema centralizado y descentralizados. En la misma obra, el concepto de sistema es retomado por Castro (*ibid.*, p. 103) para subrayar que «el sistema de arreglo [negritas nuestras] debe estar basado en la organización original del archivo [...]».

Centralización y descentralización de las estructuras nacionales archivísticas

Sin haber adoptado en los últimos años la perspectiva de la UNESCO contemplada en el modelo de Delmas (*ibid.*), el Consejo Internacional de Archivos ha estimulado las reflexiones acerca de las estructuras nacionales de archivos.

En 1986, la 24ª Conferencia Internacional de la Mesa Redonda de Archivos tuvo como tema «Centralización, descentralización y archivos». Partiendo de la obra de Naisbitt (1982), Ketelaar (1987), principal relator del evento, reconoce la descentralización como una megatendencia, junto con otras dos: el paso de la sociedad industrial a una sociedad de la información y el surgimiento de una economía mundial que sustituye a las economías nacionales.

En el ámbito de un país u organización, la descentralización

> trae como consecuencia el abandono del poder de decisión por parte de la autoridad central y la transferencia de ese poder a otras autoridades. Quizás sería más exacto decir, en lugar de «transferencia», que se deja el poder a otras autoridades. De esta manera, la definición no abarcaría solamente la descentralización como un proceso de transformación de una estructura precedentemente centralizada, sino también el fenómeno del sistema no centralizado [Ketelaar, p. 20, traducción nuestra].

Cuando Ketelaar (*ibid.*, p. 20, traducción nuestra) señala la diferencia entre descentralización y desconcentración de poder, destaca las condiciones en que tienen lugar ambos procesos.

> Descentralización:
> - los poderes de decisión se transfieren o delegan a una autoridad que no se rige por el poder disciplinario central o que no puede ser sustituida por la autoridad central;
> - la autoridad no forma parte de una jerarquía, es decir, no recibe órdenes de una autoridad central y no puede ver su decisión modificada por esa autoridad central o paralizada por un rechazo de aprobación, veto o anulación.
>
> Desconcentración
> - cuando la autoridad a la cual se confiere el poder de decisión es parte integrante de la jerarquía, es decir, cuando la autoridad central puede dar órdenes, dirigir imperativamente en qué sentido la autoridad subordinada debe decidir, y cuándo la autoridad central puede modificar o revocar las decisiones desconcentradas para sustituirlas por sus propias decisiones.

Al destacar la importancia de un concepto de «sistema de red» más flexible, Ketelaar (*ibid.*, p. 44, traducción nuestra) cita a Naisbitt (1984):

> en el marco de una organización, el paso de un sistema jerárquico a un sistema de red consiste en una reestructuración horizontal del poder y del flujo de comunicaciones anteriormente distribuidas verticalmente. Esta megatendencia podría ser una fuerza determinante e igualmente de evolución de nuestra problemática «centralización/descentralización» en relación con los archivos.

Vale señalar que, en este caso, la noción de sistema nacional de archivos emerge de las reflexiones de Ketelaar (*ibid.*), señalando las estructuras archivísticas públicas en un marco nacional,[25] teniendo en cuenta las características unitarias o federalistas de los diferentes países.

La 27ª Conferencia Internacional de la Mesa Redonda de Archivos, cuyo tema fue «Los archivos nacionales/federales: sistemas, problemas y perspectivas», debería profundizar en algunas cuestiones abordadas en la 24ª Conferencia. No obstante, el informe de Carucci (1989) prioriza los aspectos organizativos de los archivos centrales/nacionales. El análisis de Caruci no se dirige hacia una verticalidad de las reflexiones en lo que respecta a las relaciones entre esas instituciones archivísticas

[25] Desde el punto de vista de las categorías de instituciones archivísticas, Ketelaar (1987, p. 19, traducción nuestra) distingue los archivos generales de los archivos especiales. Estos últimos corresponden, en su definición, a las «instituciones de archivos públicos y privados que se ocupan esencialmente de los fondos recogidos por un organismo gubernamental (p. ej. archivos parlamentarios, archivos del Ministerio de la Defensa o del Ministerio de Asuntos Exteriores) o por instituciones y organizaciones públicas o privadas de tipo similar (p. ej., empresas, organizaciones confesionales, familias, etc.) o fondos y colecciones de archivos constituidos en función del tema o características físicas de los documentos (archivos literarios y artísticos, archivos económicos, archivos audiovisuales, cinematográficos o sonoros, etc.)». Los archivos generales hacen referencia a: «archivos nacionales, centrales o generales (en los países de estructura unitaria); archivos federales (en los países de estructura federal); archivos regionales (en los países de estructura unitaria); archivos de estados (en los países federales); archivos locales (tanto en los países con estructura federal como en los países con estructura unitaria)».

y su inserción en lo que considera la «red nacional del Estado». Los resultados alcanzados con la encuesta de Carucci (1989) corroboran, sin embargo, la tendencia de los archivos centrales/nacionales a coordinar la red de archivos del país cuando se trata de un modelo unitario. La tendencia inversa correspondería a los países federalistas.

El infierno de las buenas intenciones: legislación y políticas archivísticas[26]

L'enfer est pavé de bonnes intentions.

San Bernardo de Claraval

L'enfer, c'est les autres.

Jean-Paul Sartre

[26] Artículo publicado en Eliane Mattar (org.), *Acceso à informaçao e política de arquivos*, Río de Janeiro: Arquivo Nacional, 2003.

La empresa archivística requiere un orden de información que involucre a profesionales especializados, infraestructura material, conocimiento científico-técnico y una administración adecuada de todos estos recursos. El orden de la información expresado en la organización de un archivo sectorial o de un conjunto de acervos de una institución o servicio archivístico requiere un orden legal. Desde el punto de vista de la ejecución de políticas públicas para los archivos o de la eficacia de una tabla provisional, es imprescindible una legislación archivística.

Si la creación de un marco legal archivístico de un país exige enormes esfuerzos por parte del Estado y la sociedad, su implementación no es menos compleja. Dentro de estas preocupaciones se insertan estas reflexiones: las dinámicas, estrategias y posibilidades inherentes a la decisión política —por parte de las autoridades archivísticas en consonancia con otros actores sociales— para garantizar la aplicabilidad de una legislación archivística.

Jaén García (2001) considera que la «legislación archivística es el conjunto de leyes que normalizan y controlan las políticas

archivísticas de un país». La idea de que la legislación archivística normaliza y controla las políticas públicas en la esfera de los archivos señala, erróneamente, la perspectiva de que estos territorios son, como mínimo, paralelos. Las políticas públicas se ejercen en un territorio de divergencias e intentos de convergencias. Pueden y deben determinarse por la ley pero no son «controladas» íntegramente, lo que constituye la dinámica propia del juego político democrático. Con frecuencia, tales procesos políticos dan lugar a nuevas opciones legales.

La legislación archivística, muchas veces encomiada con carácter redentor, tiene a ser considerada como el marco cero de una nueva era archivística. Es comprensible tal expectativa, ya que una legislación que se concibe adecuadamente puede ser un poderoso instrumento a favor de la gestión, el uso y la preservación de los archivos. Sin embargo, un marco legal sólo provoca impactos archivísticos cuando va más allá de una declaración de principios conceptuales bien estructurados, amparado en redefiniciones institucionales oportunas y prometedoras. El mayor desafío para las instituciones archivísticas, sus profesionales y la sociedad es la creación cotidiana de la legislación en el quehacer archivístico. Lo contrario puede redundar en un infierno de buenas intenciones cuyo epicentro es una legislación convertida en «letra muerta».

La legislación archivística es uno de los fundamentos para definir e implementar políticas públicas en la esfera de los archivos. La viabilidad de esta legislación se ve comprometida si no es al mismo tiempo instrumento y objeto de una política archivística. Como señala Couture (1998), «la existencia de la ley no garantiza su aplicación [...]. La legislación no puede confundirse con la acción concreta».

Políticas públicas archivísticas

En resumen, se entiende por políticas públicas archivísticas el conjunto de premisas, decisiones y acciones —que produce el Estado y que se incluyen en las agendas gubernamentales en aras del interés social— que consideran los diferentes aspec-tos (administrativo, legal, científico, cultural, tecnológico, etc.) de la producción, uso y preservación de la información archivística pública y privada.

Las políticas públicas archivísticas pueden ser sectoriales (en función de las características de producción de los archivos, tipología, utilización, demarcación administrativa, etc.) y presentar una configuración nacional, regional o local. De cualquier manera, se espera que presenten un alto grado de transversalidad, o sea, de intersección con otras políticas públicas, teniendo en cuenta la importancia de la información para ejecutarlas. En otras palabras, las políticas públicas en las áreas de la salud, la ciencia o la vivienda aparecen como uno de los factores que influyen en sus resultados, con las diversas repercusiones de las políticas archivísticas en el accionar de las organizaciones gubernamentales en dichas áreas.

Las acciones que resultan de las decisiones que constituyen las políticas públicas archivísticas, revisten, en la mayoría de los casos, un carácter científico-técnico. Sin embargo, las políticas archivísticas existen para dar respuesta a problemas políticos en la esfera de los archivos. Inicialmente, esto presupone la necesidad de identificar y analizar estos problemas. Reconocerlos exige un conjunto de conocimientos científico-técnicos y políticos. De esta manera, la demanda de un plan para clasificar documentos con el fin de ampliar la calidad de gestión de un organismo gubernamental es un problema político, así como también lo es tomar las decisiones para producir y poner en ejecución dicho plan de

clasificación de documentos. Éste, sin embargo, es un recurso científico-técnico, relativo a la teoría archivística, cuya calidad en su concepción puede comprometer su aplicabilidad técnica con graves consecuencias políticas. Por lo tanto, las dimensiones políticas y técnicas se encuentran intrínsecamente asociadas desde su concepción hasta el cumplimiento de sus diversas facetas.

Existen frecuentes asociaciones entre las concepciones de las políticas archivísticas y el sistema nacional (o local y regional) de archivos. La Fundación Histórica Tavera recomienda, por ejemplo, que países como Chile, Paraguay y Uruguay adopten un «Sistema Nacional de Archivos que articule y normalice la política archivística nacional». Según esta concepción, el sistema es anterior a la política y ésta es una instancia controlable por el primero. Orientadas por esa perspectiva, han fracasado diversas iniciativas porque los sistemas archivísticos son productos y no causas de políticas archivísticas. Sin embargo, la política archivística tiende a dejarse influir por el sistema archivístico, siempre y cuando éste funcione con eficiencia. En este caso, el sistema es un modelo gerencial, entre otros que pueden tomarse como herramienta para aplicar las políticas archivísticas. Sea cual fuere la anatomía del sistema, de la red o de los programas de acción, su concepción y operatividad provienen de la política archivística.

Las políticas archivísticas en el marco de las políticas públicas de información

Las políticas públicas archivísticas constituyen una de las dimensiones de las políticas públicas de información. En función de la realidad observada, es posible detectar situaciones en las

que las políticas públicas archivísticas son concebidas e implementadas —normalmente sin mucho éxito— ignorando las demás políticas públicas de información existentes. De la misma manera, son frecuentes las situaciones en las cuales las políticas públicas de información —muchas veces en el nivel nacional— ignoran por completo las peculiaridades del universo archivístico.

En la literatura que se dedica a los estudios de la información, la noción de «política de información» tiende a ser naturalizada y a designar diversas acciones y procesos de la esfera de la información como: archivos, bibliotecas, internet, tecnología de la información, gobierno electrónico, sociedad de la información, información científica y tecnológica, etcétera.

La inexistencia de un marco conceptual más consistente sobre el tema se pone de manifiesto, en especial, cuando la información se aborda como objeto de políticas públicas, elaboradas como función de Estado y en un contexto democrático, contando con la participación de la sociedad.

Para Silva (2001), «política de información significa decisión gubernamental, orientando las actividades del sector. Explícita o implícita, difundida en todas las políticas públicas, es el resultado de una correlación de fuerzas dentro del Estado». Esta afirmación toca aspectos que permiten aproximarse al tema y a la diversidad de opiniones sobre la configuración teórica y el análisis de políticas de información que desarrolla el Estado:

- Un conjunto de decisiones gubernamentales en el campo de la información no tiene que ser, necesariamente, el resultado de una política de información. Una política de información es más que la suma de un determinado

número de programas de trabajo, sistemas y servicios. Es necesario definir el universo geográfico, administrativo, económico, temático, social y de la información que debe considerar la política de información. De la misma manera, se deben prever los diversos representantes del Estado y de la sociedad que participan en la elaboración, implantación, control y evaluación de dichas políticas.

- Las políticas públicas de información están orientadas por un conjunto de valores políticos que actúan como parámetros que delimitan su formulación y ejecución. Pueden estar «indefinidas» en el ámbito de otras políticas públicas, pero no implícitas. El Estado democrático es, por principio, incompatible con las políticas públicas de salud, educación, vivienda o información que no sean explícitas. Sin embargo, Briquet (1987) admite que «se puede tener una política sin estar debidamente formulada, con rigor jurídico y validez legal. Entonces, se dice que la política está implícita. En otras palabras, la inexistencia de una política formalmente explicitada puede ser, por sí misma, una política». En este caso, la implementación de las acciones tiende a estar comprometida en el campo de la información.
- Al considerar el Estado no sólo como cosa (las contradicciones de clase son ajenas al Estado) o como sujeto (cuando sus contradicciones son ajenas a las clases sociales), las políticas públicas de información se forjan, ejecutan y redefinen a partir de un escenario de correlaciones de fuerzas no sólo en el seno del Estado sino también en la sociedad.

De acuerdo con Caridad Sebastian *et al*. (2000), «una política de información está constituida por aquellas directrices que rigen a un país hacia la consecución del derecho a la información por parte de todos sus ciudadanos». Como tal, las políticas de información «proporcionan orientaciones para la concepción de una estrategia y de programas destinados al desarrollo y uso de recursos, servicios y sistemas de información». Citando a Michael Hill, los autores recuerdan que las políticas de información «se diseñan para encontrar las necesidades y regular las actividades de los individuos, la industria y el comercio, de todos los tipos de instituciones y organizaciones y los gobiernos nacionales, locales o supranacionales. Deben regular la capacidad y la libertad de adquirir, poseer y guardar la propia información, usarla y transmitirla». Así, las políticas de información deben involucrar no sólo a archivos y bibliotecas, sino también las acciones relacionadas con las tecnologías de la información. Estas interfases se buscan y se ejecutan de manera flexible so pena de que las políticas de información no respondan a la dinámica en el campo de la información contemporánea.

Implementación de un marco legal archivístico

Diversas experiencias históricas para viabilizar la legislación archivística han sido tratadas con frecuencia en la literatura del área. De éstas se deseprende que cualquier intento de un modelo universal para implementar la legislación está condenado al fracaso. La realidad política y social de cada país, su situación archivística, las condiciones de elaboración y aprobación de las leyes, aunque se asemejen en algunos casos, son en general muy

peculiares. La diversidad de situaciones abarca desde países en los cuales la legislación se encuentra implantada y sujeta a eventuales revisiones, inherentes a cualquier área que sea objeto de regulación legal, hasta aquellos países en los cuales la realidad archivística y la ley son mundos absolutamente paralelos.

Couture (1998) identifica diferentes elementos que influyen en la aplicación de una legislación archivística y trata directamente «los documentos, los organismos y las personas». Basado en éstos y en otros aspectos, a continuación se sugieren algunas consideraciones al respecto.

El marco jurídico constitucional del país es dinámico, responde con mayor o menor velocidad a varias demandas sociales y constituye un factor que se debe considerar no sólo en la elaboración, sino también en la aplicación de la legislación archivística. Por tanto, la situación ideal es la armonización de todo el marco legal que se refiere a los conceptos de acceso, información y archivos. La legislación archivística, por la naturaleza de su objeto, se correlaciona con las leyes relativas a las bibliotecas, museos, patrimonio histórico, administración pública, propiedad privada, derecho de autor, etc. En un país federado, por ejemplo, las iniciativas locales o regionales en la construcción de un marco legal archivístico están, necesariamente, relacionadas con la legislación federal, pero cuentan con particularidades que deben tenerse en cuenta.

Suponiendo que la legislación se implemente en el marco del desarrollo de políticas archivísticas, el complejo proceso de viabilidad puede ser más o menos lento. Una ley de archivos no se hace efectiva totalmente a corto plazo. Se trata de un proceso permanente, cuya vitalidad se garantiza por el modo como se desarrollan las políticas públicas archivísticas.

Para viabilizar la legislación archivística como parte estructural de la política archivística nacional, regional o local, es necesario una planificación en la cual se tomen en cuenta los objetivos, formas de acción, cronograma de ejecución, recursos humanos, tecnológicos presupuestarios, etcétera.

Algunas cuestiones básicas requieren la intervención de las instituciones archivísticas y demás estructuras gubernamentales involucradas. ¿Cómo aumentar el conocimiento del Estado y de la sociedad al respecto, aunque la ley haya sido precedida de un debate que involucró a varios actores político-sociales? ¿Qué estrategias se pueden desarrollar a corto, mediano y largo plazos, con el objetivo de implementar los dispositivos previstos en la ley? ¿Qué aspectos archivísticos son más favorables para responder de inmediato a las demandas legales y cuáles son los que requieren de una mayor inversión? ¿Cómo evaluar periódicamente la aplicación de la ley de manera que permita sugerir modificaciones y retroalimentar las iniciativas que tienen por objetivo optimizar su aplicabilidad?

Diversas prácticas administrativas y archivísticas deben ser consideradas no sólo en la concepción de la legislación archivística, sino también en su implementación. Si bien determinados obstáculos se pueden soslayar en la ley, otros quizás, se comprueben sólo cuando se ejecute. Desde el punto de vista de la administración pública, existen particularidades, por ejemplo, en el plan local que se distinguen del nacional o especificidades del Poder Ejecutivo y del Judicial. En términos archivísticos, ciertos segmentos del Estado cuentan con más experiencia, recursos y disponibilidad que otros para los cambios. Los responsables de aplicar la legislación archivística deben conocer ampliamente todos estos elementos.

Las necesidades de los diversos tipos de usuarios de los archivos, tanto públicos como privados, deben ser objeto de constantes investigaciones. Incluir a los usuarios de la información archivística en las políticas archivísticas es de una importancia capital, aun cuando no siempre sea fácil hacerlo. Esto requiere no sólo un amplio conocimiento del universo de los usuarios de los archivos, por parte de los agentes públicos y de los promotores de la legislación archivística, sino también conocer la oferta de mecanismos accesibles de comunicación entre ambas partes. Las instituciones y servicios archivísticos deben mantener actualizadas las informaciones no sólo sobre sus usuarios sino también sobre la parte de la sociedad que, por diversas razones, no utiliza los servicios archivísticos. Se debe incentivar a los representantes de todo el conjunto de diversos tipos de usuarios —no sólo los académicos— a participar en la definición y el desarrollo de las políticas públicas archivísticas.

Las demandas de los profesionales del área de archivos, aun cuando se observan en el proceso de diseñar la legislación, deben ser tomadas en cuenta para su aplicación. Se supone que el archivista, más que cualquier profesional, debe tener un amplio dominio de la legislación y actuar de manera individual o colectiva en la dinámica de su implementación. Como recuerda Couture (1998), además del grado de voluntad política de los gobernantes en relación con los archivos, se debe tener en cuenta «la intensidad de los esfuerzos que los archivistas están dispuestos a realizar para convencer a quienes toman la decisión a seguir adelante». Por otro lado, la calidad de los recursos humanos que actúan en los archivos favorece o compromete la implementación de la legislación.

Lograr que la legislación archivística se conozca no sólo en el universo de los archivos, sino también en los diversos sectores del Estado y la sociedad civil, es una tarea que exige enormes esfuerzos por parte de la organización archivística nacional. Una legislación ignorada por la sociedad y por el Estado puede ser tan perniciosa como su inexistencia.

Evidentemente, todos estos aspectos presuponen recursos financieros, imprescindibles para aplicar la legislación. La experiencia histórica demuestra que todos los países que disponían de los recursos necesarios para viabilizar sus leyes archivísticas obtuvieron, a mediano y largo plazos, beneficios concretos en su economía, un Estado más eficiente y transparente y la garantía del derecho a la información y a la memoria por parte de la sociedad. El hecho de que la legislación se haya aprobado no significa en modo alguno que los diferentes funcionarios del Estado tengan la más mínima conciencia en este sentido.

Los aspectos anteriormente mencionados están lejos de agotar el tema. Muchos de ellos pueden tenerse en cuenta no sólo a la hora de aplicar la ley, sino también en diversos tópicos incluidos en la política archivística.

Aunque la norma legal esté acompañada de la norma archivística, ésta no garantiza por sí sola la reordenación archivística prevista en la ley. La construcción de las dimensiones legales y científico-técnicas, inherentes al proceso de implantación de una legislación archivística, es simultánea y se fusiona con la configuración de la dimensión política. La implementación de la ley es un hecho jurídico, pero también político. Abarca conflictos, demandas, opciones, requiere de acciones. Desordena y reordena en nombre de la construcción de otro orden de información que no se justifica en sí mismo, sino por su alcance social.

Políticas públicas archivísticas: principios, actores y procesos[27]

[27] Publicado en la revista *Arquivo e Administraçao*, vol. 5, 2006, p. 20.

Introducción

Las políticas públicas archivísticas son un tema frecuente en cierto discurso oficial presente en varios países, en la legislación, en los informes, en los planes de trabajo de archivos públicos, etc. De alguna manera, la incidencia de ese discurso, especialmente en los últimos diez años, promovió el estudio del tema, estimulado por una escasez de reflexiones más profundas con relación al mismo.

Hablamos sobre la necesidad de las políticas públicas archivísticas, tratamos de enseñar sobre este tema, pero encontramos el mismo poco profundizado en la literatura archivística. O tenemos entonces la tendencia a reconocerlo asociado con un conjunto de prescripciones que chocan directamente con la dinámica del mundo político. En esas circunstancias, la política archivística tiende más a ser una pieza de retórica que una realidad que se plasma a partir de los principios, acciones y actores concretos.

A pesar de ello, aunque tímidamente, el tema de las políticas públicas archivísticas va encontrado un espacio cada vez mayor como objeto de la investigación en la archivología. La política archivística, reconocida por su complejidad y por las variadas formas

en que es concebida y puesta en operación, está presente no sólo en lo cotidiano de nuestras instituciones y servicios archivísticos, sino también —y cada vez más— en la enseñanza, en la investigación, en nuestros congresos. Y sin duda en la inquietud de las instituciones archivísticas que buscan nuevos parámetros para sus orientaciones políticas en curso o se dirigen hacia el tema por primera vez.

¿Cuáles son las posibles razones para este interés creciente por las políticas públicas de información y, en nuestro caso, por las políticas archivísticas? Por un lado, como sugiere la UNESCO desde los años ochenta, por el fracaso de los megasistemas nacionales de información. Por otro lado, por la comprobación de que sistemas, programas o acciones de información tienden a mejores resultados cuando están precedidos por la formulación y ejecución de políticas de información.

En los años noventa, quizás dos fenómenos hayan contribuido también a una mayor preocupación sobre las políticas públicas de información.

Uno de ellos es la ampliación de las nuevas formas de producción, conservación y uso de la información bajo el uso creciente de las tecnologías de la información de comunicación. Incluso en países del capitalismo periférico, con mayores dificultades de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, hay un profundo impacto en las organizaciones y, como es lógico, en las administraciones públicas. No es casualidad que el tema de los documentos electrónicos y de las nuevas formas de uso de la información archivística en el ambiente *web* haya ocupado tanto la agenda archivística internacional.

Otro aspecto que influye en la ampliación del debate sobre las políticas públicas de información se refiere, en los últimos años, a los nuevos parámetros de gestión política y científica de la

información que se han mostrado necesarios. Esos nuevos lineamientos van emergiendo, entre otros ejemplos, a partir de las experiencias recientes de gobierno electrónico, gestión del conocimiento y gestión de la inteligencia en las administraciones públicas, además de las investigaciones académicas sobre el tema.

Otro aspecto importante en las nuevas alusiones al tema son las transformaciones que vienen ocurriendo en el Estado, especialmente en América Latina. A partir de los años noventa, vivimos el modelo neoliberal como guía de las políticas de disminución del Estado y de nuevos métodos de dirección —no siempre eficientes— de las organizaciones públicas. Ese modelo, caracterizado por la mala conducta del Estado y la arrogancia del mercado como regulador de las relaciones sociales, comprometió fuertemente las políticas públicas en general. Más recientemente, verificamos el reconocimiento, incluso por parte de los organismos internacionales, de que el modelo neoliberal se agotó. Lo que antes era consenso, ya no lo es.

El saldo de la información resultado de la privatización de funciones, que hasta entonces se consideraron como estratégicas en las administraciones públicas, amplió la deuda histórica del Estado hacia la sociedad.

Aunque en el caso de América Latina, el reencuentro con la democracia y la discusión del derecho a la información favoreció, en algunos casos, un debate renovador sobre la función de los archivos como recurso social. Como tal, las políticas públicas archivísticas ganaron mayor espacio de reflexión y materialización.

Vale la pena recordar que en otros aspectos de la vida social, se verificó recientemente una mayor preocupación por las políticas públicas. Esa tendencia refleja el surgimiento de nuevos

valores en la cultura política, como la búsqueda de transparencia en las decisiones y mayor distinción entre lo público y lo privado (Melo, 1999).

El territorio de las políticas públicas

El análisis de las políticas públicas es un área de conocimiento, de origen anglosajón y oriundo de la ciencia política, con carácter multidisciplinario. Para Bardach (1998), se trata de un «conjunto de conocimientos proporcionado por diversas asignaturas de las ciencias humanas utilizado para tratar de resolver o analizar problemas concretos en política (*policy*) pública».

Según Dye (*apud* Dagnino, 2002), hacer «el análisis de política es descubrir lo que los gobiernos hacen, por qué lo hacen y cuál es la diferencia [...] es la descripción y explicación de las causas y consecuencias de la acción del gobierno».

El análisis de políticas públicas, según Wildavsky (*apud* Dagnino, 2002), tiene como objetivo «interpretar las causas y consecuencias de la acción del gobierno, y, en particular, dirigir su atención al proceso de formulación de política».

Las políticas públicas tienen la tendencia a ser comprendidas como el «Estado en acción», es decir, el Estado implantando un proyecto de gobierno. Se trata de acciones procedentes de una autoridad dotada de poder político y de legitimidad gubernamental que afecta a uno o más sectores de la sociedad.

Muller y Surel (2004, p. 11), en una perspectiva cognoscitiva, ven la acción del Estado como un «lugar privilegiado» en el cual las complejas sociedades modernas «van a situar el problema crucial de su relación con el mundo mediante

la construcción de paradigmas o de referenciales». Los instrumentos que de ahí se derivan favorecen la acción social «y los espacios de sentido en el interior de los cuales van a interactuar los grupos sociales».

De acuerdo con Dagnino (2002), una política está constituida por un conjunto de medidas concretas que forman su «sustancia» y anuncia sus objetivos y metas claramente. «Normalmente implica una serie de decisiones. Decidir que existe un problema. Decidir que se debe intentar resolverlo. Decidir la mejor manera de resolverlo» (Subirats, J. en Durá, 2004). Por eso, una política pública debe identificarse ampliamente como tal y debe ser comunicada a la sociedad civil.

> La relación entre sociedad y Estado, el grado de alejamiento o de cercanía, las formas de utilización o no de canales de comunicación entre los diferentes grupos de la sociedad y los órganos públicos —que reflejan e incorporan factores culturales [...]—, establecen contornos propios para las políticas pensadas para la sociedad. Indiscutiblemente, las formas de organización, el poder de presión y articulación de diferentes grupos sociales en el proceso de establecimiento y reivindicación de demandas son factores fundamentales en la conquista de nuevos y más amplios derechos sociales, incorporados al ejercicio de la ciudadanía [Höfling, 2001, p. 39].

La existencia de textos legales que regulen una actividad gubernamental no es suficiente para que identifiquemos una política pública. Por otro lado, no siempre un conjunto de proyectos, leyes y acciones que caracterizamos como una política pública es entendido y anunciado así por el gobierno.

Una política pública es necesariamente un proceso dinámico sujeto a diferentes cambios. Ahí reside la importancia de su

evaluación por diferentes actores, para favorecer las inevitables modificaciones que se realicen con el paso del tiempo.

Dagnino (2002, p. 3) señala algunos elementos que nos ayudan a comprender la amplitud del concepto de políticas públicas:

1. la distinción entre políticas y decisión: la política se genera por medio de una serie de interacciones entre decisiones más o menos conscientes de diversos actores sociales (y no sólo de aquellos que toman la decisión);
2. la distinción entre política y administración;
3. que política involucra tanto intenciones como conductas;
4. tanto acción como no acción;
5. que puede determinar impactos no esperados;
6. que los propósitos pueden definirse *ex post*: racionalización;
7. que es un proceso que se establece a lo largo del tiempo;
8. que establece relaciones intra y entre organizaciones;
9. que se establece en el ámbito gubernamental, pero involucra a múltiples actores, y
10. que se define subjetivamente según las visiones conceptuales adoptadas.

De la misma manera, vale la pena realzar algunos puntos destacados por Muller (2004, p. 22):

- la existencia de un conjunto de medidas concretas;
- la inserción de la política pública en un marco general de acción, lo que significa afirmar que nunca es una acción aislada;
- toda política pública tiene siempre un público y objetivos definidos.

Algunas políticas son más explícitas o latentes o adquieren la forma de una «no decisión». Por ello, el estudio de políticas debe detenerse, también, en el examen de las no decisiones.

En algunos casos, la no toma de decisión asume la forma de decisión. Analizando las políticas públicas de información en Brasil, nos llama la atención, preliminarmente, la aparente falta de decisión. La «no decisión», sin embargo, es un acto de poder. Es diferente a la decisión que no se toma por falta de poder o por inercia o por ineptitud.

El análisis de políticas tiende a dividirse en tres fases sucesivas —formulación, ejecución y evaluación—, que forman un ciclo que se realimenta.

Políticas públicas de información

La literatura dirigida a los estudios de la información no dispone de un ámbito conceptual profundo sobre las políticas públicas de información. Esa literatura normalmente ignora los aspectos teóricos y metodológicos del análisis de políticas públicas.

La noción de «política de información» tiende a ser naturalizada y denomina diversas acciones y procesos del campo de la información: archivos, bibliotecas, internet, la tecnología de la información, gobierno electrónico, sociedad de la información, información científica y tecnológica, etcétera.

Un conjunto de decisiones gubernamentales en el campo de la información no es necesariamente consecuencia de la constitución de una política pública de información. Una política de información es más que la suma de un determinado número de programas de trabajo, sistemas y servicios.

Es necesario que se defina el universo geográfico, administrativo, económico, temático, social y de información que la política de información debe contemplar. De la misma manera,

deben preverse los diferentes actores del Estado y de la sociedad involucrados en la elaboración, ejecución, control y evaluación de esas políticas.

Las políticas públicas de información están dirigidas por un conjunto de valores políticos que actúan como parámetros fundamentales para su formulación y ejecución. Pueden estar «dispersos» en el ámbito de otras políticas públicas, pero no implícitas. El Estado democrático es, por principio, incompatible con las políticas públicas de salud, educación, vivienda o información que no sean explícitas.

Algunos elementos tienden a estar presentes en las políticas públicas de información:

a) El alcance y el concepto de información identifican la política de información.

b) El alcance de acciones de la política de información:

- acciones en el Estado;
- acciones en la sociedad;
- acciones Estado-sociedad, y
- acciones sociedad-Estado.

c) El equilibrio entre las actividades normativas y operacionales en su ejecución.

d) La relación de la política de información con las otras políticas públicas, es decir, su forma transversal:

- políticas culturales;
- políticas de salud;
- políticas de educación;
- políticas de transportes;
- políticas medioambientales, y
- políticas económicas, etcétera.

e) La participación de los diversos actores sociales considerados en estas políticas de información.

Políticas públicas archivísticas

De forma sintética, se entiende por políticas públicas archivísticas, el conjunto de premisas, decisiones y acciones —producidas por el Estado e insertas en las agendas gubernamentales en nombre del interés social— que consideran los diversos aspectos (administrativo, legal, científico, cultural, tecnológico, etc.) relativos a la producción, el uso y la preservación de la información archivística de naturaleza pública y privada.

Las políticas públicas archivísticas pueden ser sectoriales (en función de las características de producción de los archivos, de la tipología, de la utilización, de la demarcación administrativa, etc.) y pueden presentar una configuración nacional, regional o local.

Se espera, en cualquier circunstancia, que presenten un alto grado de línea transversal, es decir, su intersección con otras políticas públicas, teniendo en cuenta la importancia de la información para la ejecución de cada una de ellas. En otras palabras, políticas públicas, en las áreas de salud, la ciencia o vivienda, cuentan —como uno de los factores para influir en sus resultados— con los diversos impactos de las políticas archivísticas en la actuación de las organizaciones gubernamentales en aquellas áreas.

Un aspecto muy frecuente es confundir la legislación archivística con la política archivística.

La legislación archivística suministra elementos reguladores a la política archivística, pero no es en sí misma una política.

Muchas veces la legislación archivística tiende a ser considerada como el punto cero de una nueva era archivística.

Tal expectativa se comprende, ya que una legislación adecuadamente concebida puede ser un instrumento poderoso a favor de la gestión, el uso y la preservación de los archivos.

La viabilidad de esa legislación se vuelve comprometida si no fuera simultáneamente instrumento y objeto de una política archivística. Como señala Couture (1998), «la existencia de la ley no garantiza su aplicación [...]. La legislación no puede confundirse con la acción concreta».

Las políticas archivísticas en el ámbito de las políticas públicas de información

Las políticas públicas archivísticas constituyen una de las dimensiones de las políticas públicas de la información. En función de la realidad observada, es posible detectar situaciones en las cuales las políticas públicas archivísticas son concebidas y ejecutadas —normalmente sin mucho éxito— ignorando las otras políticas de información existentes. De la misma forma, son frecuentes las situaciones en las cuales las políticas públicas de información —muchas veces en el nivel nacional— desconocen totalmente las peculiaridades del universo archivístico. En algunos casos, por ejemplo, las políticas archivísticas y políticas de gobierno electrónico se conciben y desarrollan como si pertenecieran a universos paralelos. Ambas iniciativas pierden con esa ausencia de interfaces, especialmente el campo archivístico, normalmente menos visible que aquel relacionado con los asuntos inherentes a los proyectos de gobierno electrónico.

Las dimensiones técnica y política

Las acciones resultantes de las decisiones que constituyen las políticas públicas archivísticas se revisten, en la mayoría de los casos, de un carácter técnico-científico. Sin embargo, las políticas archivísticas existen para responder a los problemas políticos del campo de los archivos. Esto presupone, inicialmente, la necesidad de identificar y analizar estos problemas.

Reconocerlos exige un conjunto de conocimientos técnico-científicos y políticos simultáneamente. Así, la demanda de un plan de clasificación de documentos para ampliar la calidad de la gestión de un organismo gubernamental es un problema político. Las decisiones para producir e implantar el plan de clasificación de documentos también lo son. Éste, sin embargo, es un recurso científico-técnico, que se refiere a la teoría archivística, cuya calidad en la concepción puede comprometer su aplicabilidad técnica con consecuencias políticas graves. Las dimensiones política y técnica, por consiguiente, se encuentran profundamente asociadas desde la concepción hasta la ejecución de sus diversas facetas.

Existen frecuentes asociaciones entre las concepciones de políticas archivísticas y el sistema nacional (o local y regional) de archivos. La Fundación Histórica Tavera recomienda, por ejemplo, que países como Chile, Paraguay y Uruguay adopten un «Sistema Nacional de Archivos que articule y normalice la política archivística nacional». Bajo tal concepción, el sistema es anterior a la política y ésta es una instancia que el sistema puede controlar. En un plan más general, la misma perspectiva la asume Molino cuando analiza las políticas de información en América Latina o en el Caribe, o sea, la comprensión

teórica y operacional de la política de información parece inevitablemente asociada, sin justificación para ello, a una concepción sistémica.

En este sentido, diversas iniciativas han fracasado porque los sistemas archivísticos son productos y no causas de las políticas archivísticas. La política archivística tiende, no obstante, a estar influida por el sistema archivístico, una vez que éste funcione. El sistema, en este caso, es un modelo de dirección, entre otros que pueden tomarse como herramienta en la conducción de las políticas archivísticas. Sea cual sea la anatomía del sistema, de la red o de los programas de acción, su concepción y operación se derivan de la política archivística.

Teniendo todos esos aspectos en cuenta y, sobre todo, tratando de trascender la dicotomía entre las dimensiones política y científico-técnica, ¿por qué las políticas públicas archivísticas exigen tantos esfuerzos en su formulación, ejecución y evaluación?

Algunos aspectos merecen considerarse si queremos acercarnos a una respuesta sobre ese asunto.

En primera instancia, un aspecto relevante es la relación entre Estado y sociedad en el ámbito de la cual se conciben y ejecutan las políticas públicas. Cuando esas políticas incluyen temas cuyo alcance social parece más evidente al conjunto de actores del Estado y de la sociedad, la tarea no es menos compleja, sin embargo, parece favorecida por la visibilidad del universo de las cuestiones implicadas. Éste es el caso de las políticas públicas de salud, educación, empleo, etc. En el caso de las políticas de la información, el alcance de los intentos de políticas públicas se muestra profundamente asociado a aspectos como:

- el compromiso del Estado con el uso adecuado —en todos los sentidos— de la información por la administración pública y la sociedad, y
- las condiciones de la sociedad civil para reconocer la información gubernamental como derecho, usarla y generar nuevas demandas a partir de esa utilización.

Poniendo de modo vertical esa percepción para el universo archivístico, algunos obstáculos se presentan con frecuencia, como:

- el grado de reconocimiento de la importancia de la información archivística y de las instituciones y servicios archivísticos por el Estado y la sociedad civil, y
- la capacidad política y científico-técnica de las instituciones archivísticas públicas para identificar y lograr formular, ejecutar y evaluar las políticas públicas archivísticas.

Los límites y posibilidades de una política pública archivística

Al considerar tales aspectos, parece evidente que las políticas públicas archivísticas presuponen un profundo conocimiento político, directivo y científico-técnico por parte de sus hacedores.

Se trata de un conocimiento que emerge de una mirada multidisciplinaria, a partir no sólo de la archivología, sino también del análisis de las políticas públicas, de la ciencia política y de la administración. Además, requiere de un amplio conocimiento de la realidad sobre la cual el Estado —por medio de las instituciones archivísticas— pretende actuar en relación con los archivos.

En esta realidad se incluyen las formas de producción, el uso y la conservación de los archivos públicos y privados que se incluyen en el radio de alcance de la política buscada, así como los actores que, en el Estado y en la sociedad, pueden ser tocados directa o indirectamente por esa política. Por eso, las instituciones archivísticas abiertas a la realidad social que las abarca forman una condición fundamental para los intentos de las políticas archivísticas.

Desde el punto de vista democrático, diversos sectores deben estar involucrados también en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas archivísticas. Se supone que los mecanismos legales e institucionales estén elaborados y concretados de tal manera que garanticen la representatividad de agentes del Estado y de la sociedad civil en este proceso. Se prevé la presencia, en el mismo, de agentes públicos de las áreas de la ciencia, la tecnología, la administración, la educación y la cultura, así como de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial en distintos niveles del gobierno. En una cultura política influida por valores como la participación social y la transparencia, la representatividad de la sociedad civil deberá asegurarse, por lo menos cuantitativamente, en un grado que impida la hipertrofia a favor del Estado en el proceso político decisivo. Deben garantizar su participación los agentes representantes de los diversos tipos de usuarios de los archivos, de los archivos privados, de las instituciones de enseñanza e investigación fuera del aparato del Estado y de las organizaciones profesionales archivísticas.

Entre el diseño político-jurídico ideal y su realización existen mayores o menores distancias que se identifican a lo largo del tiempo. La superación de la retórica participativa por una práctica efectiva, capaz de legitimar una propuesta de política archivística, ya es en sí un territorio de acción política. Por tanto,

si es necesario evaluar frecuentemente el alcance de las políticas ejecutadas, también se muestra relevante el análisis del proceso de formulación de las políticas, buscándose la corrección de aspectos que puedan comprometerlo.

Las instituciones archivísticas, cuyo modelo de organización destaca su invisibilidad política y social, son incompatibles con las políticas públicas archivísticas. Esto no significa necesariamente que tales instituciones disfruten de excelentes condiciones de infraestructura tecnológica, legal, física o humana. No obstante, es necesario que, aunque no se disponga de lo mejor en ese sentido, los archivos públicos tengan un mínimo de orientaciones políticas y científicas sobre sus funciones contemporáneas.

Ante lo expuesto, cuando analizamos una política pública archivística, algunas preguntas fundamentales merecen tener respuesta:

- ¿Existe una política archivística?
- En el caso de que no exista una política, ¿por qué ocurre? ¿Se formuló, publicó y ejecutó? ¿No se formuló? ¿Se anunció y no se formuló?
- Si existe una política archivística, ¿qué hace la administración pública federal, estatal o municipal para la ejecución de esa política?
- ¿Qué actores, del Estado y de la sociedad civil, están involucrados en la formulación, ejecución y evaluación de esa política?
- ¿Qué actores del Estado y de la sociedad civil son objeto de la política archivística?
- ¿Cuáles son las consecuencias de esa política junto a la administración pública y a la sociedad?

- ¿Cuál es la autoridad principal del Estado involucrada en esa política?
- ¿Cuáles son las medidas concretas expresan la política archivística? ¿Cuáles y cómo son comunicados sus objetivos al conjunto de la sociedad?
- ¿Cuáles son las acciones potencialmente relacionadas con la política archivística y que no son objeto de decisiones por parte de la autoridad gubernamental?
- ¿Cuáles son los textos legales que constituyen referencias para esa política? Además del aspecto legal, ¿cuáles son el alcance y las repercusiones políticas y científico-técnicas de esos textos legales?
- ¿Cuáles son sus impactos esperados y los resultados inesperados?
- ¿Cuáles son los conceptos que rigen la formulación, ejecución y evaluación de la política archivística?
- ¿Cómo expresa la política archivística el aspecto transversal en relación con otras políticas públicas en el campo de la información y de los otros sectores del Estado?

Éstas y otras preguntas, además de varias posibles respuestas, sugieren que el debate sobre las políticas públicas archivísticas aún merece una mayor verticalidad, ya sea por parte de las instituciones archivísticas o del mundo académico.

Los actores públicos y privados involucrados en los procesos de la formulación, ejecución y evaluación de las políticas archivísticas necesitan ampliar aún más el espacio público sobre el tema. Se trata de una demanda política y científica que, ejercida por el Estado y la sociedad civil, puede favorecer y ampliar nuestras

experiencias en términos de políticas públicas archivísticas. Lo que no podemos, definitivamente, es darnos el lujo de no contar con políticas públicas archivísticas regidas por los parámetros polticos y científicos de la contemporaneidad, en la cual los archivos se insertan (o se deberían insertar) como recurso fundamental para la construcción social del conocimiento.

Bibliografía

Accenture. «Rhetoric vs. Reality – Closing the Gap», *Accenture*. 2001, 64 pp. Disponible en: <http://www.accenture.com/xd/xd.asp?it=enWeb&xd=industries\government\gove_study.xml>. Acceso el 12 de junio de 2005.

Akutsu, Luiz. *Sociedade da Informação, Accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil*. Tesis de maestría en Administración, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2002, 152 ff.

Albuquerque, Roberto Cavalcanti de. «Revisão do Estado brasileiro: uma visão de síntese», en: Velloso, João Paulo dos Reis (coord.), *O Leviatã ferido: a reforma do Estado brasileiro*. Río de Janeiro: José Olympio, 1991.

Almino, João. *O segredo e a informação: ética e política no espaço público*. São Paulo: Brasiliense, 1986.

Amaral, Ana Maria Barros Maia do. «O cenário da política nacional de informação no Brasil», *Sociedade & Informação*. UFPB, vol. 1, núm. 1, 1991. Disponible en: <http://www.informacaoesociedade.ufpb.br/pdf/IS119106.pdf. Acceso el 7 de diciembre de 2005.

Ampudia Mello, J. Enrique. *Institucionalidad y gobierno. Un ensayo sobre la dimensión archivística de la administración pública*. México: Archivo General de la Nación, 1988.

Andrade, Maria Eugênia; Ribeiro, Carla Andréa. «Governança informacional e políticas públicas de informação: pressupostos teóricos e inter-relações», en: V Encontro Nacional da ANCIB, 2003, Belo Horizonte. *V Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação*. Escola de Ciência da Informação, UFMG, 2003.

Antunes, Gilson; Solis, Sydney S.F. «O cesarismo e os arquivos brasileiros», *Ciência Hoje*. Río de Janeiro, vol. 12, núm. 69, diciembre de 1990, pp. 16-20.

Apple, M. *Ideologia e controle*. São Paulo: Brasiliense, 1982.

Archives Nationales du Québec. *Normes et procédures archivistiques des Archives Nationales du Québec*. Québec: Archives Nationales, 1992.

Arquivo Nacional. *Cadastro Nacional de Arquivos Federais*. Brasilia: Presidência da República, 1990.

——. *Minuta de Decreto que dispõe sobre o Sistema Nacional de Arquivos (Sinar) e dá outras providências*. Río de Janeiro, 1993.

——. *Minuta de Decreto que dispõe sobre a competência, organizaçao e funcionamento do Conselho Nacional de Arquivos (Conarq)*. Río de Janeiro, 1993.

——. *Minuta de Decreto que institui o Sistema Federal de Arquivos do Poder Ejecutivo (Sifar)*. Río de Janeiro, 1993.

——. *Proposta para um programa de modernizaçao dos sistemas arquivísticos dos países latino-americanos*. Río de Janeiro: Arquivo Nacional, 1988.

——. *Proposta de Decreto que dispõe sobre o Sistema Federal de Arquivos do Poder Ejecutivo (Sifar)*. Río de Janeiro: Arquivo Nacional, 1993.

Arretche, Marta. «Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas», *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 18, núm. 51, febrero de 2003.

Associação dos Arquivistas Brasileiros. Núcleo Regional de São Paulo. *Dicionário de Terminologia Arquivística*. São Paulo: Cenadem, 1990.

Association des Archivistes Français. *Manuel d'Archivistique. Théorie et pratique des Archives publiques en France*. París: Direction des Archives de France, 1970.

Association Française De Normalisation; École National Des Chartes. *Dictionnaire des archives. De l'archivage aux systèmes d'information*. París: Afnor, 1991.

Atherton, Pauline. *Handbook for Information System and Sciences*. París: UNESCO, 1977.

Badie, Pierre; Binrbaum, Pierre. *Sociologie de l'État*. París: Grasset, 1970.

Barbosa, Lívia. *O jeitinho brasileiro: a arte de ser mais igual que os outros*. Río de Janeiro: Campus, 1992.

Bardach, Eugene. *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas: un manual para la práctica*. México: CIDE, 1998.

Barreto, Aldo de A. «Por uma economia política da informação; a informação no mundo da técnica», *Revista de Pós-Graduação da Eco*, Río de Janeiro, vol. 3, 1992.

Becker, Howard S. *Métodos de pesquisa em ciências sociais*. São Paulo: Hucitec, 1993.

Belligini, Silvano. «Hegemonia», en: Bobbio, Norberto *et al.*, *Dicionário de Política*. Brasilia: Universidade de Brasília, 1993.

Bellotto, Heloisa Liberalli. *Arquivos permanentes: tratamento documental*. São Paulo: T.A. Queiroz, 1991.

Benevides, Maria Victoria de Mesquita. «Cidadania e democracia», *Lua Nova*. São Paulo, núm. 33, 1994.

Bertalanffy, Ludwig von. *Teoria dos Sistemas*. Río de Janeiro: FGV, 1976.

Bezerra, Marcos Otávio. *Corrupção: um estudo sobre poder público e relações pessoais no Brasil*. Río de Janeiro: Relume-Dumará: Anpocs, 1995.

Bittencourt Filho, J.C.M. *A economia da informação e os serviços públicos digitais na internet*. Tesis de maestría en Administración, Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2000.

Bobbio, Norberto *et al*. *Dicionário de Política*. Brasilia: Universidade de Brasília, 1993.

——. *Derecha e izquierda: razones y significados de una discusión política*. São Paulo: UNESP, 1995.

——. *Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política*. Río de Janeiro: Paz e Terra, 1990.

Borges, Jorge Luis. *El hacedor*. Buenos Aires: Emecé, 1971.

Bottomore, T.B. *As elites e a sociedade*. Río de Janeiro: Zahar Editor, 1988.

Boudon, R.; Bourricaud, F. *Dicionário crítico de sociologia*. São Paulo: Ática, 1993.

Bourdieu, Pierre. *A economia das trocas simbólicas*. São Paulo: Perspectiva, 1987.

——. *Ce que parler veut dire; l'économie des échanges linguistiques*. París: Fayard, 1991.

——. *O poder simbólico*. Lisboa: Difel, 1989.

——. *La noblesse d'État: grandes écoles e esprit de corps*. París: Les Éditions de Minuit, 1989

——. *Razões práticas: sobre a teoria da açao*. Campinas: Papirus, 1996.

——. «De la maison du roi à la raison d'État: un modèle de la gènese du champ bureaucratique», *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*. París, vol. 118, junio de 1997, pp. 55-68.

Braibant, Guy. *Les archives en France*. París: La Documentation Française, 1996.

Brasil. *Constituiçao da República Federativa do Brasil*. Brasilia: Senado Federal, 1988.

Brasil. «Decreto Nº 75657, de 24 de abril de 1975. Cria o Sistema de Serviços Gerais», *Diario Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasilia. vol. 113, núm. 77, septiembre de 1975, pp. 4849-4850. Sección I.

——. «Decreto Nº 173, de 29 de junio de 1994. Dispõe sobre competência, organização e funcionamiento do Conselho Nacional de Arquivos (Conarq) e do Sistema Nacional de Arquivos (Sinar) e dá outras providências», *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasilia, vol. 132, núm. 123, junio de 1994, p. 9665. Sección I.

——. «Decreto Nº 520, de 14 de maio de 1992. Institui o Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas e dá outras providências», *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasilia, vol. 130, núm. 91, mayo de 1992, p. 6030. Sección I.

——. «Decreto Nº 82308, de 25 de setembro de 1978. Cria o Sistema Nacional de Arquivos», *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasilia, vol. 116, núm. 184, septiembre de 1978, pp. 15555-15556. Sección I.

——. «Lei Nº 8159, de 9 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências», *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasilia, vol. 29, núm. 6, enero de 1991, p. 455. Sección I.

——. Ministerio de Justicia. *Criaçao e implementaçao do Sistema Nacional de Arquivos*. Brasilia, 1977.

——. Ministerio de Justicia. *Relatório da Comissão instituída para elaboraçao de anteprojeto de Sistema Nacional de Arquivos*. Río de Janeiro, 1961.

——. Presidência da República. Secretaria de Planejamento. CNPQ. *Ação programada em ciência e tecnologia*. Brasilia, 1984.

——. Presidência da República. Secretaria de Planejamento. Coordenadoria de Arquivo e Documentaçao. *Sistema de Arquivos e controle de documentos*. Brasilia, 1982.

Braud, Philippe. *Science politique: L'État*. París: Éditions du Seuil, 1997.

Braudel, Fernand. *História e ciências sociais*. Lisboa: Presença, 1972.

Bresser Pereira, Luiz Carlos. «Cidadania e res publica: a emergência dos direitos republicanos», *Texto para discussão ENAP*, 15. Brasilia, 1997.

Breton, Thierry. *La dimension invisible: le défis du temps et de l'information*. París: Odile Jacob, 1994.

Briquet de Lemos, Antonio Agenor. «Política de informação em ciência e tecnologia». Disponible: <http://www.briquetdelemos.com.br>. Acceso el 25 de septiembre de 2003.

Broblio, Francesco Margiotta. «Estado moderno», en: Bobbio, Norberto *et al.*, *Dicionário de Política*. Brasilia: Universidade de Brasília, 1993.

Brussard, B.K. «Information ressource management in the public sector», *North-Holland Information and Management*, núm. 15, 1982.

Bucci, Odo (ed.), *Archival science on threshold of the year 2000*. Macerata: Universitá degli Studi di Macerata, 1992.

Buchmann, Wolf. «National and federal archives systems, problems and perspectives», en: *Table Ronde des Archives*, 26, 1989, Madrid.

Buci-Glucksman, Christine. *Gramsci e o Estado*. Río de Janeiro: Paz e Terra, 1990.

Buckley, Walter. *A sociologia e a moderna teoria dos sistemas*. São Paulo: Cultrix, 1976.

Burdeau, Georges. *L'État*. París: Éditions du Seuil, 1922.

Busnel, François *et al. Le mots du pouvoir*. París: Éditons Vinci, 1995.

Cabrera B., M.E. «Consideraciones en torno al sistema nacional de archivos», *Boletín del Sistema Nacional de Archivos*, México, núm. 6, julio-agosto de 1984, pp. 22-26.

Caldeira, Teresa. «Memória e relato: a escuta do outro», *Revista do Arquivo Municipal*, São Paulo, vol. 200, 1991, pp. 65-76.

Câmara de Diputados. *Diario da Assembléia Nacional Constituinte*. Brasilia: Câmara dos Deputados, 1990.

Camargo, Ana Maria de Almeida. «Um sistema municipal de arquivos: Rio Claro (SP)», *Cadernos Fundap*, núm. 8, abril de 1984, pp. 26-30.

——. «Informação, documento e arquivo: o acesso em questão», *Boletim da AAB/Núcleo Regional de São Paulo*, núm. 11, mayo-agosto de 1993.

Camargo, Aspásia. «O novo pacto federativo», *Revista do Serviço Público*, Brasilia, vol. 118, núm. 1, enero-julio de 1994.

——. «Os usos da história oral e da história de vida; trabalhando com elites políticas», *Dados*, vol. 27, núm. 1, 1984.

Campos, Anna M. «Accountability: quando devemos traduzi-la para o português?», *Revista de Administração Pública*, Río de Janeiro, vol. 24, núm. 2, febrero-abril de 1990.

Campos, Edmundo (org.) *Sociologia da burocracia*. Río de Janeiro: Zahar, 1976.

Capra, Fritjof. *O ponto de mutação*. São Paulo: Cultrix, 1982.

——. *El tao da física: um paralelo entre a física moderna e o misticismo oriental*. São Paulo: Cultrix, 1982.

Cardoso, Fernando Henrique. *Contratos de gestão e a experiência francesa de renovação do setor público*. Brasilia: SAF/ENAP, 1993.

Caridad Sebastián, Mercedes; Méndez Rodríguez, Eva Mª; Rodríguez Mateos, David. «La necesidad de políticas de información ante la nueva sociedad globalizada: el caso español», *Ciência da Informação*. Brasilia, vol. 29, núm. 2, mayo-agosto de 2000, pp. 22-36. Disponible en: <http://www.scielo.br/pdf/ci/v29n2/a04v29n2.pdf>. Acceso el 11 de enero de 2008.

Carlberg, Ingrid. *L'opaque transparence de l'Union Européene*. Disponible en: http//www.monde-diplomatique.fr/md/1997/06/CARLBERG/8834.html>. Acceso el 29 de noviembre de 1997.

Carneiro, Dirceu; Malin, Ana Maria Barcelos; Rocha, José Ezil Veiga da. «Informação e informática», *Cadernos do Cedesen*. Brasilia, núm. 2, 1991.

Carneiro, Paulo. «A UNESCO e a Informação», *Ciência da Infomação*. Río de Janeiro, vol. 6, núm. 1, 1977, p. 7.

Carnoy, Martin. *Estado e teoria política*. Campinas: Papirus, 1990.

Carroll, Michael E. «Natis, an International Information System: impossible dream or attainable reality?», *The American Archivist*, vol. 39, núm. 3, julio de 1976, pp. 337-341.

Carucci, Paola. «Les archives nationales/féderales: systèmes, problemes et perspectives», en: *Table Ronde des Archives*, 26, Madrid, 1989.

Carvalho, José Murilo de. «Entre a liberdade dos antigos e a dos modernos: a república no Brasil», *Dados*, vol. 32. núm. 3, 1989.

Carvalho, Katia de. «Cidadania: direito à informação e à comunicação», *Revista Tempo Brasileiro*, Río de Janeiro, núm. 100, enero-marzo de 1990, pp. 9-30.

Carvalhosa, Modesto (coord.). *O livro negro da corrupção*. Río de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

Castells, Manuel. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

Castor, Belmiro V.J.; França, Célio Francisco. «Administração pública no Brasil: exaustão e revigoramento do modelo», en: Castor, Belmiro V.J. *et al.*, *Estado e administração pública: reflexões*. Brasilia: Funcep, 1987.

Castoriadis, Cornelius. *A instituição imaginária da sociedade*. Río de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

Castro, Astréa de Moraes *et al*. *Arquivística = Técnica; Arquivologia = Ciência*. Brasilia: ABDF, 1985.

Cepick, Marco A.; Eisemberg, José. *Internet e política: teoria e prática da democracia eletrônica*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

Cepick, Marco A.; Oliveira, Elke R. de. *Informação e cidadania: democracia e eficiência para a administração pública*. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal, 1996.

Cerroni, Umberto. *Política*. São Paulo: Brasiliense, 1993.

Chacón de Umaña, Luz Alba. «Implantación del Sistema Nacional de Archivos en Costa Rica», *Anuario Interamericano de Archivos*, Córdoba, vol. 11, 1984, pp. 163-167.

Chahin, *Ali et al*. *E-Gov.br: a próxima revolução brasileira*. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

Chartier, Roger. *A história cultural entre práticas e representações*. Río de Janeiro: Bertrand Brasil S.A., 1993.

Chatelet, François; Duhamel, Olivier; Pisier-Kouchner, Evelyne. *História das idéias políticas*. Río de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1993.

Chauí, Marilena. *Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas*. São Paulo: Moderna, 1980.

——. *Conformismo e resistência: aspectos da cultura popular no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1996.

Cheibub, Zairo B.; Reis, Elisa P. «Pobreza, desigualdade e consolidação democrática», *Revista de Ciências Sociais*, vol. 36, núm. 2, 1993, pp. 233-259.

Chevalier, Jacques. «Le mithe de la transparence administrative», en: Centre Universitaire de Recherches Administratives e Politiques de Picardie. *Information e transparence administrative*. París: PUF, 1988.

Churchman, C.W. *Introdução à teoria dos sistemas*. Petrópolis: Vozes, 1978.

Ciudad Política. «Las políticas públicas: productos del sistema político», *Ciudad Política – Ciencia Política – Praxis y Ciencia Política*, 2005. Disponible en: <http://www.ciudadpolitica.com 13/8/2005 18:37:27 – 1>. Acceso el 25 de enero de 2006.

Colombia, Archivo General de la Nación. *Diccionario de terminologia archivística*. Bogotá: Archivo General de la Nación, 1992.

Comissão Especial de Preservação do Acervo Documental (CEPAD). *A importância da informação e do documento na administração pública brasileira*. Brasilia: Funcep, 1987.

Comparato, Fabio Konder. «A nova cidadania», *Lua Nova*, núms. 28/29, 1992.

Conselho Nacional de Arquivos. *A política nacional de arquivos: a ação do Conselho Nacional de Arquivos*. Río de Janeiro: Conarq, 1997.

Continolo, Giuseppe. *Como organizar o arquivo*. Lisboa: Martins Fontes, 1975.

Cortés Alonso, Vicenta. *Sistema Nacional de Archivos y gestión de documentos: RAMP, proyecto piloto*. París: UNESCO, 1981.

——. *Sistema Nacional de Archivos. Informe para el Gobierno de Costa Rica por la UNESCO*. París: UNESCO, 1978.

Costa, Célia Maria Leite. *Memória e administração: o Arquivo Público do Império e a consolidação do Estado brasileiro*. Tesis de doctorado en Historia Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Río de Janeiro, 1997.

Costa, Celia Maria Leite; Fraiz, Priscila Moraes Varella. «Acesso à informação nos arquivos brasileiros», *Estudos Históricos*, Río de Janeiro, vol. 3. núm. 5, 1990, pp. 75-92.

Costa, Frederico L.; Cavalcanti, Bianor S. «Mudança organizacional no setor público», *Revista de Administração Pública*, Río de Janeiro, vol. 25, núm. 1, noviembre de 1990-enero de 1991, pp. 82-106.

Coutinho, Carlos Nelson. *Dualidade de poderes: introdução à teoria marxista de Estado e revolução*. São Paulo: Brasiliense, 1987.

Coutinho, Carlos Nelson; Nogueira, Marco Aurélio. *Gramsci e a América Latina*. Río de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

Couto, Claudio Gonçalves. «Modernizaçao», en: enap, *Estrutura e organização do poder executivo*. Brasilia: Centro de Documentação, Informação e Difusão Gracialiano Ramos, 1993.

Couture, Carol. «Rôle et champs d'application de la législation archivistique», *Ciberlegenda*, núm. 1, 1998. Disponible en: <http://www.uff.br/mestcii/carol1.htm>. Acceso el 21 de septiembre de 2003.

Couture, Carol *et al*. *Le fondements de la discipline archivistique*. Quebec: Presses de l'Université du Québec, 1994.

Couture, Carol; Ducharme, Jacques; Rousseau, Jean-Yves. «L'Archivistique a-t-elle trouvé son identité?», *Argus*, vol. 17, núm. 2, junio de 1988.

Couture, Carol; Lajeunesse, Marcel. *Législations archivistiques et politiques nationales d'archives: étude comparative d'impact*. Montreal: Université de Montréal, 1991.

Couture, Carol; Rousseau, Jean-Yves. *Les archives au XX^e siècle: une réponse aux besoins de l'administration et de la recherche*. Montreal: Université de Montréal, 1982.

Cronin, Blaise. «Esquemas conceituais e estratégicos para gerência da informação» *R. Esc. Bibliotecon. UFMG*, Belo Horizonte, vol. 19, núm. 2, septiembre de 1990.

Cruz-Ramos, Rosalba; Zetter-Leal, Julio. «Las políticas de información de la UNESCO y su repercusión en América Latina», *Rev. Esp. Doc. Cient.*, Madrid, vol. 15, núm. 4, 1992, pp. 340-358.

Cubillo, Julio. «Políticas públicas de información en América Latina: ¿cuánto nos hemos renovado?», *DataGramaZero*, vol. 4, núm. 4, agosto de 2003. Disponible en: <http://www.dgz.org.br/ago03/Art 03.htm>. Acceso el 18 de mayo de 2004.

Cunha, Leila G.C. «Sistemas e redes de informação», *Ciência da Informação*, Río de Janeiro, vol. 6, núm. 1, 1977, pp. 33-43.

Da Matta, Roberto. «O ofício do etnólogo, ou como ter "anthropological blues"», en: Nunes, Edson de O. (org.), *A aventura sociológica*. Río de Janeiro: Zahar, 1978.

Dagnino, Renato *et al*. «Metodologia de análise de políticas públicas», en: *Gestão estratégica da inovação: metodologias para análise e implementação*. Taubaté: Editora Cabral Universitária, 2002. Disponible en:

<http://www.campus-oei.org/salactsi/index.html>. Acceso el 25 de enero de 2006.

Dallari, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 1995.

Daniels, Maygene E.; Walch, Timothy (orgs.). *A Modern Archives Reader: Basic Readings on Archival Theory and Practice*. Washington: National Archives and Record Service, 1984.

Dannemann, Maria Luisa Stallard *et al.* «Terminologia arquivística», en: Congresso Brasileiro de Arquivologia, 1, 1972, Río de Janeiro. *Anais*... Brasilia: Senado Federal, 1979.

Debasch, Patrick. *La transparence administrative en Europe*. París: cnrs, 1990.

Delattre, Pierre. *Teoria dos sistemas e epistemologia*. Lisboa: Regra do Jogo, 1981.

Delmas, Bruno. *Haiti: état des systèmes d'information des pouvoirs publiques et propositions de reorganization et developpement*. Port-au-Prince: unesco, 1979.

Delmas. B.; D'Olier, J.H. *La Planification des infrastructures nationales de documentation de bibliothéques et d'archives: esquisse d'une politique générale*. París: unesco, 1974.

Demo, Pedro. «Participação e planejamento», *Revista da Administração Pública*, Río de Janeiro, vol. 25, núm. 3, julio-septiembre de 1991.

——. *Participação é conquista*. São Paulo: Cortez, 1994.

Departamento de Patrimônio Histórico (São Paulo). *O direito à memória: patrimônio histórico e cidadania*. São Paulo: dph, 1992.

Dervin, Brenda. «Information-democracy: an examination of underlying assumptions», *Journal of the American Society of Information Science*, vol. 45, núm. 6, 1994, pp. 369-385.

Dias, Edmundo Fernandes *et al*. *O outro Gramsci*. São Paulo: Resgate, 1996.

Diniz, Eli. «Governabilidade, governance e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma», *Revista do Serviço Público*. Brasilia, vol. 120, núm. 2. mayo-agosto de 1996.

——. *Crise, reforma do Estado e governabilidade*. Río de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

«Diretrizes básicas para a Implantação do Sistema Nacional de Informação Científica e Tecnológica (SNICT)», *Ciência da Informação*, Río de Janeiro, vol. 2, núm. 1, 1973, pp. 69-72.

Domínguez Luis, José Antonio. «El derecho de información administrativa: información documentada y transparencia administrativa», *Civitas: Revista Española de Derecho Administrativo*, Madrid, núm. 88, octubre-diciembre de 1995.

Dowbor, Ladislau. «Governabilidade e descentralização», *Revista do Serviço Público*, Brasilia, vol. 118, núm. 1, enero-julio de 1994.

Downs, Anthony. *An Economic Theory of Democracy*. Stanford, 1956.

Drai, Raphael. «L'Etat-soft et la communication administrative», en: Centre Universitaire de Recherches Administratives et Politiques de Picardie. *Information e transparence administrative*. París: PUF, 1988.

Draibe, Sonia; Henrique, Wilnês. «"Welfare State", crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional», *Revista Brasileira da Ciências Sociais*, vol. 3, núm. 6, febrero de 1988.

Dreifuss, René. *Política, poder, Estado e força: uma leitura de Weber*. Petrópolis: Vozes, 1993.

Dreyer-Eimbcke, Oswald. *O descobrimento da Terra. História e histórias da aventura cartográfica*. São Paulo: Melhoramentos, 1992.

Duchein, Michel. *Los obstáculos que se oponen al acceso, a la utilización y a la transferencia de la información conservada en los archivos: un estudio del RAMP*. París: UNESCO, 1983.

Durá, Jaime Ferri. «Políticas públicas», en: Reyes, Román (dir.), *Diccionario crítico de ciencias sociales*. Madrid: publicación electrónica, Universidad Complutense, 2004. Disponible en: <http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario>. Acceso el 25 de enero de 2006.

Durand, Daniel. *La Systèmique*. París: PUF, 1992.

Durand Florez, Guillermo. «Sistema Nacional de Archivos», *Revista del Archivo General de la Nación*, Lima, vol. 7, 1984, pp. 11-47.

Durham, Eunice. «A construção da cidadania», *Novos Estudos Cebrap*, núm. 10, octubre de 1984, pp. 24-29.

Durkheim, E. *As normas elementares da vida religiosa*. São Paulo: Abril, 1978.

——. *As regras do método sociológico*. São Paulo: Abril, 1978.

EAGLETON, Terry. *Ideologia: uma introdução*. São Paulo: Editora da UNESP/ Editora Boitempo, 1997.

EASTON, David (org.). *Modalidades de análise política*. Río de Janeiro: Zahar, 1970.

ECO, Umberto. *Como se faz uma tese*. São Paulo: Perspectivas, 1989.

——. *O pêndulo de Foucault*. Río de Janeiro: Record, 1989.

ENAP. *Fluxograma de criação de ministérios, órgãos da Presidência da República e cargos de Ministro de Estado*. Brasilia: ENAP, septiembre de 1991.

ECUADOR. «Creación del Sistema Nacional de Archivos: Ley núm. 92, del 13 de mayo de 1982», *Anuário Interamericano de Archivos*, Córdoba, vol. 11, 1984, pp. 79-86.

ESCOLA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. *Pacto federativo e as relações intergovernamentais*. Curitiba: EMAP, 1995.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. «As três economias políticas do "Welfare State"», *Lua Nova*, núm. 24, septiembre de 1991.

ESPOSEL, José Pedro. «A propósito do Sistema Nacional de Arquivos», *Arquivo & Administração*, Río de Janeiro, vol. 5, núm. 1, abril de 1977, pp. 15-16.

——. «Arquivologia e desenvolvimento. O desenvolvimento, a administração e o arquivo», *Revista do Serviço Público*, Brasilia, vol. 101, núms. 3-4, julio-diciembre de 1968, pp. 136-145.

ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA. Circular Nº. A-130. *Memorandum for Heads of Executive Departments and Establisments/Management of Federal Information Resources*. Washington: White House, 1996.

EUROPEAN ARCHIVAL CONFERENCE ON THE CREATION AND ORGANIZATION OF CONTEMPORARY RECORDS 1, Budapest, 1985. *Proceedings*... París: Internacional Council on Archives, 1985.

EVANS, Frank B. «La UNESCO y el desarrollo de los archivos», *Rev. de la UNESCO de Ciencia de la Información*, Bibliotecas y Archivos, París, vol. 4, núm. 3, 1982, pp. 168-186.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. São Paulo: Edusp, 1975.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. «Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes», *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 18, núm. 51, febrero de 2003.

Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro. *Desburocratização eletrônica nos municípios do estado do Rio de Janeiro*. Río de Janeiro: Assessoria de Infra-Estrutura e Novos Investimentos, 2002.

Fernandes. M.C.S.M. «O Sistema Nacional de Arquivos», *Arquivo & Administração*, Río de Janeiro, vol. 7, núm. 3, diciembre de 1979, pp. 7-15.

Fernández, Estanislao de Kostka. «Políticas públicas», en: Reyes, Román (dir.). *Diccionario crítico de ciencias sociales*. Madrid: publicación electrónica, Universidad Complutense, 2004. Disponible en: <http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario>. Acceso el 25 de enero de 2006.

Ferreira, Caio Márcio Marini. «Crise e reforma do Estado: uma questão de cidadnia e valorização do servidor», *Revista do Serviço Público*, Brasilia, vol. 120, núm. 3, septiembre-diciembre de 1996.

Ferreira, Nilda. *Cidadania: uma questão para a educação*. Río de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

Fiori, José Luís. *O vôo da coruja: uma leitura não liberal da crise do Estado desenvolvimentista*. Río de Janeiro: Ed. uerj, 1995.

Fonseca, Maria Odila. *Direito à informação: acesso aos arquivos públicos municipais*. Tesis de maestría en Ciencias de la Información, Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia/Universidade Federal do Rio de Janeiro, Río de Janeiro, 1996.

Fontes, Vírginia. *A dimensão invisível da violência: a exclusão «moderna e eficaz»*. Niterói: uff/Departamento de História, 1995 (mimeo).

Fórum Nacional de Diretores de Arquivos Estaduais. *Seminários Nacionais de Arquivos Estaduais: recomendações*. São Paulo: Arquivo do Estado de São Paulo, 1987.

Foucault, Michel. *A microfísica do poder*. Río de Janeiro: Graal, 1979.

——. *As palavras e as coisas: uma arqueologia das ciências humanas*. São Paulo: Martins Fontes, 1990.

Francia. Direction des Archives de France. *La pratique archivistique française*. París: Archives Nationales, 1993.

Franco Huerta, Eutiquio. «El Sistema Nacional de Archivos en México», *Anuario Interamericano de Archivos*, Córdoba, núm. 11, 1984, pp. 169-172.

Franz, Eckhart G. «Federalisme, centralization et decentralization dans les archives in Republique Féderale d'Allemagne», *La Gazette des Archives*, París, 2/3 trim. 1983, pp. 119-130.

FREDDI, Giorgio. «Teoria da organização», en: BOBBIO, Norberto *et al.*, *Dicionário de política*. Brasilia: Universidade de Brasília, 1993.

FRISCHTAK, Leila L. *Governance Capacity and Economic Reform in Developing Countries. Technical Paper, 254*. World Bank, 1994.

FUNDACIÓN HISTÓRICA TAVERA. *Los archivos de América Latina*. Disponible en: <http://www.tavera.com/tavera/informe/chile/chirec.htm>. Acceso el 22 de septiembre de 2003.

——. *Brasil: primer borrador de informe sobre la situación del patrimonio documental de América Latina*. Madrid: Fundación Histórica Tavera, 1999.

GARTNER GROUP. *Singapore's E-Government Initiative*. Stamford, Connecticut: Gartner First Take, 2000.

GIRGLIOLI, Pier Paolo. «Burocracia», en: BOBBIO, Norberto *et al.*, *Dicionário de política*. Brasilia: Universidade de Brasília, 1993.

GOFFMAN, E. *A representação do eu na vida cotidiana*. Petrópolis: Vozes, 1975.

GOMES, F. Araujo: HELLUY, Hâmida R. *Manual de arquivo e documentação*. Río de Janeiro: Interciência, 1976.

GONZÁLEZ DE GOMEZ, Maria Nélida. «Além do Estado e do mercado: a busca de novos parâmetros na institucionalização da informação», *Revista do Serviço Público*, vol. 118, núm. 3, septiembre-diciembre de 1994.

——. «Novos cenários políticos para a informação», *Ciência da Informação*, Brasilia, vol. 31, núm. 1, enero-abril de 2002, pp. 27-40. Disponible en: <http://www.ibict.br/cionline/310100/index.htm>. Acceso el 20 de julio de 2002.

GORBEA, Josefina Q. de *et al. Sistemas de arquivos e controle de documentos*. São Paulo: Atlas, 1976.

GRAMSCI, Antonio. *Os intelectuais e a organização da cultura*. Río de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

——. *A concepção dialética da história*. Río de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

——. *Maquiável, a política e o Estado moderno*. Río de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

GRAWITZ, Madeleine. *Métodes des sciences sociales*. París: Dalloz, 1984.

GROLIER, Eric de. *The Organization of Information Systems for Government and Public Administration*. París: UNESCO, 1979.

Grupo de Trabalho. «Os serviços de informação do Poder Executivo Federal», *Revista do Serviço Público*, Brasilia, vol. 118, núm. 3, enero-abril de 1994.

Guerzoni Filho, Gilberto. «Tentativas e perspectiva de formação de uma burocracia pública no Brasil», *Revista do Serviço Público*, Brasilia, vol. 120, núm. 1, enero-abril de 1996.

Guinchat, Claire. *Introduction générale aux sciences et techniques de l'information et de la documentation*. París: UNESCO, 1984.

Habermas, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública*. Río de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

Haguette, Teresa Maria Frota. *Metodologias qualitativas na sociologia*. Petrópolis: Vozes, 1990.

——. *O cidadão e o Estado: a construção da cidadania brasileira; 1940-1992*. Fortaleza: UFC, 1994.

Harvard-Williams, P. *Natis Planning Information Manpower*. París: UNESCO, 1976.

Heredia Herrera, Antonia. *Archivística general: teoría y práctica*. Sevilla: Diputación Provincial de Sevilla, 1991.

Hill, M.W. *National Information Policies: A Review of the Situation in Seventeen Industrialised Countries with Particular Reference to Scientific and Technical Information*. La Haya: FID/UNESCO, 1989.

Höfling, Eloisa de Mattos. «Estado e políticas (públicas) sociais», *Cadernos Cedes*, vol. 21, núm. 55, noviembre de 2001.

Holguín Quiñones, Blanca. «El Sistema Nacional de Archivos», *Boletín del Sistema Nacional de Archivos*, México, núm. 6, julio-agosto de 1984, p. 11.

Inpe. *Engenharia de sistemas. Planejamento e controle de projetos*. Petrópolis: Vozes, 1974.

International Council on Archives. *Dictionary of Archival Terminology: English and French with Equivalent in Dutch, German, Russian and Spanish*. Múnich, Nueva York, Londres y París: Saur, 1988.

Irlanda. *Annual Report of the Ombudsman*. Dublín: Office of the Ombudsman, 1995.

Jacobi, P. «Descentralização municipal e participação dos cidadãos: apontamentos para o debate», *Lua Nova*, São Paulo, CEDEC, núm. 20, 1990.

JAÉN GARCÍA, Luis Fernando. «La legislación archivística en América Latina. Diálogos», *Revista Electrónica de Historia*, núm. 3, abril-julio de 2001. Disponible en: <http://ns.fcs.ucr.ac.cr/~historia/articulos/legis-arch.htm>. Acceso el 15 de agosto de 2003.

JAPIASSU, Hilton. *Interdisciplinaridade e patologia do saber*. Río de Janeiro: Imago, 1976.

JARDIM, José Maria. «A face oculta do Leviatã: gestão da informação e transparência administrativa», *Revista do Serviço Público*, Brasilia, vol. 119, núm. 1, enero-abril de 1995.

——. *As representações dos conceitos de redes e sistemas entre arquivistas*. Río de Janeiro, 1993.

——. «Capacidade governativa, informação e governo eletrônico», *DataGramaZero*, Río de Janeiro, vol. 1, núm. 5, octubre de 2000.

——. «O conceito e a prática de gestão de documentos», *Acervo*, Río de Janeiro, vol. 3, núm. 3, diciembre de 1987.

——. «O inferno das boas intenções: legislação e políticas arquivísticas», en: MATTAR, Eliana. *Acesso à informação e política de arquivos*. Río de Janeiro: Arquivo Nacional, 2003.

——. «O problema dos arquivos administrativos na América Latina», en: SEMINÁRIO DE DESCRIÇÃO ARQUIVÍSTICA 1, Santiago de Chile, 1991.

——. «Política nacional de arquivos», en: SOARES, Iaponan (org.). *Arquivos e documentos em Santa Catarina*. Florianópolis: Arquivo Público do Estado, 1985.

——. *Sistemas e políticas públicas de arquivos*. Niterói: Eduff, 1994.

——. «Sistema Nacional de Arquivos: a saga e a sina», *Boletim do Centro de Memória da Unicamp*, Campinas, vol. 1. núm. 2, julio-diciembre de 1989, pp. 12-17.

——. *Transparência e opacidade do Estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental*. Niterói: Eduff, 1998.

JARQUÍN, Edmundo. *Estado democrático y governabilidad en el siglo XXI*. Disponible en: http://www.iigov.org/iigov/pnud/revista/prevista6.htm. Acceso el 8 de julio de 2000.

JEGOUZO, Yves. «El derecho a la transparencia administrativa: el acesso de los administrados a los documentos administrativos», *Documentación Administrativa*, Madrid, núm. 239, julio-septiembre de 1994.

KETELLAR, Eric. «Centralisation, décentralisation et archives», en: CONFÉRENCE INTERNATIONALE DE LA TABLE RONDE DES ARCHIVES 24, Helsinki, 1986. *Actes*… París: Conseil International des Archives, 1987.

KHOURY, Yara. «Documentos orais e visuais: organização e usos coletivos», *Revista do Arquivo Municipal*, São Paulo, vol. 200, 1991, pp. 77-97.

KLIKSBERG, Bernardo. *Como transformar o Estado: para além de mitos e dogmas*. Brasilia: ENAP, 1992.

KUHN, Thomas S. *A estrutura das revoluções científicas*. São Paulo: Perspectiva, 1982, 257 pp.

LACLAU, Ernesto; MOUFFE, Chantal. *Hegemony and Socialist Strategy: Towards a Radical Democratic Politics*. Londres: Thetford Press, 1985.

LAKATOS, E.; MARCONI, M. *Metodologia científica*. São Paulo: 1983.

LAPLANTINE, François. *Aprender antropologia*. São Paulo: Brasiliense, 1993.

LE GOFF, Jacques. *Memória/História*. Enciclopédia Einaudi. Porto: Imprensa Nacional – Casa da Moeda, 1984.

LENK, K.; Traunmüller, R. «Broadening the concept of electronic government», en: PRINS, J.E.J. (ed.), *Designing e-Government*. Kluwer Law International, 2001, pp. 63-74.

LEVI, Lucio. «Governo», en: BOBBIO, Norberto *et al., Dicionário de política*. Brasilia: Universidade de Brasília, 1993.

LIEVROW, Leah. «Information Resources and Democracy: Understanding the Paradox», *Journal of the American Society of Information Science*, vol. 45, núm. 6, 1994, pp. 350-357.

LOBO, Thereza Larque. «Descentralização: cenários e perspectivas», *Revista do Serviço Público*, Brasilia, vol. 118, núm. 3, septiembre-diciembre de 1994.

LOCHAK, Danièle. «Secret, securité e liberté», en: CENTRE UNIVERSITAIRE DE RECHERCHES ADMINISTRATIVES ET POLITIQUES DE PICARDIE. *Information et Transparence Administrative*. París: PUF, 1988.

LODONI, Elio. *Archivistica. Principi e problemi*. Milán: Franco Angeli, 1990.

LOJKINE, Jean. *A revolução informacional*. São Paulo: Cortez, 1995.

LYOTARD, Jean-François. *O pós-moderno*. Río de Janeiro: José Olympio, 1993.

MACHLUP, F; MANSFIELD, U. (eds.). *The Study of Information: Interdisciplinary Messages*. Nueva York: John Wiley, 1993.

MAGNANI, José Guilherme Cantor. «Discurso e representação, ou de como os baloma de kiriwina podem reencarnar-se nas atuais pesquisas», en: CARDOSO, R. (org.). *A aventura antropológica*. Río de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

MALIN, Ana Maria Barcelos. «A desordem federal», *Revista do Serviço Público*, vol. 118, núm. 3, septiembre-diciembre de 1994.

——. *Estado e sociedade da informação no Brasil: uma investigação sobre o papel da informação na gestão pública*. Tesis de doctorado en Ciencias de la Información, PPGCI-IBICT-UFRJ, 2003.

MANZINI-COVRE, Maria de Lourdes. *A fala dos homens: estudo de uma matriz cultural de um Estado do mal-estar*. São Paulo: Brasiliense, 1993.

MARCELINO, Gileno. *Governo, imagem e sociedade*. Brasilia: Funcep, 1988.

MARSHALL, T.H. *Cidadania, classe social e status*. Río de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTÍNEZ COMECHE, Juan Antonio. *Teoría de la información documental y las instituciones documentales*. Madrid: Síntesis, 1995.

MARTINS, Carlos Estevam. «Governabilidades e controles», *Revista de Administração Pública*, Río de Janeiro, vol. 23, núm. 1, enero-marzo de 1989, pp. 5-20.

MARTINS, Humberto Falcão. *A modernização da administração pública brasileira no contexto do Estado. Rio de Janeiro*. Tesis de maestría en Administración Pública, Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas, 1995.

MARTINS, Luciano. *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*. Río de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

MATOS, Aécio Gomes de. «Alienação no serviço público», *Psicologia, Ciência e Profissão*, Brasilia, núms. 1-4, 1994, pp. 28-33.

MATTA CASTILON, José Manuel. «Repercusión de la descentralización en las políticas archivísticas y administraciones de archivos», en: CONGRESO INTERNACIONAL DE ARCHIVOS 10, Bonn, 1984. *Actes…* Bonn: Conseil Internacional des Archives, 1984.

MATTOS, Erotildes de Lima. *Estruturas sistêmicas em bibliotecas universitárias brasileiras: ficção ou realidade?* Tesis de maestría en Ciencias de la Información, Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia e Universidade Federal do Rio de Janeiro, Río de Janeiro, 1992.

Mauss, M. *Antropologia*. São Paulo: Ática, 1979.

Medeiros, Antonio Carlos; Brandão, Hugo Júnior. «Em busca de novos paradigmas para a análise de políticas públicas», *Revista de Administração Pública*, Río de Janeiro, vol. 24, núm. 3, mayo-julio de 1990, pp. 4-53.

Meirelles. Fernando de Souza. «Administração da implementação dos recursos de informática». Tesis de doctorado, EAESP, GFV, São Paulo, 1991.

Melo, Marcus André. «Estado, governo e políticas públicas», en: Miceli, Sergio (org.). *O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)*. São Paulo: Sumaré, 1999, pp. 59-99.

Mendonça, Sonia. «Por uma sócio-história do Estado no Brasil», en: Iphan. *A invenção do patrimônio: continuidade e ruptura na constituição de uma política de preservação no Brasil*. Río de Janeiro: Iphan, 1995.

Mendoza Zuñiga, Ramiro A. «Notas sobre el acceso a la documentación administrativa (acerca de la publicidad, la transparencia y el secreto)», *Revista de Derecho Público*. Santiago de Chile, vol. 59, 1996, pp. 243-275.

México. *Los sistemas red de archivos del Gobierno federal: Normas para la organización y el funcionamiento de los servicios archivísticos de la administración centralizada*. México: Secretaría de Gobernación, 1984.

Miceli, Sergio (org.). *Estado e cultura no Brasil*. São Paulo: DIFEL, 1984.

Miliband, Ralph. *O Estado na sociedade capitalista*. Río de Janeiro: Zahar, 1972.

Minayo, Maria Cecília de Souza. *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. São Paulo – Río de Janeiro: Hucitec – Abrasco, 1992.

Ministério da Administração e Reforma do Estado, Brasil. «Decreto Nº 1.048, de 21 de janeiro de 1994. Dispõe sobre o Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática, da Administração Pública Federal e dá outras providências». Brasilia: MARE, 1995.

——. *Plano Diretor da Reforma do Estado*. Brasilia: Presidência da República, 1995.

Mitraud, Alysson D. *et al*. «Panorama da administração federal e reforma administrativa», *Revista de Administração Pública*, Río de Janeiro, vol. 11, núm. 4, octubre-diciembre de 1977.

Molino, Enzo (1992). *Políticas de información en América Latina y el Caribe: estudio en siete países de la región: documento final*. Disponible en:

<http://www.infolac.ucol.mx/documentos/politicas/27.pdf>. Acceso el 27 de marzo de 2006.

MONTEIRO, Norma de Góes. «El reto archivístico en los estados federales: el ejemplo de Brasil», *Anuario Interamericano de Archivos*, Córdoba, vol. 11, 1987, pp. 40-47.

MONTVILOFF, Victor. *Politiques nationales de l'information. Manuel concernant la formulation, l'approbation, la mise en oeuvre et l'action d'une politique nationale de l'information*. París: UNESCO, 1990.

MORAES, Ilara Hammerli Sozzi. *Informações em saúde: da prática fragmentada ao exercício da cidadania*. São Paulo – Rio de Janeiro: Hucitec – Abrasco, 1995.

MORIN, Edgar. *O método: a natureza da natureza*. Lisboa: Publicações Europa-América, 1981.

——. *Science avec conscience*. París: Fayard, 1982.

MOSCOVICI, S. *A representação social da psicanálise*. Río de Janeiro: Zahar, 1978.

MULLER, Pierre. *Les politiques publiques*. París: PUF, 2004.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. *A análise das políticas públicas*. Pelotas: Educat, 2004.

NAGEL, Rolf (ed.). *Dicionário de termos arquivísticos. Subsídios para uma term-nologia arquivística brasileira*. Bonn – Salvador: Fundação Alemã para o Desenvolvimento Internacional – Universidade Federal da Bahia, 1989.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. «Permanência e mudança no setor público», *Revista do Serviço Público*, Brasilia, vol. 118, núm. 1, enero-julio de 1994.

——. *Governos eletrônicos*. Disponible en: <http://geocities.com/maisbrasil/goveletron.htm>. Acceso el 6 de julio de 2002.

NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Río de Janeiro–Brasilia: Jorge Zahar Ed.–ENAP, 1997.

NUNES, Geraldo. *O Sr. Empresário e sua Criada a Constituição; uma análise do discurso do empresariado brasileiro*. Tesis de doctorado en Comunicación, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Río de Janeiro, 1993.

OLIVEIRA, Daíse Aparecida de. «O Sistema de arquivos para o Municipio de São Paulo», *Revista do Arquivo Municipal*, São Paulo, vol. 199, 1991, pp. 113-143.

——. «Proyecto de sistema de archivos para el Município de São Paulo», *Cadernos Fundap*, São Paulo, núm. 8, abril de 1984, pp. 31-39.

Oliveira, Eliane Braga de. *A contratação de terceiros nos serviços arquivísticos da administração pública federal em Brasília*. Tesis de maestría en Ciencias de la Información y Documentación, Universidade de Brasília, Brasilia, 1997.

Oppenhein, Felix E. «Igualdade», en Bobbio, Norberto *et al.*, *Dicionário de política*. Brasilia: Universidade de Brasília, 1993.

Orlandi, E.P. *A linguagem e seu funcionamento: as formas do discurso*. Campinas: Pontes, 1987.

Orozco Barbosa, Jaime. «El sistema nacional de archivos: situación actual y perspectivas», *Foro Archivístico*, México, núm. 2, julio-diciembre de 1991, pp. 3-9.

Ortiz, Renato. *A moderna tradição brasileira: cultura brasileira e indústria cultural*. São Paulo: Brasiliense, 1988.

Paes, Marilena Leite. «O sistema nacional de arquivos e a memória nacional», *Arquivo & Administração*. Río de Janeiro, vol. 5, núm. 3, diciembre de 1977, p. 3 (editorial).

——. *Arquivo: teoria e práctica*. Río de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

Palacios Preciado, Jorge. «Archivos, investigación y el sistema nacional de archivos», *Revista Interamericana de Bibliotecología*, Medellín, vol. 8, núm. 1, 1985, pp. 17-35.

Paoli. M.C.; Sader, E. «Sobre "classes populares" no pensamento sociológico brasileiro (notas de leituras sobre acontecimentos recentes)», en: Cardoso, R. (org.). *A aventura antropológica*. Río de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

Parker, James. «Archival Systems», en: Congrès International des Archives 12, Montreal, 1992. *Actes*… París: Saur, 1994.

Pastori, Giorgio. «Administração pública», en: Bobbio, Norberto *et al., Dicionário de política*. Brasilia: Universidade de Brasília, 1993.

Peixoto, Celina Vargas do Amaral. *Por um Sistema Nacional de Arquivos*. Río de Janeiro: s./e., 1988.

——. «Uma política de gestão documentos: preparar a documentação do século xx para o século xxi», *Cadernos Fundap*, São Paulo, núm. 8, abril de 1984, pp. 17-20.

PERRI, G. *Governo eletrônico: em busca de uma conceituação*. Disponible en: <http://www.ebape.fgv.br/e_government/asp/dsp_oquee.asp>. Acceso el 8 de agosto de 2008.

PINHEIRO, Lena Vânia. *Políticas públicas de informação para o novo século*. Río de Janeiro: IBAC, 1994.

PIZZA JUNIOR, Wilsom. «Considerações sobre a teoria geral de sistemas», *Revista de Administração Pública*, Río de Janeiro, vol. 20, núm. 2, abril-junio de 1986, pp. 71-89.

POIRMEUR, Yves. «Transparence et secret administratif dans le debat politique» en: CENTRE UNIVERSITAIRE DE RECHERCHES ADMINISTRATIVES ET POLITIQUES DE PICARDIE. *Information et transparence administrative*. París: PUF, 1988.

PORTELLI, Hugues. *Gramsci e o Bloco Histórico*. Río de Janeiro: Paz e Terra, 1990.

PORTUGAL. INSTITUTO DA BIBLIOTECA NACIONAL E DO LIVRO. *Dicionário de terminologia arquivística*. Lisboa: Instituto da Biblioteca Nacional e do Livro, 1993.

POULANTZAS, Nicos. *Poder político e classes sociais*. São Paulo: Martins Fontes, 1985.

PRADO, Heloisa de Almeida. *A técnica de arquivar*. Río de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos Editora, 1977.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, BRASIL. *Plan Director de la Reforma del Estado*. Brasilia: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, MARE, 1995.

PRZEWORSKY, Adam. *Estado e economia no capitalismo*. Río de Janeiro: Relume Dumará, 1995.

QUÉBEC. *Annual Report of the Québec Ombudsman*. Sainte-Foy, 1995.

QUEIROZ, Jailza de Souza. *Política arquivística na Administração Pública Federal: estudo realizado no Centro de Documentação da Funarte*. Trabajo de conclusión de estudios (graduación en Archivología), Universidade Federal Fluminense, Niterói, 1995, 61 pp.

RAMÍREZ DE LEÓN, José Antonio. «Sistema Nacional de Archivos: prioridades», *Foro Archivístico*, México, núm. 3, enero-junio de 1992, pp. 3-12.

——. «El Sistema Nacional de Archivos: evaluación y perspectivas», *Foro Archivístico*, México, núm. 2, julio-diciembre de 1991, pp. 11-16.

RANGEON, François *et al*. *Information et transparence administratives*. París: PUF, 1988.

RECH FILHO, Armando. *Serviços públicos na Internet: no interesse maior do Estado ou do Cidadão? Estudo de caso dos serviços ao Cidadão de Curitiba*. Tesis de doctorado en Ingeniería de la Producción, Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção, UFSC, Florianópolis, 2004, 187 pp.

REIS, Elisa Pereira. «O Estado Nacional como ideologia: o caso brasileiro», *Estudos Históricos*, Río de Janeiro, vol. 1, núm. 2, 1988, pp. 187-203.

——. «Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas», *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 18, núm. 51, febrero de 2003.

RHOADS, James B. *Le rôle de l'administrations d'archives et de la gestion des documents courantes dans les systèmes nationaux d'information: une étude RAMP*. París: UNESCO, 1991.

RIBEIRO, Leila Beatriz. *A incorporação do conceito de sistema na ciência da informação: um exercício metodológico para seu entendimento*. Tesis de maestría en Ciencias de la Información, Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia e Universidade Federal do Rio de Janeiro, Río de Janeiro, 1993.

RIBEIRO, Sheila Maria Reis. *Controle interno e paradigma gerencial*. Texto para discusão ENAP, 17. Brasilia, 1997.

ROBERGE, Michel. *La gestion de l'information administrative: application globale, systèmique et systèmatique*. Quebec: Documentor, 1992.

ROBIN, Jacques. *Le danger d'une societé de l'information*. Disponible en: <http://www.monde-diplomatique.fr/md/1996/05/robin/2775,html>. Acceso el 12 de noviembre de 1997.

ROCHA, J. Elias Dubard de Moura. *Poderes do Estado e ordem legal*. Recife: UFPE, 1994.

RODRIGUES, José Honório. «Acessibilidade do público aos documentos», *Acervo*, Río de Janeiro, vol. 4, núm. 2, julio-diciembre de 1989 – vol. 5, núm. 1, enero-junio de 1990.

——. *A pesquisa histórica no Brasil*. São Paulo: Nacional, 1969.

——. *A situação do Arquivo Nacional*. Río de Janeiro: Ministério da Justiça e Negócios Interiores, 1959.

ROSA E SOUZA, Helena de Miranda. «Rio de Janeiro: transferência da capital federal e seus impactos na esfera da informação documentação», *Informare*, Río de Janeiro, vol. 1, núm. 2, julio-diciembre de 1995.

RUEDIGER, Marco Aurélio. *Governo eletrônico ou governança eletrônica: conceitos alternativos no uso das tecnologias de informação para o provimento de acesso cívico aos mecanismos de governo e da reforma do Estado*. Disponible en: <http://portal.cnti.ve/cnti_docmgr/sharedfiles/gobiernoelectronico7.pdf>. Acceso el 3 de junio de 2004.

RUSS, Jacqueline. *Les théories du pouvoir*. París: Librairie Générale Française, 1994.

SÁ, Celso Pereira de. *As representações sociais na perspectiva de uma psicologia do conhecimento: conceituação e problematização*. S.p.i., 1993.

SADER, Emir. «O Estado imoral», *Folha de São Paulo*, São Paulo, 14 de diciembre de 1997.

SALES, Teresa. «Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira», *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, núm. 25, 1994, pp. 27-37.

SALOMÃO, Luiz Alfredo. «Sobre a Reforma do Estado no Brasil», *Estudos*, Río de Janeiro, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (Iuperj), núm. 93, noviembre de 1996.

SANISCHI, Catherine, «L'organization des archives en Suisse: un système federatif non centralisé», *La Gazette des Archives*, París, 2/3 trim., 1983, pp. 175-181.

——. «Swiss Archives: A Federal System», *Janus*, París, núm. 2, 1986.

SANTOS, Laymert Garcia dos. *Desregulagens: educação, planejamento e tecnologia como ferramenta social*. Río de Janeiro – São Paulo: Brasiliense – Funcamp, 1981.

SANTOS, Luiz Alberto dos. *Reforma administrativa no contexto da democracia*. Brasilia: DIAP, 1997.

SANTOS, Maria Aparecida dos. «Arquivos, viga mestre da informação», *Arquivo & Administração*. Río de Janeiro, vol. 5, núm. 3, diciembre de 1977, pp. 5-20.

SANTOS, Reginaldo Souza; RIBEIRO, Elizabeth Matos. «A administração política brasileira», *Revista de Administração Pública*, Río de Janeiro, vol. 27, núm. 4, octubre-diciembre de 1995.

Santos, Roberval de Jesus Leone. *Governo eletrônico: o que se deve e o que não se deve fazer*. Disponible en: <http://portal.cnti.ve/cnti_docmgr/shared-files/gobiernoelectronico09.pdf>. Acceso el 8 de junio de 2004.

Santos, Wanderley Guilherme dos. «Fronteiras do Estado mínimo: indicações sobre o híbrido institucional brasileiro», en: Velloso, J.P. dos Reis (coord.) *O Brasil e as reformas políticas*. Río de Janeiro: José Olympio, 1992.

——. *Razões da desordem*. Río de Janeiro: Rocco, 1993.

——. *Cidadania e justiça*. Río de Janeiro: Campus, 1994.

Saur, Ricardo Adolfo de Campos. *A tecnologia da informação na Reforma do Estado. Texto para discussão ENAP*, 6. Brasilia, 1997.

Schellenberg, T.R. *Arquivos modernos. Princípios e técnicas*. Río de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1974.

——. *Problemas arquivísticos do governo brasileiro*. Río de Janeiro: Arquivo Nacional, 1960.

Schiera, Pierangelo. «Estado moderno», en: Bobbio, Norberto *et al., Dicionário de política*. Brasilia: Universidade de Brasília, 1993.

Schwartzmann, Simon. «A abertura política e a dignificação da função pública», en: Castor, Belmiro V.J. *et al., Estado e administração pública: reflexões*. Brasilia: Funcep, 1987.

——. *Desempenho e controle na reforma administrativa*. Texto para discusión ENAP, 8. Brasilia, 1997.

Seminario Internacional sobre Estrategia para el Desarrollo de los Archivos en el Tercer Mundo. *Boletin Interamericano de Archivos*. Córdoba, vol. 7, 1980, pp. 102-105.

Serna, Miguel *et al. La necesidad de teoría(s) sobre gobierno electrónico: una propuesta integradora*. Disponible en: <http://www.clad.org.ve/fulltext/0043103.pdf>. Acceso el 11 de junio de 2004.

Serna, Nelson de Castro. «Regime e política de informação estatística», *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, vol. 16, núm. 3, julio-septiembre de 2002.

Silva, Jaime Antunes. «O Arquivo Nacional e a Política Nacional de Arquivos», en: Seminário Nacional de Arquivos Universitários, 1, Campinas, 1991. *Atas*... Campinas: Unicamp, 1992.

Silva, Terezinha Elizabeth. «Política de informação no Brasil na pós-modernidade: reflexões sobre o caso do Brasil», *Revista Informação & Sociedade: Estudos*, João Pessoa, vol. 11, núm. 1, 2001.

Silveira, José Paulo Bandeira da. *Estado capitalista e pós-estruturalismo. Temas*. Río de Janeiro: UFRJ/IFCS, 1992.

Soares, Nilza Teixeira, «Arquivos em sistemas nacionais de informação», *Arquivo & Administração*, Río de Janeiro, vol. 6, núm. 3, diciembre de 1978, pp. 12-18.

Soler, Salvador. *Poder local e planejamento participativo: teoria prática do exercício de participação popular*. Disponble en: <http://www.emprel.gov./pcr/secpolitica/ppb/poder.html>. Acceso el 23 de octubre de 1997.

Souza, Celina. «A crise do Estado e do seu aparelho», *Revista de Administração Pública*, Río de Janeiro, vol. 25, núm. 3, julio-septiembre de 1991, pp. 17-30.

——. «"Estado do campo" da pesquisa em políticas públicas no Brasil», *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 18, núm. 51, febrero de 2003.

Souza, Maria de Lurdes Costa; Danneman, Maria Luisa Stallard. «Sistema Nacional de Arquivo», en: Congresso Brasileiro de Arquivologia, 1, Río de Janeiro, 1971. *Anais…* Río de Janeiro: AAB, 1972.

Souza, Patrícia Balduíno de. *Política de compartilhamento de recursos informacionais nas redes e sistemas de informação em instituições do poder brasileiro*. Tesis de maestría en Biblioteconomía y Documentación, Universidade de Brasília, Brasilia, 1988.

Souza, Renato Tarciso Barbosa de. *Arquivos administrativos e massas documentais acumuladas: busca de novas soluções para velhos problemas*. Tesis de maestría en Ciencias de la Información y Documentación, Universidade de Brasília, Brasilia, 1995.

Spanou, Calliope. «Les associations face a l'information administrative: les cas de l'environment», en: Centre Universitaire de Recherches Administratives et Politiques ee Picardie. *Information et transparence administrative*. París: PUF, 1988.

Spink, Mary Jane (org.). *O conhecimento no cotidiano. As representações sociais na perspectiva da psicologia social*. São Paulo: Brasiliense, 1993.

——. *A cidadania em construção: uma reflexão transdiciplinar*. São Paulo: Cortez, 1994.

Tanodi, Aurelio. *The Status of Archivists in Relation to other Information Professionals in the Public Service in Latin America*. París: unesco, 1985.

Tesoro, José Luis *et al*. *Factores endógenos y exógenos asociados al desempeño del gobierno electrónico. Hallazgos emergentes de un análisis exploratorio de experiencias nacionales*. Disponible en: <http://www.clad.org.ve/fulltext/0043105.pdf>. Acceso el 7 de junio de 2004.

Touraine, Alain. *Crítica da modernidade*. Petrópolis: Vozes, 1994.

Torres, Pedro Medellín. *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*. Santiago de Chile: Cepal, 2004.

Tragtemberg, Maurício. *Burocracia e ideologia*. São Paulo: Ática, 1974.

Trindade, Antonio José Ferreira. «Aspectos táticos da administração de informática: a visão de um dirigente», en: Instituto de Administração da Universidade de São Paulo. *Estratégias de informatização da administração pública*. São Paulo, 1990 (mimeo).

Turner, Bryan. *Equality*. Londres: Ellis Horwod, 1986.

unesco. *Conferencia Intergubernamental sobre la Planificación de las Infraestructuras Nacionales de Documentación. Bibliotecas y archivos*. París: unesco, 1975.

——. *Consultation on Development of Records and Archives Management Programe (ramp)*. París: unesco, 1979.

——. *Development of National and Regional Information Systems and Services*. París: unesco, 1975.

——. Fondo Conferencia General. Serie Resoluciones. 1974-1991.

Unisist. *Étude sur la realisation d'un système mondial d'information scientifique*. París: unesco, 1971.

Universidade Federal Fluminense, Núcleo de Documentação. *Manual de normalização de trabalhos técnicos, científicos e culturais*. Niterói, 1992.

Valentim, Marta Lígia Pomim. «Informação em ciência e tecnologia: políticas, programas e ações governamentais – uma revisão de literatura», *Ciência da Informação*, Brasilia, vol. 31, núm. 3, septiembre-diciembre de 2002, pp. 92-102.

VALETTE, Jean-Jacques. *O papel dos arquivos na administração e na política de planificação nos países em desenvolvimento*. Río de Janeiro: Arquivo Nacional, 1973.

VALLET, Odon. *Administration et pouvoir*. París: Flammarion, 1995.

VASCO DE ESCUDERO, Grecia. «El Archivo Nacional del Ecuador y el Sistema Nacional de Archivos: breve enfoque expositivo», en: *De archivos y archivistas: homenaje a Aurelio Tanodi*. Washington: OEA, 1987.

——. «Sistemas (recopilaciones) de archivos. Trabajar juntos al servicio de la sociedad», en: CONGRÈS INTERNATIONAL DES ARCHIVES, 12, Montreal, 1992. *Actes*… París: Saur, 1994.

VÁSQUEZ DE PARGA, Margarita. «El Sistema Nacional de Información del Patrimonio Documental», *Boletín de la Anabad*, vol. 36, núms. 1-2, 1986.

——. «The Role of National Archives in Centralized Countries», en: TABLE RONDE DES ARCHIVES, 26, Madrid, 1989.

VÁZQUEZ, Manuel. *Introducción a la archivología. Guía de estudios*. Mercedes: Asociación Bonarense de Archivistas, 1994.

VELHO, Gilberto. «Observando o familiar», en: NUNES, Edson de O. (org.). *A aventura dociológica*. Río de Janeiro: Zahar, 1978.

VILLAVERDE MENÉNDEZ, Ignacio. *Estado democrático e información: el derecho a ser informado*. Asturias: Junta General del Principado de Asturias, 1995.

WALLISER, Bernard. *Systèmes et modèles. Introduction critique à l'analyse de systèmes*. París: Editions du Seuil, 1985.

WARLICH, Beatriz. *Reforma administrativa na era Vargas*. Río de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1983.

WEBER, Max. *Ensaios de sociologia*. Río de Janeiro: Guanabara, 1982.

WESLEY-TANASCOVIC, I. *Directrices sobre la política nacional de información. Alcance, formulación y aplicación*. París: UNESCO, 1985.

WITTER, José Sebastião. «Leiloando nossa memória e criando um sistema estadual de arquivos em São Paulo», *Cadernos Fundap*, São Paulo, núm. 8, abril de 1984, p. 2.

ZAHER, Célia Ribeiro. «Sistemas Nacionais e Internacionais de Informação», en: CONGRESSO BRASILEIRO DE BIBLIOTECONOMIA E DOCUMENTAÇÃO, 9, y JORNADA SUL-RIO GRANDENSE DE BIBLIOTECONOMIA E DOCUMENTAÇÃO, 5, Porto Alegre, 1977. *Anais*… Porto Alegre: ARB, 1977, vol. 2.

Zaldívar Collazo, Modesto. «Importancia de una política de información», *Ciencias de la Información*. La Habana, vol. 23, núm. 1, marzo de 1992, pp. 15-22.

Zaluar, Alba (org.). *Desvendando máscaras sociais*. Río de Janeiro: Francisco Alves, 1975.

Zémor, Pierre. *La communication publique*. París: PUF, 1995.

Zimath, M.B.P. *O e-Gov como fator de promoção do exercício da cidadania no Brasil*. Disertación (maestría en Ingeniería de la Producción), Curso de Posgrado en Ingeniería de la Producción y Sistemas. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2003, 130 pp.

Zimerman, Héctor J. «Origen y actualidad de las políticas públicas», *Ciudad Política – Ciencia Política*, 2003. Disponible en: <http://www.ciudadpolitica.com/modules/news/article.php?storyid=225>. Acceso el 25 de enero de 2006.

Zweers, K.; Planque, K. «Electronic Government. From a Organizational Based Perspective Towards a Client Oriented Approach», en: Prins, J.E.J. (ed.). *Designing E-Government*. S.l.: Kluwer Law International, 2001, p. 92.

Políticas y sistemas de archivos

de José Maria Jardim

primer volumen de la colección *ARCHIVUM*
de la red de archivos diplomáticos iberoamericanos.
se terminó de imprimir en septiembre de 2010
en los talleres de ocelote, servicios editoriales,
agua 155, col. jardines del pedregal,
del. álvaro obregón, 01900 méxico, d. f.
en su composición se utilizaron fuentes de la familia
garamond de 10/14 puntos, para el cuerpo de texto,
sobre papel cultural ahuesado de 90 gramos.

el tiro consta de 2500 ejemplares.