



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO

INSTITUTO DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES

***Documento de archivo como pilar de la
transparencia democrática***

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE

MAESTRO EN CIENCIAS SOCIALES

Presenta:

LIC EN SOCIOLOGÍA: CHÁVEZ ORTIZ JORGE ANTONIO

Director de Tesis:

DR: RIVERO ZAMBRANO LUIS FRANCISCO

Pachuca de Soto, Hidalgo, abril 2018



MTR. JULIO CÉSAR LEINES MEDÉCIGO
DIRECTOR DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
PRESENTE.

Estimado Maestro:

Sirva este medio para saludarlo, al tiempo que nos permitimos comunicarle que una vez leído y analizado el proyecto de investigación titulado "**Documento de archivo como pilar de la transparencia democrática**", que para obtener el grado de Maestro en Ciencias Sociales presenta el **Lic. Jorge Antonio Chávez Ortiz**, matriculado en el Programa de **Maestría en Ciencias Sociales**, 7ma. Generación (2016-2017), con número de cuenta 125759; consideramos que reúne las características e incluye los elementos necesarios de un trabajo de tesis, por lo que, en nuestra calidad de sinodales designados como jurado para el examen de grado, nos permitimos manifestar nuestra aprobación a dicho trabajo.

Por lo anterior, hacemos de su conocimiento que al alumno mencionado, le otorgamos nuestra autorización para imprimir y empastar el trabajo de Tesis, así como continuar con los trámites correspondientes para sustentar el examen para obtener el grado.

ATENTAMENTE

"Amor, Orden y Progreso"

Pachuca de Soto, Hgo., a 05 de abril de 2018

DR. ALBERTO SEVERINO JAÉN OLIVAS
DIRECTOR



DR. LUIS FRANCISCO RIVERO ZAMBRANO
DIRECTOR DE TESIS

DRA. BERENICE ALFARO PONCE
LECTORA

DR. ROBERT GONZÁLEZ GARCÍA
LECTOR

Carretera Pachuca-Actopan Km. 4.5th, Colonia San Cayetano, Pachuca de Soto, Hidalgo, México, C.P. 42084
Teléfono: 52 (771) 71 720 00 Ext: 5200-4201-4205
myd_cs@hotmail.com



AGRADECIMIENTOS

Antes que nada, quiero hacer mención que sin el apoyo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) este trabajo de investigación hubiese sido imposible, gracias a la beca otorgada por esta institución, tuve la posibilidad de poder trasladarme a la Universidad Nacional Autónoma de México, cuestión de mucho apoyo en la maduración de los temas presentados, y, hacer mis prácticas de campo.

Lógicamente a los doctores que siempre estuvieron al pie del cañón para que este trabajo se terminara de la mejor forma, Luis Francisco Rivero, Berenice Alfaro y Robert González.

Mis alumnos del Colegio, alentándome siempre con sus dudas, inquietudes, problemas, alegrías y dos años que tuve la oportunidad de compartir diversos momentos de maduración con ellos, haciendo especial mención a Camila, Naoli, Ximena, Dannita Paola, perdón Ceballos, Fernando, Ángel; Carlos y David

A mi padre, mi hermana Paola y Gabriel los extraño, me hacen falta.

Por supuesto a mi madre, a mi amigo Alejandro Hernández y a mi esposa Adriana Ordaz por siempre estar ahí cuando les necesito sin importar absolutamente nada.

Estos agradecimientos quedarían inacabados sin mencionar a mi gran maestro Adrián Galindo Castro y al grupo teórico en el cual tengo el orgullo de llamarme participe, que se ha formado gracias a él, los *Galindo Boys* integrado por los maestros en Ciencias Sociales Luis, Cesar, Acmed y mi hermano Miguel Ángel.

ÍNDICE

<i>CAPÍTULO 1.- ARCHIVOS, RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA EN GOBIERNOS DEMOCRÁTICOS.....</i>	1
1.1.-PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	1
1.2.-PREGUNTAS.....	10
1.3.-OBJETIVOS.....	11
1.4.-HIPÓTESIS.....	12
1.5.-JUSTIFICACIÓN	14
1.6.-METODOLOGÍA.....	15
<i>CAPÍTULO 2 DIFERENTES DEMOCRACIAS, DIFERENTES VISIONES.....</i>	23
2.1.- LA VISIÓN DE LA ANTIGUA GRECIA.....	31
2.2.- DESARROLLO DE LA DEMOCRACIA EN EL PERIODO RENACENTISTA.....	34
2.3.- DEMOCRACIA MODERNA.....	36
2.4.- LA DEMOCRACIA Y SUS ELEMENTOS	54
2.5 DEFINIR LA DEMOCRACIA	64
<i>CAPÍTULO 3 GOBIERNO ABIERTO, TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS COMO POLÍTICA PÚBLICA.....</i>	68
3.1.- ¿QUÉ ES TRANSPARENCIA?	73
3.2.- IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	79
3.3.- RENDICIÓN DE CUENTAS	84
3.4.- POLÍTICAS PÚBLICAS	88
3.5 PREMISA OLVIDADA	92
<i>CAPÍTULO 4 ARCHIVO Y archivo.....</i>	94
4.1.- ¿QUÉ ES UN ARCHIVO?.....	94
4.2.- ARCHIVÍSTICA	96
4.3.- GESTIÓN DOCUMENTAL.....	110
4.5.- LOS RETOS DE LA TEORÍA ARCHIVÍSTICA	127
<i>CAPÍTULO 5 IMPORTANCIA DE LA TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN</i>	130
5.1.- ANALISIS DE LA LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA Y EL IFAI.....	131
5.2.-PLATAFORMA NACIONAL DE TRANSFERENCIA	149
5.3.-CULTURA DE TRANSPARENCIA Y APERTURA GUBERNAMENTAL	151
5.4.-INFORMACIÓN CLASIFICADA.....	158

5.5.- PROCEDIMIENTOS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA	161
<i>CAPÍTULO 6 LA LEY DE ARCHIVOS Y SU IMPORTANCIA PARA EL FORMTALECIMIENTO DE LA TRANSPARENCIA, RENDICIÓN DE CUENTAS Y DEMOCRACIA</i>	<i>169</i>
6.1.-LEY DE ARCHIVOS.....	169
6.2.- LIBRO PRIMERO	171
6.3.- LIBRO SEGUNDO	182
6.4.- LA INICITIVA DE LEY194 Y LA RELACIÓN ARCHIVO-DEMOCRACIA	182
6.5-ARCHIVOS Y DEMOCRACIA, UNA RELACIÓN OLVIDADA: ARCHIVOS DELEZNABLES	182
6.6.- METODOLOGÍA COMPARADA, EL CASO DE 3 ARCHIVOS	193
7.- CONCLUSIONES.....	202
<i>Bibliografía.....</i>	<i>206</i>
ANEXOS.....	217

1.1.-PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Dentro de la historia de la sociedad mexicana, desde los inicios de un país independiente hablamos de democracia, no obstante, parece que seguimos teniendo muchos huecos no sólo en la forma de aterrizarla para llevarla a la realidad cotidiana, sino, también desde su interpretación. Aunado a esto, con la llegada del nuevo milenio y la alternancia en la silla presidencial después de las elecciones del 2 de julio del 2000, en la sociedad mexicana pensamos que existió un cambio democrático, en el que podemos observar que la democracia como aparato gubernamental únicamente es visto por el ciudadano como ese derecho a través del voto.

Bajo la lógica de este cambio, el gobierno ha puesto diferentes instituciones usando los documentos de archivo a favor de la idea democrática a manos de los ciudadanos. Los gobiernos se han preocupado por la imagen democrática pero no por la materia prima de estas instituciones; los archivos. Esta idea es una de las razones importantes por las que este trabajo de investigación se llevará a cabo, los gobiernos se han preocupado por crear normas, leyes, edificios, contratar a sus familiares o castigar a otros empleados para que ocupen esas construcciones, sin embargo, no han puesto la atención debida a los medios para alcanzar esto que en el discurso se pretende. Cabe aclarar desde este momento que lo que se pretende investigar no es la ley, ni la ley reformada, de una primera ley; sino la importancia de los archivos como documentos y edificios de guarda. Las variables que el lector encontrará en este trabajo de investigación se desarrollan a través de los documentos de archivo y la importancia que ellos tienen como materia prima de lo que el Gobierno tanto Federal como Estatal, llaman transparencia y rendición de cuentas. Cabe aclarar desde este momento que estas, únicamente son elementos y variables importantes para alcanzar un Estado democrático; posteriormente en el cuerpo del trabajo nos detendremos a desmenuzar cada uno de los elementos que exige la democracia, no obstante, el trabajo girará a partir de estas dos variables dependientes y la piedra angular que son los documentos de archivo.

Durante el siglo anterior y lo que va de este, México se ha encontrado con una lucha en busca de un Estado democrático, donde es menester que todos los ciudadanos tengan el derecho y la obligación

de participar día a día en las decisiones gubernamentales, esto permitirá encontrarnos cada vez más cerca de un Estado libre de la opacidad¹, el cual se verá reflejado en una serie de vitales derechos sociales como son: la justicia, igualdad y el conocimiento sobre los hechos² que el gobierno realiza.

Éste Estado democrático que se plantea, es difícil de alcanzar, incluso si se nos permite la expresión, sería imposible si una de las herramientas básicas e indispensables no se encuentra en las condiciones adecuadas, nos parece que el archivo como institución de guarda de documentos es una piedra angular para alcanzar dos momentos imprescindibles de la democracia que son: la rendición de cuentas y la transparencia. Si bien es cierto, que el Gobierno federal ha puesto énfasis y sumando esfuerzos por crear leyes de acceso, leyes de Archivos, si el edificio donde se resguardan los documentos de archivos no se encuentra en las condiciones adecuadas la transparencia y la rendición de cuentas, son simplemente una falacia.

Esto es precisamente el problema fundamental dentro de los problemas sociales contemporáneos que se pretende analizar en este ejercicio de investigación, el cual será dividido en tres partes que se desarrollarán en: democracia; transparencia y rendición de cuentas y por último el archivo documental.

Aunque la democracia ha sido un tema tratado muchas veces, en diferentes momentos, las primeras sociedades que comienzan a hablar de democracia son los atenienses, debemos tener bien claro, que, aunque la democracia actual guarda muy poco de la esencia de aquella primera dada en el siglo V (Digamos en el 400 a. c), las ideas de la democracia moderna tienen sus cimientos en ella y podemos hablar de democracia liberal; semidirecta; directa; liberal; neoliberal y un sinfín número de adjetivos impuestos a este tipo ideal de gobernabilidad; lo que es cierto es que ningún tipo de democracia, ha podido cumplir las promesas presentadas en el discurso.

Dentro de este trabajo nos enfocaremos en la democracia participativa, que debe sustentarse en la participación de los gobernados. La idea de este tipo de gobiernos es que el pueblo se encuentre en constante intervención en las acciones gubernamentales, con el afán de cuidar que los gobernantes

¹ Desde la postura del ex rector de la Universidad Nacional Autónoma de México, Juan Ramón de la fuente, este término se refiere a un estado escondido, lleno de incertidumbres. Pretendemos dentro de esta investigación estudiar la transparencia y rendición de cuentas como elementos que nos permiten acercarnos a un estado democrático, eso sería la claridad, la certidumbre.

² Cuando me refiero a hechos lo hago haciendo referencia a gastos; construcciones; campañas; etc.

efectivamente estén cumpliendo con el cometido y las promesas de trabajo que hicieron que el pueblo los eligiera y pusiera en esta posición para representarles.

El desarrollo de la democracia desde comienzos del siglo pasado coincide con la extensión progresiva de los derechos políticos, es decir, del derecho de participar, aunque sea por medio de la elección de representantes, en la formación de la voluntad colectiva (Bobbio, 2006: 203)

Una sociedad con un discurso democrático no engaña a sus gobernados, por el contrario, si la democracia es una idea utópica, no se debe única y exclusivamente a los gobiernos, simplemente la humanidad no se encuentra preparada aun para merecer este tipo ideal de soberanía y gobernanza. Al respecto comenta Robert Dahl (1992) que las sociedades atenienses, al principio de esta idea democrática, eran comunidades muy pequeñas y podían participar todos en las decisiones y en las plenarios, hoy en día que las sociedades son tan grandes, no es posible que todos participen en ellas y es por ello que muchas veces no podemos llegar a acuerdos que favorezcan a todos los ciudadanos. Si hablamos de la democracia, como un conjunto de normas y procedimientos, lo que nos viene inmediatamente a la mente, con el afán de sustentar este trabajo de investigación, es la idea de que todos los gobernados tendrían que tener un mínimo de información, que todos los actores sociales de este régimen cuenten con las herramientas básicas para participar en la democracia, y esto a su vez, dote de legitimidad a la misma.

El gobierno mexicano se ha preocupado porque dicha transparencia llegue a los momentos más simples de una idea democrática, se han preocupado por que los ciudadanos participen en ella; prueba de eso fue la creación del Instituto Federal Electoral (IFE) a principio de la década de los noventa, esto **se hace para evitar otra “caída del sistema” que en 1988 da la victoria presidencial al señor Carlos Salinas de Gortari** y lo coloca como máximo mandatario de nuestro país por encima de su perseguidor más cercano, el licenciado Cuauhtémoc Cárdenas. La idea de establecer dentro de los gobiernos democráticos la transparencia, responde a una lógica basada en la participación ciudadana, donde los gobernados tendrán una cercanía en lo que los gobernantes realizan día a día, teniendo como consecuencia última el voto consciente y confiable, además la aceptación del gobierno que actualmente nos represente. La práctica y el discurso de la democracia en nuestro país se ha enfrentado a diferentes fenómenos que los grandes teóricos de las diferentes democracias europeas (y a quienes seguimos tomando como referencia para explicar la nuestra) no habían concebido, los acontecimientos forjados en México a partir de los inicios de este nuevo milenio nos hacen repensar

la democracia, volver a preguntarnos qué es la democracia y cuáles son las herramientas que se necesitan para alcanzarle.

No obstante, Dahl (1989) dice que la democracia no existe; únicamente es una falacia que ninguna sociedad ha logrado alcanzar, aunque para el autor, la democracia es un aparato que le sirve al ciudadano para elegir a sus gobernantes también es cierto que los grandes teóricos como Rosseau hablaban de sociedades pequeñas más tradicionales que las sociedades a las que hoy en día nos enfrentamos. Dada esta explicación, lo más cercano a una democracia que podríamos alcanzar son estados de representación y aun así sería casi imposible debido a que entre más grande se detecte una comunidad políticamente hablando, los daños colaterales serán mayores diferencias de opinión, interacción, desarrollo y formas de vida de los ciudadanos.

Como los parámetros impuestos en la democracia no se cumplen en sociedades con un mayor número de votantes, simple y sencillamente la democracia sería un tipo ideal, algo imposible y deben, entonces, llamarse *poliarquías*. Que también tienen sus parámetros completamente marcados, dentro de los cuales podemos subrayar la que el mismo Dahl (1989) dicta que: Los ciudadanos tienen derecho a procurarse diversas fuentes de información, que no sólo existen, sino que están protegidas por la ley. Al respecto Jaqueline Perschard opina:

Es inevitable considerar que prácticamente en cada uno de sus aspectos resulta indispensable una base mínima de información simétrica para los participantes, es decir, que todos y cada uno de los actores cuenten con elementos comunes de información, sin los cuales sería imposible garantizar, en primer término, la legitimidad de una elección. (Perschard, 2012: 1)

Todo gobierno debe estar sometido y consciente que es un sujeto obligado, por lo tanto, debe comprometerse a dar explicaciones sobre cómo se ha gastado el erario y cómo ha ejercido su gestión; de esta manera los gobernados podrán evaluar su desempeño al frente de esta representación. Los sujetos obligados a dar información, son todas las instituciones del gobierno, salvo algunas excepciones, todos los documentos de archivo deben estar perfectamente catalogados y tener fácil acceso a los ciudadanos, las excepciones regularmente se dan en los documentos conocidos como *archivos personales*³. La única forma de que se pueda negar el acceso a la información es la que se

³ Denominamos datos personales a todos aquellos, que se generan por la información de cualquier persona física identificada o identificable.

conoce como reservada, la cual en determinado momento podría comprometer la seguridad nacional, la cual estará resguardada por 12 años y para que el público tenga el acceso a esta información se requiere autorización de los individuos o instituciones que la generaron.

La transparencia y la rendición de cuentas surgen como aspectos centrales por donde avanzar para generar una mayor legitimidad de las organizaciones, fortalecer su institucionalidad y por ende mejorar sus prácticas y también la participación e incidencia, la rendición de cuentas es una virtud de la transparencia.

La rendición de cuentas y la transparencia sitúa un nexo necesario en la democracia moderna entre los ciudadanos y las autoridades. Dicho esto, observamos que la transparencia y la rendición de cuentas no pueden ser fenómenos aislados uno de otro, sino que se dan dentro de procedimientos que se deben complementar uno de otro ya que si queremos separarlos en cualquier momento estamos dejando fuera uno de los ejes estrictamente necesarios que la democracia exige dentro de las condiciones de participación ciudadana.

¿Por qué no pueden ser fenómenos aislados? Estos dos fenómenos, planteados aquí en forma de hipótesis como dos elementos básicos de la democracia, surgen con el afán de dar mayor legitimidad a las organizaciones gubernamentales, fortaleciendo así su institucionalidad, así como sus prácticas y como una invitación a los ciudadanos para hacer una más fuerte y valiosa participación democrática.

En México los temas con materia a la transparencia y rendición de cuentas es algo realmente nuevo y cada una de las posturas puede ser contrarrestada por la sociedad misma en todas y cada una de sus posturas, debido a que como lo veremos más adelante, los ciudadanos tienen este desconocimiento de los archivos y falta una educación política en México. Hoy en día el gobierno federal se postra bajo la idea de un Estado democrático argumentando la rendición de cuentas a través de la transparencia; no obstante, esto desde una posición inicial y a modo de hipótesis es simplemente imposible al menos en un primer momento.

Desde el año 2002, la Cámara de Diputados aprueba en sesión ordinaria la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental donde se pretende salir de la opacidad con el afán de crear un gobierno democrático, cercano a la ciudadanía, que permita la crítica positiva de las masas gobernadas, esto aún parece un discurso muy alejado de la realidad ya que uno

de los parámetros para que la democracia pueda cumplirse desde la transparencia es menester la toma de decisiones por parte de los gobernados que se ven obligados a ejercer no sólo su derecho a la información, dicho derecho a la información se encuentra plasmado en el Artículo 6 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y dicta:

El derecho a la información será garantizado por el Estado⁴. Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión⁵. El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios. (Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, 2016 : Art 6)

En nuestro país no tenemos una cultura política que nos permita y obligue a exigir una rendición de cuentas ya que el acto de informarse trae consigo una obligación, el papel de la ciudadanía es trascendental en este triángulo ya que tendría que ser al menos en el discurso planteado por Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPEG)⁶, el conocer; interpretar; utilizar y criticar los elementos que la misma pone sobre nosotros para poder salir de la opacidad en la que nos encontramos.

La transparencia y la rendición de cuentas amplían la certidumbre de los gobernados y hacen que nos podamos acercar cada vez más a la democracia. Este binomio de transparencia y rendición de cuentas instituyen los mecanismos que permiten los escenarios posibles para que la ciudadanía se acerque a las nuevas instituciones gubernamentales que el gobierno les acerca en pro de una cultura política y en favor de un Estado de claridad absoluta.

Cabe aclarar desde este momento que la transparencia y la rendición de cuentas no son análogos, incluso existen momentos que puede subsistir un término sin el otro. Aunque regularmente se afirma que la transparencia es un concepto elemental para que se pueda dar la rendición de cuentas, esto no es del todo verdadero o falso, ya que si bien si es importante también existen momentos en que se puede dar primero la rendición de cuentas y después la transparencia.

⁴ Párrafo reformado DOF 13-11-2007, 11-06-2013.

⁵ Párrafo adicionado DOF 11-06-2013.

⁶ Estoy totalmente consciente que al momento de la impresión y revisión de este trabajo de investigación se encontrará la observación del cambio de nombre, no únicamente de la Ley sino de algunas instituciones, es hasta el capítulo III donde analizaré dicha Ley, por lo tanto, es ahí donde comenzaré a nombrarla como Ley General de Transparencia (LGT).

La hipótesis marcada es que desde la postura gubernamental y a través de las bases de la democracia participativa, la transparencia y la rendición de cuentas juegan un papel sumamente importante en la construcción de la misma, por lo que se genera la pregunta ¿La institución gubernamental como guarda de documentos de archivo, es una parte esencial dentro de este camino a la democracia?, en caso de ser así, parece que nos encontramos con un gran problema, ya que tanto social como profesionalmente no existe una educación archivística; lo que trae como consecuencia que los ciudadanos, que son los encargados de informarse para ejercer su derecho y obligación dentro de una democracia participativa no demanden estos documentos de archivo y en el momento en que lo hacen, estos no cuentan con el acomodo necesario, luego entonces, nos alejamos cada vez más de un Estado democrático plagado de opacidad.

En este contexto, podemos observar, la importancia de los documentos de archivo; es por eso, que desde este momento me dedicare única y exclusivamente a ellos y la forma de organización, así como su relación con los temas de transparencia, acceso de información y luego entonces la rendición de cuentas.

Desde los inicios de la humanidad tal como la conocemos hoy en día, se ha tenido la necesidad de comunicarse y dejar plasmado algo bajo la idea de trascender, es menester del ser humano repercutir dentro de la sociedad en su contexto y más allá de él. Diferentes estudios de ciencias como historia, Sociología y sobre todo la antropología y arqueología han estudiado estas formas de comunicación que se han usado en las diversas culturas. Desde pinturas rupestres talladas en las cuevas hasta los nuevos softwares, el hombre ha utilizado diferentes soportes de información para plasmar sus logros tanto individuales como sociales, sus fracasos, conquistas, deportes, civilización religión, usos y costumbres, ciencia, sentimientos; conflictos bélicos y un sinfín de cosas que las personas hacen dentro de su vida cotidiana.

Gracias a estos soportes hoy tenemos testimonios de la evolución de la humanidad, así como las diferencias y similitudes que existen con el paso del tiempo. Debido a que el hombre siente o crea la necesidad de representar lo que pasaba dentro de su vida es que hoy existen memorias⁷ en diversos soportes, estos soportes han sufrido transformaciones, podemos observar que se ha utilizado desde

⁷ Menciono memorias bajo la circunstancia que hablamos de documentos cuya finalidad es guardar, diseñar y divulgar bajo la idea de proteger la historia generada en ese momento.

la arena, árboles, piedra, metales, tejidos, cuero, madera, tablillas con cera, pieles, metales, papiro; hasta hoy los documentos electrónicos.

Todos estos documentos a los que nos referimos y los que saldrán a lo largo de la investigación son los que nos permitirán exteriorizar y revelar de una manera histórica y descriptiva, que los documentos históricamente han tenido relevancia para las culturas antiguas y que hoy en día se puede observar en las leyes de acceso a la información etc. Los soportes documentales son parte importante de esta investigación donde es menester mostrar la importancia que tienen los documentos escritos dentro de la sociedad, así como, la trascendencia que han tenido durante las diferentes etapas de la humanidad no sólo en el conocimiento o facilidad de transportación sino también como una guarda de momentos importantes para la sociedad y culturas.

Los documentos de archivo serán la variable que se usará para sustentar un trabajo a nivel posgrado, se mencionaba en páginas anteriores que las instituciones no han podido cumplir las necesidades de los centros de guarda, ya sea por una desinformación hacia los mismos o diferentes razones, pero estos centros siempre han sufrido un gran descuido.

El archivo como lugar donde se guardan los documentos, ofrecido por las instituciones es algo descuidado por parte de la sociedad y las instituciones encargadas de su manipulación, resguardo y generación. El trato que se le da a los documentos, no es el adecuado, estando en situaciones reprobables aventados en cuartos de papelería en el mejor de los casos; por lo que las dudas en torno al archivo crecen. Antonia Heredia; una de las principales exponentes de la archivística en España expone (1991) el lugar y condiciones donde los archivos se encuentran:

Baste pensar o acudir a muchos depósitos documentales de empresas, de parroquias, de ayuntamientos y de otras instituciones. El panorama es desolador: estanterías, si las hay, desvencijadas, humedades, goteras, calor, papeles envejecidos y sucios donde los roedores hacen su agosto, documentos mezclados con muebles viejos, con cuadros y retratos arrinconados de regímenes anteriores, con material almacenado de festejos
(Heredia; 1991: 87)

Uno es el desconocimiento por parte de la población sobre lo que es un archivo documental, esto a pesar del tiempo que tiene en nuestro país, es muy ambiguo todavía la profesión del archivista; comenta Antonia Heredia (1991) que si nos dedicáramos a hacer una encuesta sobre el porcentaje de las personas que conocen qué es un archivo y si saben cuál es el trabajo de un archivero (Dicho como profesión) la mayoría de los encuestados contestarían que todo es una serie de papeles sin ninguna

intención dentro de sótanos, llenos de suciedad, plagados de amontonamiento, desorden, oscuridad; y sobre el trabajo de los archiveros se confundiría con bibliotecarios o se hablaría que esta profesión es exclusivamente para la gente mayor y nadie la asociaría como forma de vida de personas jóvenes.

Heredia también culpa a la misma administración de este fenómeno, debido a que ellos son los que asocian al archivo con el desamor y desfavor castigando a sus empleados al mandarlos a estas zonas de la administración. Otro de los problemas es la idea generalizada de que los archivos únicamente cuentan con documentos antiguos, si bien es cierto que los documentos históricos forman una parte muy importante e interesante de lo que es el archivo documental, no podemos pensarlos únicamente de esa manera, estos compendios (Si el término nos es permitido) se gestan a través de diferentes series documentales, descripciones, inventarios, catálogos, etcétera por lo que no pueden ser observados tan a la ligera.

Esto planteado no es algo nuevo, la ambigüedad dentro de la ciencia archivista es muy diversa, esto debido entre otras cosas, a que cada país cuenta con su Ley General de Archivos, pero bajo la idea de poder unificar los términos Heredia (2008) propone que: *Podría ser útil y conveniente utilizar Archivo para la institución archivística y archivo para el contenido documental.*

Con respecto al IFAI, al menos parece que ya se tienen detectados estos problemas y se buscan las herramientas necesarias para remediarlos, dado que la gran cantidad de archivos sumados a la falta de entendimiento por parte de las instituciones y su administración hacen más difícil aún este trabajo, administrar estas grandes masas de documentos por parte de las instituciones gubernamentales representa una exhaustiva planeación, organización, dirección y control de los archivos documentales desde que son creados hasta que se deciden eliminar, y también esta acción última requiere de una especialización por parte de la persona encargada.

Por otra parte, existen problemas en los ciclos de vida de los archivos, desde la lectura de Antonia Heredia (1991) es un historiador de apellido Wyffeles, quien en 1972 se encargó de categorizar en 3 etapas de vida a los archivos argumentando una vida propia y corresponden al tiempo de emisión de los mismos. Existen tres etapas de manejo de los archivos documentales.

- Etapa activa: Ésta es la etapa de gestión, los archivos son acusados frecuentemente.
- Etapa semiactiva: Consulta esporádica, no obstante, sigue teniendo vigencia.

- Etapa Inactiva: Carece de la utilidad que le dio vida, sin embargo, sigue siendo consultado.

Uno de los problemas que se observan antes de la investigación, lo hablábamos al principio, no contamos con una cultura política que nos acerque a echar mano de esta obligación de acudir y dar seguimientos a los archivos y a las instituciones que tenemos como salvaguardas de los mismos que como ciudadanos tenemos, y cuando decidimos acercarnos el lenguaje de los archivos no es comprendido lo que causa apatía. A casi 14 años que sale a la luz la LFTAIPG, los archivos comienzan a tomar fuerza e importancia dentro de la sociedad mexicana. Es por ello que la ciencia archivística en México debe ponerse a la par de las exigencias que cada día, la sociedad moderna demanda de ella.

El IFAI considera a los archivos como base del modelo que se entiende por transparencia y rendición de cuentas debido a que son la materia prima del acceso a la información. María de Lourdes López Salas⁸ comenta que *sin archivos sería difícil una buena gestión de la administración pública y el ejercicio del derecho de acceso a la información pública*. Ya que, gracias a ellos, podemos ser capaces de monitorear el quehacer de los servidores públicos y, de esta manera, exigirles un buen manejo del erario. El Archivo, para este triángulo, democracia <-> transparencia <-> rendición, es el sistema de gestión y se encuentra orientado a la certificación de calidad de este triángulo, que trabajaremos durante esta tesis de posgrado.

PREGUNTAS, OBJETIVOS E HIPÓTESIS

1.2.-PREGUNTAS

**¿Cuál es la importancia de los acervos documentales para generar lo que se denomina como rendición de cuentas y transparencia en favor de un Estado democrático?

⁸ Consejera propietaria del Instituto Duranguense de Acceso a la Información Pública y de protección de datos personales (IDAIP).

- ¿Qué elementos determinan un Estado democrático?
- ¿Cómo se plantea la idea del gobierno abierto dentro de nuestro país?
- ¿A qué se le denominan los elementos de un Archivo?
- ¿Cuál es la correspondencia existente entre acceso a la información y el derecho a la verdad a través de la gestión documental?
- ¿Cuál es la relación entre la normativa archivística con la funcionabilidad de los Archivos en el Estado de Hidalgo?

1.3.-OBJETIVOS

**Determinar la importancia que los acervos documentales tienen para generar lo que se denomina, rendición de cuentas y transparencia, en favor de un Estado democrático.

- Establecer los elementos de un Estado democrático
- Observar el planteamiento de gobierno abierto dentro de nuestro país
- Determinar los elementos un Archivo
- Analizar la correspondencia existente entre acceso a la información y el derecho a la verdad a través de la gestión documental
- Comparar la relación entre la normativa archivística con la funcionabilidad de los Archivos en el Estado de Hidalgo

1.4.-HIPÓTESIS

Desde la entrada en vigor de la (LFTAIPG) la esperanza de un país democrático ha crecido, a través de la rendición de cuentas y la transparencia. Tanto los gobiernos; partidos políticos y la sociedad civil esperan que éstas sean las bases principales en el afianzamiento de los sistemas democráticos que permitan a los ciudadanos confiar en los gobiernos que ellos han elegido a través de sus procesos decisionales y electorales.

Gracias a esta preocupación, es necesario investigar la transparencia y la rendición de cuentas fuera del marco normativo, proponiendo así un estudio más crítico y práctico de la actividad gubernamental, **el acceso a la información y el derecho a la verdad**, “*diferenciar el acceso a la información pública como un derecho de la transparencia puede ser un paso importante en este sentido*” (López, Ayllón y Arellano, 2008), convertir en realidad el derecho al Acceso a la Información pública será significado de que esta información tendrá que ser eficaz, eficiente y de calidad, lo que involucra un quehacer todavía mayor, el cual es analizar y modificar el funcionamiento cotidiano de las organizaciones creadas como sujetos obligados de transparentar la información.

El poder de las reformas a favor de la transparencia [Para fomentar la rendición de cuentas] depende de la capacidad de otros actores para actuar a partir de la disponibilidad de la información.
(Fox, 2007: 185)

Que los acervos documentales tengan la información adecuadamente acomodada y catalogada es menester para que la información pueda ser propagada a los usuarios, en el caso de nuestro país las organizaciones de archivos en la Administración Pública Federal (APF), el Diagnóstico sobre la situación archivista de las dependencias y entidades de la (APF: 2007) demuestra que este trabajo ha sido relegado a las cuestiones organizacionales dejando fuera a las personas preparadas para una buena gestión de los archivos, además en este momento cobra trascendente importancia (y no porque antes no lo tuviese) el ciclo vital del documento que las personas encargadas de la organización los han manejado de una forma tambaleante. La disponibilidad y calidad de la información deben convertirse en los insumos básicos para una mejora en el ejercicio institucional de las organizaciones obligadas a consolidar una nueva tipología entre la relación gobernado-gobernante.

Comentan Arellano y Lepore (2012) que hablar de los archivos y la gestión documental no es un tema de poca importancia debido a que, es un servicio fundamental para lo que hoy se pretende investigar que es la transparencia y rendición de cuentas dentro de un estado democrático, la organización de los documentos visto como un servicio organizacional implica que el servicio debe contar con “*responsabilidades, facultades, funciones y, en algunos casos, procesos y reglamentos particulares*” (Arellano & Lepore, 2012:133).

Los acervos documentales son la herramienta necesaria para una buena organización y acceso al derecho fundamental planteado en el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que es el derecho a la información y derecho a la verdad. Aunque dentro de la ciencia archivística es sabido perfectamente que los acervos documentales no cuentan con toda la documentación que generan los individuos y las instituciones, sino únicamente una fracción de la misma, es menester de las personas encargadas de la administración de los archivos tratarlas cuidadosamente y bajo los postulados que la ciencia archivística reclama. A continuación, presentamos una tabla que muestra la estructura de los fondos documentales tal como la ciencia exige.

Cabe destacar, que la investigación únicamente se desatará en los dos primeros ciclos vitales de los documentos dentro de los acervos documentales; tenemos la idea de que si bien bajo la ciencia archivística los documentos en su tercera y última etapa, que es la histórica, tienen un gran peso en lo que hemos llamado acceso a la información, damos por supuesto que la idea de la transparencia y rendición de cuentas de este gobierno, que es el que debe interesar a los gobernados para alcanzar un Estado democrático, se encuentran en las primeras dos etapas, el quehacer gubernamental que como ciudadanos estamos obligados a cuidar es el actual, además de que una de las inquietudes que el investigador pretende demostrar es que los archivos no únicamente son parte de la memoria de un individuo, colectivo y/o institución, sino, son el momento justo en el que estamos desarrollándonos dentro de la vida social, los documentos no únicamente son la memoria de la historia, herramienta básica para construir el presente y el pasado, sino el presente mismo.

A partir de estas ideas creamos un supuesto de investigación, el cual dicta que los acervos documentales⁹ son la piedra angular para alcanzar un Estado democrático a través de la transparencia y rendición de cuentas, para obtener resultados de la investigación propongo una metodología netamente cualitativa que me ayude a alcanzar mis objetivos de investigación, la cual será presentada en el siguiente apartado. La hipótesis enmarcada dentro de la investigación.

1.5.-JUSTIFICACIÓN

La investigación nos parece viable, esto debido a que se trata de un tema en boga, dentro de la agenda pública. La pretensión de la misma es observar, hasta qué punto los Archivos pueden ayudarnos a esclarecer esta ambición gubernamental en lo propuesto, a través de la rendición de cuentas y la transparencia gubernamental desde el año 2002 en favor de una democracia. Esta investigación servirá para esclarecer el papel de los archivos en esta dimensión democracia <-> transparencia <-> rendición.

El impacto social esperado, gira en torno de ayudar a la sociedad a comprender primero que es la ciencia archivística y cuáles son sus repercusiones en la democracia. El día dos de octubre del 2015 el periódico *El universal* sacó a la luz un reportaje escrito por Guillermo Ruíz de Teresa titulado *Transparencia, pilar de la democracia*¹⁰ donde se expone la transparencia como pilar de la democracia, dentro de este fenómeno se puede observar que lo último importante de este eslabón parecen ser los archivos. Como bien lo expone Durkheim, para que una sociedad sea democrática debe ser reflexiva, siendo así menos democrático cuando en la sociedad predomina la inconciencia y las costumbres irreflexivas; en las sociedades modernas, es sumamente imperioso que la opinión publica controle las acciones y deliberaciones del Estado. Por lo que surge la pregunta: ¿Dónde se encuentran los archivos? Dentro de las instituciones enfocadas en la democracia y en educación

⁹ A los que Antonia Heredia (2007) propone llamar Archivos a los acervos y archivos a los documentos escritos que forman parte de un acervo documental.

¹⁰ Véase Ruiz De Teresa, G. (2 de octubre del 2015). Transparencia: pilar de la democracia. Recuperado de <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/guillermo-ruiz-de-teresa/nacion/2015/10/2/transparencia-pilar-de-la>

superior se necesita un excelente acomodo de los archivos documentales para que exista un excelso control y la intención de la institución será cumplida de una forma agraciada.

La explicación de la ciencia archivística, dentro de lo antes expuesto, ayudará a crear una conciencia y una cultura política, que tendrá como repercusión inmediata, ejercer el derecho y la obligación del acceso a la información. Esta investigación podrá resolver un problema real dentro de la sociedad mexicana, debido a que no contamos con esa cultura política, luego entonces, las implicaciones inmediatas se resumen en un país sumergido en la opacidad. Se ambiciona llenar algunos huecos que existen debido a la ambigüedad de la ciencia archivística, la rendición de cuentas; la transparencia y la democracia. Generando resultados palpables que permitan un mejor manejo de los Archivos, así como el acercamiento de la ciudadanía.

Cabe mencionar desde este momento, que, al ser una tesis de posgrado, estoy consciente que mi obligación para con el conocimiento científico: es crear o proponer nuevas categorías de análisis en torno al tema aquí observado. Siendo muy ambiciosos, este trabajo de investigación, afectará a la ciudadanía de una forma positiva, cumpliendo el propósito de la misma, si y sólo si, ayuda a crear una conciencia política dentro de la ciudadanía hidalguense. Esto sería como lo ideal, además de pretender que, gracias a esta investigación, los Archivos que no cumplen con los parámetros mínimos, puedan verse beneficiados, con el fin, de que cuando la sociedad se acerque ejerciendo su derecho y obligación al acceso de la información pública, estos se encuentren ordenados.

1.6.-METODOLOGÍA

Como ya se ha mencionado anteriormente la investigación propuesta tiene un corte metodológico netamente cualitativo, ¿Qué herramientas me da lo cualitativo que no tengo dentro de la metodología cuantitativa? Desde la perspectiva de **Schwartz y Jacobs** (1999) el sociólogo debe producir sus propios datos con el afán de traducir los análisis a los que ha llegado a través de sus observaciones: *“Los sociólogos cuantitativos asignan números a las observaciones cualitativas. En este sentido, producen datos al contar y medir cosas [...] los sociólogos cualitativos, en cambio, informan principalmente de las observaciones en el lenguaje natural”* (Schwartz y Jacobs, 1999: 21). Este

lenguaje natural, debe tener el punto de vista subjetivo del autor, desde la idea de estos autores *el punto de vista subjetivo de actor es central para la sociología cualitativa*.

Para convertir este lenguaje natural en objetivo, menester de la ciencia, el investigador necesita descubrir la definición de la situación del actor, es por ello que la propuesta metodológica se centrará en lo propuesto por **Losada y Casas (2008)** quienes apuntan a los macromoldes definiéndolos como: **“grandes escuelas de pensamiento, [...] un conjunto de valores primordiales, principios y ejemplos sobre cómo avanzar en una ciencia específica, compartidos por un conjunto de profesionales de la disciplina correspondiente, el cual guía su actividad investigativa”** (Losada y Casas, 2008: 45).

Los macromoldes que se utilizarán dentro de la investigación serán el hermenéutico y empírico analítico, ¿Qué me dan cada uno de ellos?

TABLA 1: Macromoldes

MACROMOLDE	DESCRIPCIÓN	VALORES PRIMORDIALES	AYUDA EN EL TRABAJO
Hermenéutico	También denominado como ideográfico, busca las intenciones de los actores sociales y persigue un interés práctico. Para captar el sentido el lector tiene que hacer uso de su imaginación (Bauman, 2007: 9)	Pretende llegar a una comprensión profunda de los fenómenos	Este macromolde me ayudará para hacer una interpretación teórica de los diferentes modelos democráticos planteados en tres momentos históricos diferentes, de esta manera podremos analizar y observar cómo es que los acervos documentales son la puerta de acceso a la información y el derecho a la verdad.
		Los juicios de valor formulados por el investigador sobre los fenómenos estudiados constituyen un ingrediente imprescindible de su labor.	
Empírico-analítico	Se construye bajo la idea de que el conocimiento es equivalente a enunciaciones generales objetivas y corresponden a lo que realmente son las cosas.	se valora la comprobación empírica, es decir, la confrontación de hipótesis contra los hechos rigurosamente observados, por ende, cuantificados, así sea con mediciones cualitativas	Utilizar este método me servirá para comprobar desde tres miradas diferentes la importancia que tienen los acervos documentales en favor de un Estado democrático, si bien es cierto que la política y la sociología pueden abordarse desde métodos homogéneos, la archivística las cuales no serán abordadas en este apartado ya que la lógica es
		Cree en la posibilidad de encontrar, más aún ambiciona descubrir, regularidades en el comportamiento humano, unas con pretensión simplemente descriptiva, otras con la	

		<i>expectativa de generar explicaciones causales.</i>	verla como una ciencia social y no como una técnica.
		<i>Se busca dar explicación de la realidad conocida. Pero no se trata de cualquier tipo de explicación causal, sino de una denominada científica.</i>	
		<i>El interés del macromolde empírico- analítico es técnico, es decir, ambiciona predecir y controlar</i>	

FUENTE: Creación propia a partir de Lozada & Casas (2008)

Esto será apoyado por la metodología comparada, la cual desde la perspectiva de Sierra bravo (2001), consiste en entender el proceso de formulación del mundo, fundamentada en las observaciones de la realidad y en las teorías ya existentes, en anticipar soluciones a estos problemas y en contrastarlas con la misma realidad, mediante la observación de los hechos, su clasificación y análisis.

Sartori comienza el capítulo de *Comparación y método comparativo* con la pregunta ¿Por qué comparar? Respondiendo que éste es un método que nos ayuda a controlar las generalizaciones planteadas desde las preguntas de investigación; ya que nos provee de bases para realizar afirmaciones sobre las regularidades experimentales permitiendo de esta manera al investigador un avance significativo en su búsqueda de aseveraciones, lo cual nos permitirá explicar los fenómenos sociales agudizando nuestra capacidad descriptiva y sintetizando diferentes elementos aparecidos dentro del fenómeno.

El método comparativo nos dota de elementos con el afán de confirmar las hipótesis planteadas a través de la lectura previa del caso a analizar, permitiendo así la validación de los conceptos planteados anteriormente con el afán de construir teorías explicativas que den cuenta del objeto de estudio.

La metodología comparativa es la aplicación de la regla general de la lógica, es un ejercicio de reflexión basado en la lógica, *comparar es confrontar una cosa con otra*, desde la perspectiva de Sartori (2002) *sirve para controlar – verificar o falsificar si una generalización (regularidad) se corresponde con los casos a los cuales se aplica (...) comparar implica asimilar y diferenciar en los límites*, la comparación se realizará en dos contextos similares, lo que nos llevará a observar las discrepancias y semejanzas que se encuentran en las diferentes variables a analizar dentro los Archivos municipales del Estado de Hidalgo de Pachuca de Soto, Huasca de Ocampo y Tizayuca. Estas variables son determinadas a partir de las normas básicas de organización de Archivos de oficina.

En diferentes momentos hemos leído y, en algunas situaciones nos hemos enfrentado a la desorganización que existe dentro de estos repertorios de documentos, ya sea por la falta de la formación necesaria en las personas encargadas del mismo, las leyes que obstaculizan la obtención de los documentos o incluso hasta los lenguajes que se llegan a ocupar dentro de los documentos de archivo, debido a esto lo que se pretende generar en este trabajo de investigación, es la comparación de los tres Archivos mencionados, con la finalidad de observar el acomodo de éstos en relación de las normas básicas para el funcionamiento eficaz.

El objeto de esta metodología se centra en estudiar los fenómenos de la política, la metodología comparada cuenta con tres escenarios o características que la definen, el primer momento puede observarse, gracias a dinámica de la misma, los fenómenos afectan todas las entidades macro sociales que tienen una incidencia directa con los fenómenos políticos, luego entonces los efectos de cada decisión son tomados desde lo político e incurre directamente en los aspectos sociales, el segundo momento marca la complejidad de los mismos, teniendo como tercer escenario los estratos en los que serán estudiados para ser entendidos e interpretados correctamente:

La macro política parece ser el terreno preferido por los comparativistas, el campo en cual es posible llegar a las comparaciones más significativas y, en cualquier caso, el sector en que puede jactarse de poseer la mayor tradición de investigaciones comparadas. (Sartori y Morlino; 2002: 16- 17).

Comentan Bulcourf & Cardozo (2008) que uno de los primeros en manifestar la preocupación dentro de la metodología comparada es Harold Lasswell, llamándolo *ciencias de las políticas públicas* poniendo énfasis sobre las cuestiones políticas, siempre poniendo especial atención que este fenómeno no obstruya la visión de la científicidad requerida en toda investigación.

Hoy en día la metodología comparada se ha constituido como un instrumento que agrega a la investigación de las ciencias sociales un valor agregado debido a que, gracias a ésta podemos asegurar la formulación de una teoría que posibilite edificar un discurso de gran solidez dentro de la realidad social que se presenta dentro de la investigación. La perspectiva comparada es un elemento al que se le atañe la examinación de dos realidades, ya sean simultáneas o en estratos distintos, poniendo así en manifiesto los elementos que dan, ya sea diferenciaciones o simultaneidades, a los escenarios de los fenómenos o realidades a evaluar.

El método comparativo resulta ser de gran importancia dentro del ámbito de la investigación en ciencias sociales, gracias a que nos permite un acercamiento al fenómeno, permitiendo un entendimiento más claro de los entornos a analizar dentro de las variables con el afán de aprender y observar los deferentes casos que se presentan en la investigación, al mismo tiempo que nos concede la oportunidad de examinar la problemática de los fenómenos planteados y ofrecer un vasto abanico de elementos para examinar las diferentes dinámicas mostradas en los ámbitos políticos y sociales.

Los fenómenos que pueden y deben ser analizados dentro de la metodología comparativa, se observan principalmente dentro de la política, puede ser en instituciones, procesos políticos, grupos sociales, de ahí que el investigador tiene que ser capaz de crear a través de la operacionalización diferentes conceptos teóricos e indicadores que permitan una buena identificación de la cuestión.

Este trabajo de investigación intenta dar cuenta de lo que el autor considera una de las grandes premisas olvidadas dentro de la transparencia y rendición de cuentas, es sin duda alguna, la gestión documental. Nos parece que es menester dejar de observar a la transparencia desde una visión normativa (lo que debe ser) para aterrizarla desde una visión más práctica, para que esto sea posible debemos diferenciar el acceso a la información como un derecho y responsabilidad de todo ciudadano que se precie de serlo, y a la transparencia como política pública.

El acceso a la información de calidad, eficaz y eficiente tiene que ser un elemento fundamental dentro de esta política pública, que esté dispuesta a modificar el funcionamiento de las organizaciones gubernamentales con el afán de incrementar su capacidad respuesta y así provocar como daño colateral que la rendición de cuentas exista dentro de la organización.

La hipótesis que se marcó dentro de este trabajo de investigación es que: a través de las instituciones salvaguardas de los acervos documentales es como el derecho a la información pública gubernamental se convertirá en participación ciudadana y así en lo referente a la transparencia y rendición de cuentas. Así se propone la pregunta, ¿La institución gubernamental como guarda de documento de archivo, es una parte esencial dentro de este camino a la democracia? en caso de ser así, parece que nos encontramos con un gran problema, ya que tanto social como profesionalmente no existe una educación archivística; lo que trae como consecuencia que los ciudadanos, que son los encargados de informarse para ejercer su derecho y obligación dentro de una democracia participativa, no demanden estos documentos de archivo y en el momento en que lo hacen, estos no cuentan con el acomodo necesario, luego entonces, nos alejamos cada vez más de un Estado democrático plagado de opacidad.

En este contexto, podemos observar, la importancia de los documentos de archivo; una de las partes importantes planteadas por [Morlino \(2010\)](#) dentro de la identificación de la cuestión en la que se identifica la *relevancia del tema*, por lo tanto, nos parece pertinente dedicar los siguientes párrafos al contexto social e histórico de los Archivos, así como su relación con los temas de transparencia, acceso de información y luego entonces la rendición de cuentas.

Dentro de cualquier investigación, se debe poner mucha atención en el momento en que se deciden **los casos a incluir y las variables a analizar, desde la perspectiva de Morlino:** “*no se trata de comprender bien lo que se desea estudiar definiendo propiedades y atributos, sino también de clasificar correctamente para identificar las variables empíricas del fenómeno en las diferentes realidades*” ([Morlino, 2002: 17](#)), para poder hacer esto, el autor propone dos funciones de la clasificación, la primera tiene que ver con el punto conceptual de las cosas que son y no son comparables, en cuanto a la segunda, podemos observar que se refiere al proceso de abstracción respecto del fenómeno analizado así como las potencialidades de la operación conceptual por medio de la parametrización, a partir de ello, se plantean dos variables para analizar, la primera como dependiente que es el Archivo y como independiente la transparencia, de esta forma podremos alcanzar el objetivo planteado.

Como se ha comentado anteriormente, las dos variables a analizar dentro de este ensayo son el Archivo y la transparencia con el fin de determinar la importancia del acomodo del primero, del acomodo nace la efectividad y eficiencia del mismo, por lo tanto, debemos dejar claro que los archivos

que se analizarán se harán dentro del estado de Hidalgo, el cual tiene 84 municipios, de los cuales compararemos tres: Pachuca de Soto, Tizayuca y Huasca de Ocampo.

Esta comparación se realizará a partir del cuadro general de clasificación propuesto por el Archivo General de la Nación (AGN) presentado en el 2012¹¹, donde cita que este cuadro debe responder a tres necesidades básicas, A) tiene la obligación de proporcionar una estructura lógica que represente la documentación producida o recibida en el ejercicio de las atribuciones o funciones de una dependencia o entidad, B) Facilitar su localización; es decir, facilitar el acceso a la información contenida en el acervo documental; y C) Facilitar la localización física de cada documento o expediente para su eficaz control y manejo.

Por lo tanto, la organización de un archivo conlleva en primera instancia un proceso de identificación y agrupación de expedientes semejantes con base en cada una de las funciones de la dependencia que los genera, por otro lado, los documentos de Archivo se deben organizar desde su relación con la agrupación o serie documental.

La estructura del Cuadro general de clasificación archivística será jerárquica y atenderá a los conceptos básicos de fondo, sección y serie que establece un principio de diferenciación y estratificación de las diversas agrupaciones documentales que conforman el acervo de una dependencia o entidad. De esta manera, los documentos se reúnen en agrupaciones naturales, a saber: fondo, sección, serie (subserie), expediente, unidad documental. (AGN, 2015: 10)

De esta manera, la matriz de datos estará conformada por estas variables, con el fin de establecer una diferenciación y comparación de la eficacia de cada uno de los archivos, cabe mencionar que el Archivo del Estado de Hidalgo, es el que se encuentra dentro del municipio de Pachuca de Soto, al ser el Archivo del Estado no sólo cuenta con documentos pertenecientes al municipio, sino que en este momento se encuentran en construcción los cuadros de catalogación de los municipios de Actopan, Mineral del Chico y Huasca de Ocampo.

¹¹ Cabe mencionar que si bien es un documento que su actualización es de hace 5 años, los cuadros generales de clasificación no se han modificado.

CAPÍTULO 2 DIFERENTES DEMOCRACIAS, DIFERENTES VISIONES

La democracia desde sus inicios ha sido un concepto, por demás estudiado en todos los aspectos y niveles de la sociedad, el hombre a través de los tiempos siempre se ha esforzado por buscar y experimentar diferentes formas de organización tanto social como política. Hoy en día en pleno Siglo XXI hablamos de grandes civilizaciones netamente estructuradas; no obstante, debemos entender que esto no siempre ha sido así; las relaciones sociales cambian en cada momento y etapa histórica que el hombre ha experimentado, en este momento, podemos mencionar muy rápidamente con afán de ejemplificar, los modelos donde el ser humano se veía determinado por el poder de un Dios omnipotente por el cual estaba decidida su vida social, económica y familiar entre otras esferas de su vida¹²; dentro de esa época los hombres se dieron cuenta que se necesitaba una organización de la cual pudiesen depender como una serie de formas de organización sociales, en la cual los griegos pudiesen dar vida a sus relaciones que se gestaban en su civilización, es en esta forma de distribución social, conocida como la *polis*, dónde filosóficamente nace el proceso histórico de este tema de investigación; *la democracia*.

La democracia cuyo esplendor ocurrió en los siglos V y IV a. c. ha sido empleada para designar una forma de gobierno, cuyo propósito es formar un poder político, el término mismo hace alusión a un conjunto de conceptos donde se constituye la teoría de las formas de gobierno.

Desde la perspectiva del autor norteamericano Robert Dahl, para poder entender lo que es la democracia debemos verla desde su primera aparición que se da en la polis, recordemos que hasta antes del siglo V los seres humanos habíamos sido gobernados por diferentes clases de líderes antidemocráticos como pueden ser aristócratas, oligarcas, monarcas o tiranos quienes convirtieron la vida social en sistemas donde única y exclusivamente el mandatario tenía la opción de tomar decisiones buscando, muchas veces, su propio bien y no así, lo que más adelante observaremos, qué es la virtud de la Democracia: el bien común.

¹² Cabe aclarar que esto todavía se está dando, no obstante, el proceso político-filosófico de la modernidad dicta que el Renacimiento debió romper con estas ideas.

Los griegos, creadores de la polis, se dieron cuenta que se necesita una forma de asociación completamente diferente a lo que anteriormente hemos mencionado (aristócratas, oligarcas, monarcas o tiranos) y que permitiese a los individuos lograr su plenitud humana que consiste en dar cuenta de sus cualidades y esencia como seres autónomos e **independientes**; “*La asociación más importante en la que vive, crece y madura cada uno de nosotros es, a todas luces, nuestra ciudad: la polis*” (Dahl; 1992: 23) al no querer compartir la vida que la polis determinaba para los individuos, ningún ser humano, podría ser capaz de desarrollar o de ejercitar ninguna de las virtudes y cualidades que distinguen a los mismos como animales racionales de los animales irracionales conocidas como bestias, cabe aclarar en este momento que lo que determinará al hombre y todas sus virtudes no es una polis sino una buena polis¹³.

Para poder ejercer una polis benevolente es necesario contar con ciudadanos comprensivos; honestos; rectos, que tengan la intención de participar activamente en las cuestiones públicas con el afán de buscar el bien, no sólo de ellos sino de toda la sociedad en general. Este tipo de polis que hoy se propone son polis completamente democráticas, una de las características que dicha polis debe tener, es ser un lugar donde los ciudadanos podamos convivir plenamente, acentuando las cualidades físicas y humanas; en las que nosotros como seres humanos podamos tener la virtud de la felicidad para así poder buscar la felicidad de los otros que al final del día se reflejará en la felicidad común, con esto no pretendo que se entienda que la felicidad es la felicidad misma de todos los individuos, tenemos bien claro, que la prosperidad es una idea subjetiva, la final experiencia de felicidad que establece la polis no tiene que ser idéntica para todos los individuos.

Es muy importante tener en cuenta que en una polis autentica, como proceso histórico para entender la democracia, deben existir una serie de parámetros -que en el transcurso de este primer capítulo iremos mencionando-, uno de ellos que parece muy importante, al menos en primera instancia, es el tamaño de la misma. Para que una polis democrática genuina pueda darse es necesaria la información y comunicación entre los ciudadanos, si una sociedad cuenta con un tamaño territorial y social extendido, la comunicación ciudadana es casi imposible; las personas no tienen

¹³ Una buena ciudad es aquella que genera buenos ciudadanos fomentando así su felicidad, estimulando de esta manera el quehacer cotidiano para actuar correctamente, siempre buscando el beneficio común.

contacto directo además de comenzar a delegar responsabilidades debido a que existen otros individuos que pueden hacerlas.

Esta visión de la sociedad rompe completamente con todos los parámetros de democracia que puedan haber existido en algún momento, es muy importante a lo largo de la investigación entender la importancia de la información y comunicación que debemos tener como individuos dentro de este proceso histórico, que como ya hemos mencionado dentro de este primer capítulo irá de la polis a la democracia.

El ciudadano es un ser total para que en la política constituye una actividad social natural no separada del resto de la vida por una nítida línea demarcatoria y para quién el gobierno y el estado no son entidades remotas y ajenas, sino que la vida política es una extensión armoniosa de sí mismo. (Dahl; 1992; 27).

Para poder entrar a explicar los diferentes momentos y críticas que ha tenido la teoría democrática a lo largo del proceso histórico observaremos un poco de las limitaciones, que la democracia dentro de la polis ha experimentado; uno de los ejemplos que podemos mencionar, al menos, dentro de esta ciudad de la que hemos estado hablando es la desigualdad; una de las virtudes que el hombre ha tratado de experimentar, es la igualdad entre sus ciudadanos.

Dentro de las polis experimentadas en las sociedades atenienses el parámetro de participación en las asambleas era el de ser hombre, dejando de lado a los jóvenes del sexo masculino, a las mujeres y a los esclavos; la libertad como bien sabemos es un atributo de los miembros de la sociedad, no obstante, estos tres grupos al no ser tomados como ciudadanos no contaban con esta virtud, derecho esencial en la vida de los seres humanos, por último, mencionaremos y retomaremos el tamaño de las ciudades tanto territorial como socialmente.

Se oye decir a menudo que la democracia exige diversidad de opinión. No cabe duda que la diversidad que la diversidad de opiniones es un hecho de la sociedad humana; no hay alguna sociedad conocida en la que todos los miembros estén siempre de acuerdo con todas las políticas, y esto hace imprescindible que todas las organizaciones sociales posean algunos medios, aunque sean primitivos para resolver los conflictos sobre objetivos. (Dahl, 1989, 88)

Dentro de este capítulo, plantearemos la pregunta ¿Qué es la democracia?, así como la posibilidad de alcanzar un gobierno que se precie de serlo, o si bien, única y exclusivamente es una utopía más

dentro de la creación-imaginación del ser humano. para que esto pueda ser posible debemos observar a la democracia desde sus inicios y su desarrollo histórico para observar todas sus categorías conceptuales, de esta forma se mostrará nuestra concepción de democracia, que es bastante distante de los parámetros que el gobierno de hoy en día determina, como la forma de asociación en la que nos regimos los mexicanos, con el afán de hacerlos conscientes de la significación y el peso socio histórico que tiene la democracia para poder formular una teoría actual que nos permita mostrar una investigación, que al final del día, pudiese ayudar a una mejor comprensión de esa forma de asociación.

La democracia es un concepto que ha sufrido diferentes transformaciones a lo largo de la historia, utilizado desde el siglo V antes de Cristo por los griegos, ha sido retomado por casi todas las civilizaciones que el mundo ha experimentado después de los atenienses; la democracia hoy en día no sólo para los mexicanos sino mundialmente, es un baluarte de los sistemas políticos que pretenden ejercer en los seres humanos y sus ciudadanos, las diferentes virtudes que posteriormente hemos observado en la revolución francesa, igualdad fraternidad y libertad, retomados de la visión ateniense, este concepto ha sido aceptado directamente por los estudiosos, los políticos y sobre todo por la opinión pública convirtiéndose en un dogma, sin antes preguntar por la esencia de la misma, sus parámetros, limitaciones, formas de organización y sobre todo las críticas que a lo largo de la historia de los grandes teóricos, se han interesado en ella.

Desde la perspectiva de Giovanni Sartori (2009), es claro que el juicio, depende de la definición de nuestra idea sobre qué es la democracia. Definir la democracia no es tarea fácil, desde pequeños, a través de la Formación Cívica y Ética, dentro y fuera de las aulas académicas nos enseñan que la democracia es el poder del pueblo, no obstante, día a día observamos el malestar en el que los mexicanos vivimos nuestra cotidianidad dentro de los gobiernos que hemos experimentado.

Hacer una diferencia entre los partidos gobernantes que la historia mexicana ha experimentado ya sea el Partido de Acción Nacional (PAN) con un gobierno del año 2000 al 2012 o el hoy conocido como Partido Revolucionario Institucional (PRI) que ha gobernado desde 1929 con la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) hasta hoy mediados del 2016 teniendo como único descanso el periodo de dos sexenios, antes mencionado. ***“De esta manera habremos resuelto sólo un problema de etimología: únicamente se ha explicado el nombre. Y el problema de definir la democracia es mucho más complejo”*** (Sartori, 2003: 21). Más que denominarlo como el gobierno del pueblo; nos parece que

lo que tenemos que definir, es si en verdad la democracia es algo alcanzable para el hombre y en caso de ser así, cuál sería la utilidad de la misma dentro de nuestras relaciones sociopolíticas que nos puedan permitir alcanzar una buena comunidad.

Para Giovanni Sartori, la democracia ha estado dividida en diferentes etapas, momentos y concepciones; por lo tanto, antes de entrar a la posición que da sustento a este capítulo debemos dividir teóricamente la democracia como Concepción histórica en tres momentos importantes que son: la antigüedad, el renacimiento y la Edad Moderna.

La democracia no ha sido analizada únicamente desde la política, sino desde la sociología, el sociólogo francés Alain Touraine, en el libro *¿Qué es la democracia?* (2000) ya había puesto sobre la mesa la discusión teórica sobre el poder del pueblo, para él, la democracia no es la facultad que tiene la sociedad como pueblo, y mucho menos la libertad de mercado como lo expresa el liberalismo; desde la perspectiva del autor; los humanos mismos son los que han creado las grandes dictaduras, ya sean revolucionarias o nacionalistas; en el caso de la libertad de mercado, nos menciona que dicho fenómeno acentúa la desigualdad de los individuos, esto debido a las oportunidades y la orientación de recursos.

Para él, la democracia, reclama ajustar los elementos y características de la sociedad, la libertad de las elecciones políticas, son el aspecto crucial y fundamental de las identidades que se forman a través de la socialización y derechos que todo ser humano tiene.

La democracia es el único régimen en el que las leyes que tiene que obedecer están puestas por hombres que has escogido tu (Churcill en Cerroni; 1989: 190)

Poder determinar ¿Qué es la democracia? Se requiere de una definición y debate donde tendremos la obligación de citar diversas escuelas de pensamiento, Umberto Cerroni, en su libro *Reglas y valores en la democracia* (1989) menciona tres tipos **de democracia. Estos tipos de democracia son: “La definición mínima, intermedia y la definición máxima”** (Cerroni:1989;189-190), el autor, usa una serie de citas sin referencias bibliográficas para poder explicar cada uno de los tres tipos que a continuación desglosaremos, cabe mencionar que al parafrasear a Cerroni, usaremos la misma lógica en las citas y la única referencia que se tiene es la del autor ya citado anteriormente.

- A) La *definición mínima* donde **“la democracia es la manera de cortar las cabezas sin romperlas”**; es por ello que la definición es corta y limitada, debido a la idea democrática sobre la exclusión de la violencia de la vida política que garantiza la libre competencia.
- B) La *definición de una democracia intermedia*, muestra que, aunque los hombres hemos elegido a los gobernantes, cuando violemos las leyes, lo haremos con las leyes que nosotros como sociedad hemos impuesto y queremos o esperamos que la sociedad las acate. La cita usada por Cerroni es **“También los salvajes tienen un jefe, pero sólo los ingleses tienen un jefe de la oposición”**, vista desde esta perspectiva, la democracia no sólo evitará la violencia tirando cabezas sin romperlas, sino que dará libertad a los humanos, quienes tendrán la oportunidad de tomar decisiones y enfrentar las opiniones de las otras personas.
- C) La *definición máxima de la democracia*, la cual se encuentra enfocada para las personas que no tienen una satisfacción real con este tipo de gobierno; La democracia es el único régimen político en el que puedes obtenerlo todo con tal de que convencas a los demás, **respetando las reglas del juego”**, esta es una idea con tendencias revolucionarias, la cual plasma el carisma del gobernante quien es el encargado de, a través de sus discursos, convencer a los demás para que lo sigan y escojan como gobernante.

La democracia consiste en ser el único régimen político que permite la coexistencia, pacífica y no violenta, entre interpretaciones de la política muy distanciadas entre sí, como son la derecha, de centro y de izquierda (Cerroni; 1989, 190)

El término de la democracia, corresponde a una serie de conceptos teóricamente entrelazados que dan cuenta a la teoría de las formas de gobierno a los que los humanos aspiran, una de las características principales en torno a la democracia, es la representación de los ciudadanos; dicha representación se ha mantenido a través del tiempo desde la democracia ateniense hasta nuestros días y todo país o forma de gobierno, que se precie de serlo, aun con sus modificaciones debe contar con este distintivo esencial. Desde la visión de Norberto Bobbio, existen diferentes usos del término en sí, *estos usos son los siguientes: descriptivo (o sistemático), prescriptivo (o axiológico) e histórico. (Bobbio; 2006: 189).*

En este momento únicamente nos dedicaremos a analizar el término histórico, dejando los otros dos más adelante, esto lo hacemos argumentando al mismo Bobbio,

Hablar de uso histórico de una teoría de las formas de gobierno, cuando nos servimos de ella no sólo para clasificar las diversas constituciones, no sólo para recomendar una en lugar de otra, sino también para describir los diversos momentos sucesivos del desarrollo histórico considerado como un paso obligado de una forma a otra. Cuando el uso prescriptivo y el uso histórico se vinculan, como sucede frecuentemente, la descripción de las diversas fases históricas se resuelve en una teoría del progreso o del regreso según si la forma mejor esté al final o al principio del ciclo.
(Bobbio; 2006: 189)

Con el afán de analizar la democracia desde sus inicios filosóficos, haremos un recorrido histórico de cómo se ha observado a la misma; como ya se ha mencionado la democracia ha sido examinada desde los inicios de la sociedad que plantean los atenienses, por lo que, debemos partir de un principio para así poder establecer los límites y pluralismos de la democracia¹⁴.

La visión antigua de la democracia, era concebida como una relación totalmente comprometida con la polis, cabe aclarar que ésta no era un Estado en términos modernos, sino era perteneciente a una ciudad-comunidad. *La estructura de la polis fundamental, la constitución de la ciudadanía era la politeia, palabra que, a su vez, significa ciudadanía* (Sartori; 1988: 344), a diferencia de lo que ocurre hoy -al menos en el Estado mexicano- la identidad del ciudadano con la polis era total, es por ello, la creación por parte de los griegos, de instituciones para representar al ciudadano y este pudiese ser partícipe de forma directa en el ejercicio democrático.

Esta organización obligaba a los varones con una edad representativa -18 años- a ponerse a disposición de sus demos¹⁵, con el afán de fijar su papel representativo dentro de la misma y así, poder construir el grupo de ciudadanos que ayudarán a construir las actividades culturales, jurídicas y

¹⁴ Antes de continuar, nos parece pertinente hacer un alto para poder explicar los pluralismos, debido a que, gracias a este paréntesis dentro del texto, podremos explicar desde este momento uno de los parámetros importantes resaltados por Norberto Bobbio en toda su obra sobre la democracia, los pluralismos nacen del reconocimiento de un derecho de asociación. Desde la perspectiva del politólogo estadounidense, la sociedad es pluralista por sí misma, esto debido a su origen dentro de los grupos de interés e ideologías de cada ser humano.

Los organismos a los que se refiere Bobbio, se pueden observar en los sindicatos o partidos políticos, que al final del día son instituciones creadas por el hombre; para que un individuo pueda ser tomado en cuenta políticamente debe pertenecer a uno de estos grupos; cuando se habla de democracia pluralista, se habla no tanto de democracia de muchos individuos: se habla de una democracia de muchos grupos. (Coca & López de la Fuente, Julio-Septiembre 2016) como podemos observar, esta idea se encuentra en contraposición de la idea citada en la página 2 de este capítulo, donde establecemos la idea de Robert Dahl quien menciona que una parte importante de la polis, se ve determinada por la idea de contar con poca población dentro de la democracia, con el afán, de poder tener una comunicación sana entre ellos.

¹⁵ Palabra que usaremos para designar al ciudadano en un sentido representativo dentro de la polis.

económicas que la comunidad exigía. De esta forma la ciudad estaría conformada por representantes que personificarían las mayores de las virtudes que la polis perseguía, de esta manera al representar sus intereses, representaban también a los de sus demos.

Como puede observarse, la estructura de los atenienses, desde el punto de vista institucional servía para una toma de decisiones poniendo un particular énfasis en la participación ciudadana, abogando siempre a la igualdad entre los demos; trascendental rasgo de la ideología o pensamiento democrático no solo ateniense, sino moderno.

Como se ha sustentado en el trabajo y comentado en la página 5 de este capítulo; la concepción histórica en la que dividiremos el mismo es ubicar a los clásicos, (Antigüedad y Renacimiento), los autores pertenecientes a la edad moderna, para terminar con los autores contemporáneos, lo que no ayudará a observar las diferentes visiones históricas que representan el término democracia; y dará entrada a los siguientes capítulos que el lector podrá encontrar en este trabajo de investigación.

Como se ha visto antes, el primer indicio de la democracia moderna, surge con los atenienses en el siglo V a. c. es por ello que hemos decidido comenzar el recuento histórico con este corte histórico de autores.

A lo largo de la historia, la democracia, ha sufrido diferentes cambios desde su concepción hasta su forma de reproducción; además de las diferentes formas de gobernabilidad donde se ha querido instaurar este tipo de gobierno, (Ya sea en tribus, ciudades, comunas, Estado-Nación, etc.), con la emergencia del Estado-Nación en el siglo XVIII, el gobierno democrático da un giro de 360 grados, buscando así una democracia participativa. Pensando tal vez por primera vez en la pregunta ¿Qué instituciones se necesitan para llevar a buen puerto una democracia en territorios sumadamente grandes, que, a su vez, rompen con una de las ideas principales que hemos acentuado en la primera parte de este capítulo, el pequeño tamaño territorial y demográfico de la polis?

Podemos mirar, desde aquí un cambio radical en comparación con lo que llamaremos las democracias prematuras, ahora que ya tenemos las instituciones para llevar bien el sistema de gobierno, nos enfrentamos a otro punto esencial ¿Quiénes las van a dirigir?, recordemos que en la polis no había un dirigente como tal, sino que los ciudadanos cumplían ciertos parámetros establecidos como la edad para poder postrarse frente a los ciudadanos y ofrecer sus servicios a los demás habitantes; dentro

de la lógica de las democracias actuales, casi cualquier ciudadano tiene la obligación de ser dirigido y el derecho de ser dirigente, hoy el término ciudadano es completamente diferente al de los atenienses, ahora contando con las mujeres como ciudadanos y sin la limitación de ser esclavos o aborígenes.

2.1.- LA VISIÓN DE LA ANTIGUA GRECIA

Si bien, gracias a los vestigios y escritos encontrados hasta el momento, damos por sentado que la democracia comienza a gestarse dentro del siglo V a. c. también es posible que antes de ellos, podamos ver momentos democráticos en las formas de organización de las tribus antepasadas. Hasta el día de hoy, el sentido común y la cultura misma nos dice que los viejos son los sabios del pueblo, que la experiencia siempre se va a sobreponer a las inquietudes de los adolescentes; posteriormente con los atenienses comenzamos a ver nuevas prácticas de gobierno ya organizadas que fomentan la participación ciudadana e instituciones que la rigen: consecutivamente a estas convenciones políticas se van fundando nuevas con sus avances sociales, culturales y políticos.

La sociedad ateniense es la encargada de configurar, lo que hoy podemos experimentar como democracia, estando conscientes que no era un Estado-Nación como hoy los conocemos, sino un cumulo de distintas comunidades, tribus o clanes, en ellos las decisiones eran tomadas a través del voto; por medio de asambleas, los demos consensuaban las decisiones de la comunidad, la cantidad de representantes de cada demo era proporcional al tamaño tanto de su territorio como de su explotación demográfica.

Las prácticas de gobierno impuestas por los griegos, son las que nos rigen hoy en día, con algunas modificaciones no sólo en su estructura, sino en su accionar.

En cuanto a los autores que representan este tiempo determinado de la historia de la democracia, podemos encontrar a Platón y Aristóteles. Antes de pasar a una pequeña descripción de estos dos autores, nos parece necesario citar lo que opina Robert Dahl cuando habla de los críticos de la democracia.

Estos abarcaron desde adversarios moderados como Aristóteles, a quien le molestaba el poder que, según él, necesariamente le iba a dar a los pobres la expansión de la democracia, hasta francos opositores como Platón, quien condenó la democracia juzgándola el gobierno de los

incapaces y abogó por implantar en su lugar un sistema de gobierno de los ciudadanos mejor calificados, sistema que tendría más tarde perenne atractivo (Dahl; 1992: 22)

PLATÓN

Como bien se sabe, las obras más conocidas y determinantes para la democracia que Platón nos dejó, son sus *Diálogos*, en ellos dedica gran parte de su escritura a la República, en la cual tiene como fin que el ser humano alcance la justicia, la cual entendía como *la atribución a cada cual de la tarea que le compete según sus aptitudes* (Bobbio; 2008: 21), dentro de la República propuesta, se habla de tres clases de hombres, los cuales se dividen en los filósofos¹⁶, los guerreros y los que se dedican a los trabajos productivos, empero, esto nunca ha existido.

Desde la perspectiva del sabio y filósofo griego Platón, la democracia es el resultado de los fallos de la timocracia, la única forma de gobierno que no intenta cambiar su nombre, por lo que es la única en la que puede existir la transparencia, esta se origina por el miedo a las armas, la cual tiene que dejar de ser dentro de la polis un régimen de guerra que no es nada virtuoso en búsqueda de la libertad; una libertad que por el desconocimiento de los preceptos básicos de una buena sociedad nos lleva a la desvirtud más grande; la guerra. Dentro de la democracia, se permiten todo tipo de valores y circunstancias bajo el discurso de la libertad, los Estados democráticos consienten una igualdad entre los ciudadanos que la república no permite. La democracia, desde la perspectiva de Platón, surge *“cuando los pobres ven que los gobernantes oligárquicos no valen nada y que sólo gobiernan por debilidad. En este régimen, abunda la libertad de palabra y de hacer cada uno lo que le da la gana”* (Platón; 1988: 32) Esta libertad a la que Platón se refiere no quiere determinar un libertinaje del individuo, sino que pretende que rompa con los estamentos oligárquicos de sociedades anteriores.

Dicha libertad parece para el autor, ser una virtud que el hombre no podrá controlar, para él, todos somos seres humanos tendemos a confundir la libertad con el libertinaje, pero esto no quiere decir,

¹⁶ Que al ser los más preparados son los que deben gobernar.

que todos tengamos comportamientos desvirtuosos dentro de una sociedad y menos debemos pensar que un comportamiento con fallas en la posición social de la moralidad, se verá reflejado en el bienestar común de la sociedad; para Platón (1988) *la democracia [...] es un régimen, por lo que puede verse, placentero, anárquico y abigarrado, que dispensa indistintamente una especie de igualdad tanto a los iguales como a los desiguales*. Para el autor la democracia podría convertirse en una anarquía; bajo la bandera de libertad, el hombre puede confundirla y convertirla en un desbarajuste constitucional que pueda dañar a los demás ciudadanos, los cuales, si están comprometidos con la misma, dañando así el bien común de la sociedad en su total integridad.

Si democracia es el gobierno del pueblo, esto es significado que todos gobernamos, es bien sabido que, si todos gobernamos, nadie gobierna realmente; lo que traería consigo una anarquía. Platón pasó a la historia como un gran filósofo e historiador, que, a diferencia de sus colegas, siempre intentó hablar de las decadencias de las civilizaciones y no de su esplendor, él sabía que existían cuatro Constituciones corruptas las cuales son: Timocracia, oligarquía, democracia y tiranía (Bobbio; 2008: 23)

ARISTÓTELES

En el caso de Aristóteles la democracia no es muy diferente, para él éste es un sistema que se encuentra en lo que llama desviado¹⁷, esta categoría de análisis que propone Aristóteles se ve determinada por la idea, que cuando gobierna una persona, la minoría o la mayoría siempre atendiendo el bien común el régimen será determinado como recto; por el contrario, si cualquiera de estos tres momentos tienen un gobierno en donde buscan un interés particular se determinará como un gobierno que pretende una forma desviada.

De esta manera Aristóteles (1985) ubica a la democracia como un gobierno con una organización completamente desviada, la cual, a diferencia de la República, recibe el nombre común a todos los

¹⁷ Término acuñado por Wrigth Mills en la Imaginación sociológica (1987) el cual parte de la idea de que todo comportamiento humano parte de cuestiones sociales, un comportamiento desviado afecta a las instituciones sociales como la escuela o la misma familia.

regímenes debido a que se divisa un serio problema, pues uno solo o unos pocos pueden distinguirse por su excelencia, pero un número mayor es ya difícil que alcance la perfección en toda clase de virtud. En el caso de la república, la virtud a través de un combate guerrero es parte de la cotidianidad del individuo, a partir de un bien común para su República y Estado.

Como podemos observar inmediatamente la democracia no responde a esta virtud a pesar de encontrarse dentro de una visión y una ideología guerrera, es cada individuo el que busca satisfacer sus necesidades individuales en lugar de buscar un bien para el Estado, la misma democracia, y luego entonces, la sociedad civil. Dentro de las democracias en las que nos estamos situando, los gobernantes eran elegidos incluso hasta por sorteo lo que nos permite pensar que muchas veces estos gobernantes eran gente pobre y sin ninguna instrucción académica (Dahl; 1992: 46) lo que trae consigo un poco o nula instrucción académica, la noción sobre el arte político que tiene como daño colateral malas decisiones, y luego entonces, sería demasiado fácil romper con la armonía y la virtuosidad de la sociedad misma.

Como podemos observar, estos dos grandes filósofos, no estaban muy alejados de la realidad que nos dicta hoy en día, mucho tiene que ver, el hecho de que sus doctrinas y/o postulados sean la base de los pensadores que observaremos durante este trabajo de investigación. Ellos son los que sientan las bases de la teoría democrática.

2.2.- DESARROLLO DE LA DEMOCRACIA EN EL PERIODO RENACENTISTA

Si volvemos a tomar, la democracia como el gobierno del pueblo, entonces la verdadera democracia, se encuentra dentro de la República ya que es el régimen donde ricos y pobres pelean por una virtud que ayude o haga más grande su imperio, si bien, esta virtud es a partir de una lógica guerrera que trae como consecuencia romper con todas y cada una de las virtudes del territorio o pueblos conquistados, todos los individuos dentro de un Estado pelean por el bien común de su sociedad. A diferencia de la contraparte de la democracia que es la república, en la primera no se necesita más virtud que la de tener una edad determinada para poder ejercer el derecho a un voto; no obstante, este acto al que el hombre tiene derecho, no siempre se hace bajo una lógica intelectual y bien informada,

sino, de una manera perversa, otorgando el voto, a cambio de beneficios particulares que los partidos dan a los ciudadanos. Este es el caso de la despensa; algunos billetes; cobijas y demás enseres que las familias necesitan para sobrevivir siendo así la moneda de cambio por un voto.

Desde la prospectiva de Tomás de Aquino la democracia es uno de los temas más injustos y viciosos por los que ha pasado el hombre plagada de pluralismos, observa que: Si se desvía el régimen de la justicia, conviene más que haya muchos para que sea más débil y se obstaculicen mutuamente. Luego *“entre los regímenes injustos el más tolerable es la democracia, el peor la tiranía”* (Aquino; 1989: 19), esto podemos observarlo en los cambios políticamente hablando que han sufrido diferentes sistemas de organización, la pluralidad con las que cuenta la democracia es muchísimo más grande que la de cualquier régimen de interacción humana.

Después de haber observado algunos autores de la democracia clásica podemos inferir que, resolver su funcionamiento a través de la etimología, sería una pérdida de tiempo ya que para nuestros primeros autores la democracia es el sistema de gobierno en el cual las masas buscan la libertad, donde los regímenes guían a través de una forma de gobierno negativa donde la virtud es casi nula y se encuentra desviada, luego entonces, es menester de la misma democracia moderna que existe un conflicto.

Dentro de la etapa renacentista donde tomaremos autores como el italiano Nicolás Maquiavelo podemos observar el enorme cambio de paradigma que ha sufrido la democracia tanto como concepto etimológico; su práctica y sin duda la forma de organización que, tanto los gobernantes, como la sociedad civil adoptan frente a ella. Nos parece muy importante contextualizar el momento de que vamos a hablar en este subtema dentro de este trabajo de tesis. Primeramente, Comencemos por entender qué proceso histórico social, acontece en el renacimiento, es la llamada Edad Media en donde los individuos se regían bajo las órdenes y mandatos de un Dios omnipotente quién No únicamente gobernaba sus vidas; sino, que además era el encargado de controlar a los individuos como si esto fuera una marioneta de papel. Este nuevo período dentro de la historia de la humanidad, posee entre muchas cualidades, el pensamiento de los seres humanos que son capaces de controlar sus vidas.

Bajo la idea de una razón instrumental, los seres humanos podemos elegir el sistema de organización encargado de regir la vida política de los individuos, es aquí donde la democracia vuelve

a verse desprovista de bondad debido a que los grandes teóricos de la misma dentro de esta etapa histórica observan que en la gobernanza misma somos carentes de libertad, esta aseveración cobra peso con uno de las grandes obras de novelista italiano Dante Alighieri (2004), *“los que poseen una inteligencia vigorosa deben, por exigencia de la misma es hacer su autoridad sobre los demás”* (Alighieri; 2004: 26), algo que evidentemente al menos en nuestro tiempo y en nuestro país no suceden.

2.3.- DEMOCRACIA MODERNA

Hoy en día, al igual que en todos los momentos de la sociedad, los estudiosos se han dedicado a encontrar la forma de explicar ¿Qué es la democracia?, con el afán de ser más explicativo, a diferencia de los otros casos (clásica y renacimiento), en este momento analizaremos más puntualmente a cada autor contemporáneo, cabe aclarar que no consideramos que sea más importante, sino se hace por motivos de actualidad. Dentro de este apartado nos dedicaremos a explicar la teoría de autores como Giovanni Sartori, Robert Dahl, Norberto Bobbio, Rossanvalon y Colomer.

ROBERT DAHL

Desde la perspectiva de este autor norteamericano, la democracia comienza su auge, como poder político dentro de la boga mundial, en el siglo XIX; con la caída del imperio Austro-húngaro en la Primera Guerra Mundial las sociedades que permitían gobiernos antidemocráticos pierden legitimidad, dejando casi como única opción fuera de la democracia, al socialismo impuesto en la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Con la caída de la URSS, los mercados mundiales observan una apertura global que trae consigo cambios ideológicos, no solo económico, sino socialmente, cambiando la perspectiva del mundo y con ello los tipos de gobierno, apuntando la mayor parte del mundo por la democracia.

Para los inicios y mediados del siglo XX, la democracia continua su auge, a pesar de las crisis económicas, militares, económica y políticas a las que las grandes potencias mundiales se

enfrentaban; las instituciones democráticas seguían causando furor dentro del orden mundial; la teoría de Robert Dahl, la cual se ha desarrollado en torno de su preocupación por la democracia muestra estos cambios y apropiaciones de la misma como forma de gobierno y cita:

En el siglo pasado y lo que va de éste¹⁸, a aquella demanda de igualdad participativa se fueron añadiendo, como partes constitutivas, una serie de importantes derechos sociales, entre los que destacan: La justicia social y la igualdad no sólo política (Dahl; 1992: 297)

Con este autor, retomamos la idea del tamaño de la demos y territorio que debe tener una democracia, haciendo referencia a la polis griega, muestra que el tamaño de las primeras permite la existencia real de las instituciones democráticas tradicionales, argumentando que gracias a las transformaciones de pequeñas ciudades a grandes Estados-Naciones.

Robert Dahl cita *El contrato social* de Jean Jacob Rosseau (1762) para mencionar que el autor suizo seguía pensando en un pueblo de poca extensión, tal como lo tenían los griegos, y cita a John Stuart Mill, cuando rechaza la premisa de que “*el autogobierno exige necesariamente una unidad bastante pequeña como para que toda la ciudadanía se congregue*” (Mills en Dahl; 1992: 259). Por lo tanto, Dahl cita 8 consecuencias de este cambio dentro de los paradigmas que la democracia enfrenta en el cambio histórico-político de una pequeña Ciudad-Estado al Estado-Nación.

I.- Representación: La que desde nuestra perspectiva es la más importante, es el momento donde el ciudadano hace valer sus derechos de justicia en pro de una participación donde enfrentará las obligaciones de un quehacer democrático, debido a que altera la naturaleza misma de la ciudadanía y el proceso políticamente buscado. Aunque en la práctica parece ser lo que nos desvía de un proceso democrático, teórica y filosóficamente es el ideal de la democracia.

II.- Extensión limitada: Ya aceptada la visión de la representación se pensaba que, ningún país sería tan extenso para superar los límites teóricos de la idea de participación (Delimitada por la extensión de la polis griega), la explosión demográfica a la que se enfrentó el mundo en el siglo XX ha superado por mucho las expectativas pensadas por cualquier teórico que pudiese ser considerado irracional al momento de plantear tan grande explosión.

¹⁸ Cabe hacer una pequeña aclaración donde mostramos que el libro donde se muestra tal cita, es editado en Por lo que, hace referencia al siglo anterior, siglo XX.

III.- Límites de la participación ciudadana: Dentro de esta consecuencia, a nuestro parecer, secuela de las dos anteriores, observamos el daño colateral inmediato, al existir la explosión demográfica que se ponía en evidencia en la *extensión limitada* podemos deducir que la oportunidad de participación de un ciudadano promedio, no se acerca en lo más mínimo con la participación de un demos dentro de la polis. Esta cuestión alejará cada vez más, no sólo al ciudadano, sino al propio gobierno del ideal democrático.

III.- Diversidad: Entre mayor sea la capacidad de extensión territorial y demográfica de un Estado-nación, mayor será la diversidad observada en sus ciudadanos; cada uno de ellos defenderá sus intereses particulares por encima de sus pares, dichos intereses pueden cumplir aspectos económicos, religiosos, sociales, culturales y/o políticos, siendo así cada vez más difícil lograr un consenso en favor del bien común.

V.- Conflicto: Al ser tan heterogénea la sociedad, no sólo en términos ideológicos, sino sociales, se originará una disputa, la idea planteada por los atenienses sobre crear polis donde los ciudadanos compartan ideas y creencias se ha derretido con la modernidad (y el liberalismo) trayendo así un sinfín de opiniones por parte de los ciudadanos.

VI.- Poliarquía: Término utilizado con frecuencia por Robert Dahl¹⁹, para referirse a *un tipo peculiar de orden o régimen político, diferente en aspectos significativos no sólo de los sistemas no democráticos de toda laya, sino también de las anteriores democracias en pequeña escala* (Dahl; 1992: 264) donde se evidencia la lucha política de las clases y sus dirigentes, así como las diversas instituciones establecidas para llevar a cabo un proceso y quehacer democrático.

VII.- Pluralismo social y organizativo: Debido a la gran diversidad y ampliación de ciudadanos, los gobiernos se ven en la necesidad de implementar diferentes organizaciones e instituciones relativamente autónomas entre sí, con el afán de ampliar los derechos individuales de sus ciudadanos, este tipo de organizaciones permite la divergencia de las causas y preocupaciones sociales por parte de los representantes gubernamentales.

VIII.- Expansión de los derechos individuales: A diferencia de las pequeñas Ciudades-Estado donde por su extensión los demos podían conocerse y conversar sus preocupaciones entre sí antes

¹⁹ El cual será analizado más adelante.

de las asambleas, hoy los lazos sociales de los individuos se han perdido cayendo en la distancia social y el anonimato; una de las grandes defensas y luchas teóricas de mi tesis de licenciatura, plasman precisamente el rompimiento de las identidades sociales e individuales, creando así las identificaciones de corto plazo, sumidas en lo efímero²⁰.

Para Dahl la democracia debe basarse en la igualdad, esto ayudará al proceso misma más allá de la legitimidad, por ello propone el Principio Categórico de la Igualdad, el cual supone según él un supuesto sobre las *calificaciones aproximadamente iguales* de las personas (Dahl; 1992: 120), pero ¿El trato puede ser igual entre las personas que viven dentro de la comunidad?, pensando en que la respuesta sea positiva, ¿Cómo se aplica esta igualdad y quienes son los ciudadanos a los cuáles nos referimos? La premisa que se acaba de leer, implica que toda aquella persona que reside dentro de la comunidad (O en nuestro caso Estado-Nación) cuenta con la plenitud para autogobernarse, luego entonces puede participar en los procesos que la democracia involucra.

Uno de los grandes problemas que observamos para contestar las preguntas anteriores²¹, esta igualdad categórica a la que Dahl hace mención, es definitivo en sus alcances, no obstante, sigue sin ser lo más conveniente en su aplicación debido a que si bien en la afirmación *todos los hombres son iguales*, no estamos refiriendo ya no al género, sino a la especie humana incluyendo a las mujeres; los aborígenes y esclavos, al menos en suposición ya no existen, estamos dejando por fuera a muchos miembros de la comunidad como los niños y jóvenes, dando por sentada la ignorancia y desvirtud de estos dos grupos para una participación y así la capacidad de autogobierno. Esta idea se basa en otra premisa, la cual dicta *ninguna persona, en general, puede ser mejor juez que uno mismos de sus propios intereses, ni actuará mejor que uno para pagarlos*. De esta manera atribuimos la importancia del Principio Categórico de la Igualdad, gracias a él, el individuo puede y tiene la obligación de cuidar sus bienes en el afán de cuidar los bienes de los demás, con el discurso de la democracia aunado a esta categoría, el gobierno del pueblo cobra importancia más allá de expresarlo etimológicamente²² debido a que al ayudar al gobierno de los que ha elegido, ayuda a los otros miembros del Estado-Nación a configurar un mejor gobierno trayendo así un acercamiento a la democracia ideal.

²⁰ Véase Chávez Ortiz Jorge Antonio, (2014), Quitarse la camiseta: Identidad y amor líquido en el Fútbol, UAEH.

²¹ Los cuales ya fueron explicados en la polis y en este momento lo haremos en los Estados-Nación en los que nos desarrollamos.

²² Como ya lo habíamos citado con Sartori.

A esta individualidad que proviene del Principio Categórico de la Igualdad, Roberth Dahl le conoce como *La presunción de la autonomía personal*²³, esta categoría de análisis, nos parece de suma importancia ya que gracias a ella podemos dar por sentado la idea defendida anteriormente, es inocente determinar que el individuo buscando la satisfacción de la comunidad afecte sus propios intereses, como también lo es pensarlo con base a tomar decisiones buscando ayudar a la comunidad dejando sus propios intereses de lado. El individuo tendrá la tarea de enfrentar en repetidas ocasiones la contraposición de cumplir sus intereses o los intereses de la comunidad, pensando que el ciudadano es el mejor juez de sus propios intereses, damos por sentado, que todos los ciudadanos que compartan un Estado democrático tienen que estar adecuadamente calificados para cumplir con las expectativas que el Estado-Nación exigen de él, aun si estas afectan sus propios intereses. Todas las decisiones que como ciudadanos se toman dentro de una asociación democrática, son fallos obligatorios y ante ello, Dahl opina:

En su conjunto, los decisores que efectúan tales decisiones obligatorias constituyen el *gobierno* de la asociación. Por consiguiente, dichas decisiones obligatorias podrían denominarse también decisiones *colectivas o de gobierno*. (Dahl; 1992: 132)

El tránsito de la toma de decisiones obligatorias cuenta con dos etapas analíticamente diferenciables; las cuales son: Fijar el programa de acción y decidir la solución que se va a adoptar; en la primer etapa se ven gestadas las decisiones sobre las cuestiones en las cuales la misma repercutirá, incluso incluyendo la decisión de no tomar una decisión²⁴, en el caso de la segunda, observamos que es el juicio final, el momento en el que se entregarán los resultados obtenidos de las decisiones que en conjunto se han tomado. En el caso de la democracia, este proceso es de suma importancia debido a que el efecto consecuente es el gobierno que debemos adoptar y este será elegido a través de las decisiones que el pueblo tome a la hora de ejercer su derecho y obligación al voto.

El ciudadano, al tomar una decisión sabe que esta, tiene el mismo peso y legitimidad que cualquier otra que pueda tomar cualquier otro ciudadano; las dos premisas anteriormente enunciadas muestran una igualdad categórica entre todos los ciudadanos. Estas normas cumplidas a la perfección, tendrán como significado un proceso democrático, casi perfecto y sin ningún obstáculo. Debemos de tener en

²³ En ausencia de una prueba concluyente que lo contradice, debe considerarse a cada individuo el mejor juez de sus - propios bienes o intereses.

²⁴ Por muy contradictorio que parezca, dentro de la democracia el ciudadano puede tomar la decisión de no participar, de verse imparcial con el afán de mostrar su descontento o bien, simplemente que su decisión no afecte los resultados de la votación en pugna.

cuenta, que para Robert Dahl, como para muchos otros teóricos de la democracia, este proceso es inalcanzable para el hombre²⁵, no obstante, es lo que más le acercará a cumplir con los 4 criterios de un proceso democrático eficiente, dichos criterios son:

I.- Participación efectiva: En todo el proceso de adopción de decisiones obligatorias, los ciudadanos deben contar con oportunidades apropiadas y equitativas para expresar sus preferencias con respecto a la solución final. Deben tener oportunidades apropiadas y equitativas para incorporar temas al programa de acción y para expresar las razones que los llevan a suscribir una solución en lugar de otra.

II.-Igualdad de los votos en la etapa decisoria: En la etapa decisoria de las decisiones colectivas, a todos los ciudadanos debe garantizárseles iguales oportunidades para expresar una opción, cuyo peso se considerará igual al de las opciones expresadas por cualesquiera otros ciudadanos. Al determinar la solución en la etapa decisoria, deben tomarse en cuenta estas opciones, y sólo ellas.

III.- Comprensión esclarecida: Cada ciudadano debe contar con oportunidades apropiadas e iguales para descubrir y convalidar (dentro del lapso que permita la perentoriedad de una decisión) la elección de los asuntos a ser debatidos que mejor sirvan los intereses de los ciudadanos.

III.- Control del programa de acción: El demos debe ser el único que cuente con la oportunidad de resolver cómo se ordenarán, dentro del programa de acción, las cuestiones que deben decidirse mediante el proceso democrático. (Dahl; 1992: 135-140)

GIOVANNI SARTORI

Para el autor italiano, tal como ya se había comentado antes, el hecho de definir etimológicamente la democracia como *el gobierno del pueblo*, no nos sirve absolutamente de nada; aunque siempre será importante comenzar por la definición, Sartori propone enfocarnos en la realidad de las definiciones, en este caso que es la democracia, nos plantea analizar la misma desde nuestro juicio ¿A qué se refiere? Si definimos la democracia como una irrealidad, estaremos describiendo que nunca

²⁵ A esta idea, Dahl, le llama poliarquía y se hablará de ella en el segunda capítulo.

encontraremos una democracia real. La idea de Sartori es primero definir la democracia desde la forma en que la estamos observando, expresa que para una buena definición debemos centrarnos no en los fines descriptivos; sino en los fines normativos.

La definición normativa propuesta por Sartori, se define a través de lo que debería ser la democracia, desde siempre el término democracia ha sido utilizado para designar una entidad política, una forma de Estado y de gobierno, si bien es cierto que la democracia se contrapone con la aristocracia basada en el gobierno de uno y la desigualdad entre el mandatario y el pueblo, el tipo de gobierno que estudiamos en este momento se basa en la igualdad de estima, al menos en el discurso.

La tarea de definir la democracia nos lleva a la labor de enfrentar las diferentes trampas que con ello nos enfrentamos; no obstante, en el ejercicio de poder sortearlas es lo que dará legitimidad al estudio de la misma, el hecho de hacer simplista un estudio, cualquiera que sea nos llevará a la cancelación inmediata de lo propuesto, y la democracia exige por sí misma, un estudio detallado de todos sus componentes, mecanismos y principios. Sartori distingue diferentes tipos de trampas que el estudio de la democracia demanda para su estudio.

I.- Terminológico: Discutir sobre la palabra ignorando la cosa.

II.- Realístico: Declarar que lo que cuenta es lo real y para nada lo ideal.

III.- Perfeccionista: El ideal a toda marcha y en dosis siempre en aumento. (Sartori; 2009: 10)

Al sortear estas trampas que la democracia misma demanda, nos acercaremos más a comprender, lo que sea que estemos buscando en ella, empero, Sartori recomienda que, si queremos definir la democracia en su conjunto, debemos comprender la democracia política, debido a que esta nos mostrará toda evidencia de la democracia propuesta por los atenienses enfocada en pequeños espacios de territorio y población con las diferencias que existen hoy en día, una gran proporción de espacio y una explosión geográfica muy grande a diferencia de la primera.

La democracia política es la que actúa -para fines democráticos- en las peores condiciones posibles; y no se puede esperar de la democracia a gran escala, de la difícil democracia política, lo que se obtiene de la democracia a pequeña escala (Sartori; 2009: 11)

Para poder determinar la realidad de la democracia, es menester separar y respetar la idea, la diferencia entre un criterio decisonal y un criterio electoral, en la democracia a diferencia de otros

regímenes políticos, el ciudadano tiene la obligación de elegir a sus gobernantes, sin embargo, este ejercicio no nos acercará en lo más mínimo al quehacer buscado en esta forma de gobierno. De lo que se trata es de poder tomar una decisión sobre cuál será nuestra elección electoral; el ciudadano debe tener en cuenta que, con su voto, no sólo está eligiendo lo que a su parecer es lo mejor, sino que elegirá (en caso de que la mayoría tome la misma decisión que él) el destino de los otros ciudadanos. Para explicar esto, Sartori utiliza una cita de Kelsen:

También aquel que vota con la mayoría no está ya sometido únicamente a su voluntad... para que el individuo sea libre nuevamente sería necesario encontrar una mayoría a favor de su nueva **opinión...si las minorías no son tuteladas se cae la hipótesis de encontrar una mayoría a favor de** la nueva opinión, porque quien pasa de la opinión en mayoría a la de minoría caería instantáneamente en el número de aquellos que no tienen derecho de hacer valer su propia opinión. (Kelsen en Sartori; 2009: 16)

Aclaremos un poco la idea de la cita, el ciudadano al tener la libertad y obligación de tomar una decisión electoral, cambia inmediatamente de posición, teniendo en sus manos la libertad de decidir por los otros, si nuestra decisión se encuentra en lo que la mayoría acepta como beneficioso también estamos decidiendo por los demás que se encuentran en la minoría. Sería absurdo pensar que siempre nos encontraremos dentro de esta posición hasta cierto punto privilegiada, en repetidas ocasiones, el sistema nos hará cambiar la posición haciendo también, que otros tomen las decisiones por nosotros, convirtiéndonos así en la minoría. Así es como la democracia, no sólo se puede explicar cómo el gobierno del pueblo, sino como el gobierno del pueblo sobre el mismo pueblo.

Para Giovanni Sartori, dividir la palabra etimológicamente, significa atribuirle al pueblo la función del *demos*, si bien es cierto que siglos después de su nacimiento, esta tendría diferentes contextos y significados, los griegos le atribuían únicamente 4 significados.

I) *plethos*, es decir, el *plenum*, el cuerpo de los ciudadanos en su integridad. Aquí el pueblo son "los todos";

II) *hoi polloi*, "los muchos". El inconveniente de esta acepción es que se remite a la pregunta: "¿Cuántos muchos son suficientes para formar un *demos*?". Habría que establecerlo cada vez, y eso no puede ser;

III) *hoi pleiones*, "los más". En cambio, esta es una acepción fundamental, porque la democracia se fundamenta, como veremos, en una regla mayoritaria que deriva de esta acepción;

IV) *ochlos*, "la multitud", una concentración ocasional que, no obstante, puede "calentarse". (Sartori; 2009: 16)

Recordemos que Atenas se llevaba por medio de una democracia directa, posteriormente en Roma donde ya se gestaba una democracia bajo un concepto jurídico, el significado cambia radicalmente llamándolo *Populus*, subsiguientemente aparece un concepto un tanto aristotélico aunado con el marxismo donde observamos al demos como el pobre, el proletario, que no es más que observar al demos en la clase baja, esta clase que nunca será el gobernante directo, sino que únicamente ejercerá su voto en favor de un gobernante que siempre será de la clase privilegiada.

Sartori, menciona que este problema de conceptos, hoy en día tiene la oportunidad de simplificarse con dos nociones operativas de democracia, estas dos nociones las explica desde el principio de mayoría absoluta y de mayoría relativa.

El primero quiere decir: los más tienen todos los derechos, mientras que los menos, la minoría, no tienen ningún derecho. En cambio, el principio de mayoría relativa se concreta así: los más tienen derecho a mandar, pero en el respeto de los derechos de la minoría. Por tanto desde un punto de vista operativo, el *demos* es una mayoría, o bien absoluta o bien moderada, y la doctrina es prácticamente unánime al afirmar que la democracia tiene que inspirarse en el principio de mayoría limitada o moderada: Si no, vivirá un día y empezará a morir al día siguiente. (Sartori; 2009: 17)

Estas diferentes nociones, muestran claramente, uno de los mayores problemas de la democracia, si bien todos podemos aventurarnos a dar una noción de la misma y tener la idea de lo que puede ser nuestro tipo ideal²⁶ de democracia, es cierto que muy pocos contamos con las condiciones necesarias para hacer una verdadera crítica sobre la misma.

Par poder tener una visión clara y crítica de lo que es la democracia, debemos primero bien establecida la idea de la contraposición pueblo y poder, e pueblo ya fue explicado en los párrafos anteriores, pero, ¿Qué es el poder?, Desde la visión del sociólogo alemán Max Weber, **el poder significa “la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad”** (Weber; 1992: 43). Para Norbert Elías, el concepto de poder tiene, en **sí mismo, la cualidad de ser confuso, para él “es un aspecto de una relación, de cada una de las relaciones humanas. El poder tiene algo que ver con el hecho de que existen grupos o individuos que pueden retener o monopolizar aquello que otros necesitan”** (Elías; 1994: 53). En el caso de Sartori define el poder como **“una relación: un individuo tiene poder sobre otro porque le obliga a hacer lo que de otra forma no haría”** (Sartori; 2009: 20).

Ya definidos los dos aspectos importantes para la democracia, ¿De qué nos sirve saber qué es el pueblo y el poder?, en caso, de delimitar la democracia como el poder del pueblo, ¿Sobre quién se tiene este poder que el pueblo ejerce?, el pueblo como elemento esencial de la democracia, es quien tiene el poder sobre el mismo pueblo, sin embargo, nadie del pueblo tiene el poder sobre el pueblo mismo, ¿Cómo es esto? El poder se tiene única y exclusivamente cuando se pertenece a la mayoría de la comunidad, es así como el pueblo tiene poder sobre el pueblo en el sentido de que a la hora de tomar decisiones electorales somos los gobernantes, en el momento en que esta se pasa al criterio decisonal nos convertimos en gobernados.

Este proceso tiene que ser vigilado bajo un estricto control de seguridad en lo que estamos haciendo, ya sea como beneficio propio o bien como beneficio común, si en el trayecto de un criterio al otro, el **poder de los “controlados se sustrae al control de los controladores, el gobierno sobre el pueblo corre el riesgo de no tener nada que ver con el gobierno del pueblo. De eso se encarga la maquinaria del constitucionalismo”** (Sartori; 2009: 21).

Para poder esclarecer la gobernanza del pueblo, es necesario retomar la opinión pública, si hablamos que la idea de la democracia es el gobierno del pueblo y el pueblo es el que gobierna al pueblo, damos por sentado que este gobierno y poder el pueblo lo ejerce en el momento de las elecciones, cuando sale a votar mostrando esa emoción de contento o descontento, las elecciones expresan, entonces, lo que llamaremos la opinión pública. Esta opinión es la primera faceta de la libertad que el pueblo debe tener en la democracia, el discurso gubernamental dice que las elecciones deben ser libres, pero no existirá libertad en la elección si la opinión no lo es. Los cimientos de la democracia tienen que basarse en la opinión y esta opinión surge de lo que el pueblo piensa.

Debemos tener claro que una opinión pública se da en todos los ámbitos de la sociedad, puede existir una opinión pública sobre el papel que realizó la selección mexicana de futbol en el pasado mundial en Brasil, sobre la cultura y/o los matrimonios entre homosexuales, no obstante, la opinión pública que **exige la democracia debe centrarse en una opinión con conocimiento y saber, fuera de la “doxa, la democracia es gobierno de opinión, una acción de gobierno fundada en la opinión”** (Sartori; 2009: 33).

El pueblo, en la democracia, tiene la obligación de estar informado, del cómo y porqué elegirá a sus representantes; uno de los grandes problemas de este punto, es que a la gente no le interesa la política, se interesan por las cuestiones banales sin sentido o peor aún creen lo que siguen diciendo

los medios de comunicación y esto no les permite tener el tiempo para informarse sobre las cuestiones del quehacer gubernamental, mismo que hacer que nosotros elegimos para que nos representara. Perdemos la idea de que la democracia por sí misma, no decide las cuestiones de gobernabilidad, sino que decide quién decidirá las cuestiones de gobernabilidad.

La opinión pública lleva a otro momento dentro de la democracia, la participación de la ciudadanía, que como hemos visto no exige muchas cosas, damos por sentado que como pueblo sabemos que lo mínimo con lo que debemos contar es con libertad e información suficiente para tener un criterio decisonal; ahora el problema es llevarlo no sólo a las urnas, sino a las decisiones diarias ya que hemos elegido a un gobernante que nos represente. Participación es según Sartori (2009)

Es tomar parte activa, voluntaria y personalmente. "Voluntariamente" es un detalle importante, porque, si se obliga a la gente a participar a la fuerza, eso es movilización desde arriba y no participación desde abajo. Insisto: participación es ponerse en marcha *por uno mismo*, no que otros te pongan en marcha ni que te movilicen desde arriba. (Sartori; 2009: 35)

Esta participación, obtiene resultados a través de la mayoría, los resultados se darán muy fácilmente y se legitimará como vencedor a quién tenga más votos, Pero ¿cuál es la fórmula? La fórmula matemática es fácil de entender y explicar, cada representante que ejerza su voto por un candidato X, el cual lucha con un candidato Y se verá representado por el numerador, mientras que el denominador será el número de los votantes totales, ejemplifico, si un total de 6 personas votan por el candidato X en una población de 10 votantes, la fórmula será $\frac{6}{10}$ siendo el resultado un 60% teniendo como resultado la victoria de su candidato, pero si las mismas 6 personas votan por el mismo candidato X y el candidato Y tiene el resto de la población a su favor en una población de 20 personas la fórmula sería $\frac{6}{20}$ este candidato tendría apenas un 30% de los votos, por lo cual se vería vencido dentro de la elección.

Como podemos observar, este pequeño ejemplo únicamente ilustra una población muy reducida y con dos candidatos, dando por sentado que todos ejercieron su derecho y obligación al voto, por el otro lado, también existen momentos y elecciones donde bajo esta misma lógica de una población de 20 ciudadanos únicamente son 8 personas las que salen a votar, lo que dificulta sino la fórmula, si la democracia.

En las democracias latinoamericanas y más en específico en nuestro país, esto es lo que sucede, los ciudadanos muestran su descontento fuera de las urnas, sabemos que como bien lo dicta Norbert Elías, existe una *conciencia histórica* y el pueblo se siente insatisfecho con el quehacer de los partidos que han estado al frente de la Nación, pese a esto, al no salir a plasmar su voto o peor aún, desacreditar el gobierno sin hacer nada nosotros para cambiarlo, únicamente nos aleja más de la posibilidad por alcanzar la democracia.

NORBERTO BOBBIO

En el caso del italiano Norberto Bobbio, para remitirnos a hablar de la democracia, primero tenemos que hacerlo desde el punto de vista de la política, de lo contrario estaremos cayendo en el mismo error de muchos de los detractores de la democracia. Con el afán de analizar la política, el autor enmarca su pensamiento sobre las grandes antítesis que han marcado la creación del Estado confrontándolo **con lo que él llama la sociedad civil la cual** “*es el lugar donde surgen y se desarrollan los conflictos económicos, sociales, ideológicos, religiosos, que las instituciones estatales tienen la misión de resolver mediándolos, previniéndolos o reprimiéndolos*” (Bobbio; 2006: 43) siendo esta aquello que no se encuentra regulado por el Estado, es gracias a la sociedad civil que Bobbio citando a Marx propone que el hombre es un ser independiente y se une con otro hombre únicamente a través del interés privado y de la necesidad natural inconsciente.

Por medio de un recuento filosófico el autor nos remite a las teorías de los clásicos como Rosseau, Maquiavelo, Montesquieu, Locke, Hobbes, Aristóteles y Platón para poder entender las bases de lo **que es la teoría política y esta construcción sobre el Estado entendiéndolo que** “*el individuo es primero que el Estado; el individuo no es para el Estado sino el Estado para el individuo*” (Bobbio; 2006: 74). Así es como Bobbio entiende y clarifica a la sociedad como una estructura en la que se forjan las relaciones humanas que brotan a través de la cultura inherente del ser humano, es por esta vía que se enmarca la dicotomía entre lo público y lo privado; esta surge de las relaciones sociales por medio del ordenamiento del derecho; por lo que es inminente una relación de desiguales, luego entonces, existe una relación innata de sometimiento entre gobernados y gobernantes.

Es así, como Norberto Bobbio, nos adentra en el mundo de una nueva teoría política. A través de un recorrido histórico de las grandes posturas sobre las formas de gobierno el autor nos muestra cuales son los grandes aciertos y las dificultades que se pueden encontrar dentro de estas teorías, así como las formas de encuadrarlas para hacer una nueva hipótesis de la teoría política en la que vivimos.

Así, gracias al estudio de la política, es como el autor propone la dicotomía más importante: Democracia sobre dictadura, retomando la visión de Kensel, para él únicamente existen dos formas de gobierno que son la autocracia y la democracia; la primera puede distinguirse porque son propuestas por los gobernantes y en la segunda las leyes son hechas por los gobernados por lo que es considerada una buena constitución política como el autor llama a las formas de gobierno, esto debido a que no es un gobierno a favor de pocos sino de la mayoría de las personas; las leyes son igualitarias para todos los gobernados; tanto en lo público como en lo privado la libertad es un fenómeno básico para la realización de cada uno de los individuos que en esta constitución se desarrollan y a diferencia de la primera no es un gobierno para los ricos, sino para los pobres.

La democracia, aun así, como ya lo vimos con Dahl tiene críticos muy fuertes que basan sus argumentos en dos formas diferentes; por un lado, se encuentran aquellos que la desacreditan por la forma en que los gobiernos se desarrollan debido a que al ser muchas posturas las que se deben dar satisfacción, los gobiernos tienen la obligación de crear diferentes panoramas para satisfacer las necesidades de cada uno de ellos, lo que trae consigo una mayor corrupción y menos libertad; el segundo argumento de la desacreditación se basa en que los gobernantes al tener diferentes posturas no se pueden poner de acuerdo para ejercer una sola forma de gobierno mostrando así la incompetencia en la falta de consenso. Este fenómeno también se puede dar por el gran tamaño de las ciudades a representar que ya hemos enmarcado con diferentes autores.

Con lo que respecta a las autocracias Bobbio menciona que se les debe llamar dictaduras, todo aquello que no sea una democracia tiene que ser considerado una dictadura, esta dicotomía está históricamente fundada a partir de la primera guerra mundial; con esta lucha entre el fascismo italiano y el imperialismo norteamericano, no obstante, existen otras formas de autocracia siempre buscando eliminar la democracia y bajo la idea de régimen tiránico que gobierne a los ciudadanos sin buscar el bien común de todos o ser elegido por ellos.

En el libro del futuro de la democracia, Norberto Bobbio, expone uno de los tantos términos que existen **de la democracia, comenta que** “*es el conjunto de reglas procesales de las que la principal, pero no la única es la mayoría*” (Bobbio; 1985: 19) Con todo lo anterior, podemos ver que una democracia es en la que viven ciudadanos con poderes iguales de decisión, elección y opinión que ceden un poco de su libertad a un gobierno el cual asume el cuidado de los intereses públicos, como lo expresa Bobbio, es un gobierno de y para el pueblo, que es igual ante un conjunto de leyes hechas por ellos mismos.

La democracia es la que se compone por la participación en la elección voluntaria de representantes y la aceptación interna del gobierno de las leyes. Esto con el fin de eliminar fuerzas de un pequeño grupo en el poder y de esta manera *instituir el poder soberano como poder coactivo, que se vuelve el único poder de derecho* (Bobbio; 1985: 184) ya que se supone, es la persona más preparada y decidirá entre las mejores opciones a la hora de gobernar. Para Bobbio, lo ideal dentro de un Estado democrático, sería estar completamente separado del liberal, ya que gracias a esta separación es que pueden existir ciertas libertades necesarias para el correcto ejercicio del poder democrático, con esto los ciudadanos aseguran tener la garantía de ciertas libertades, Bobbio en el libro *el futuro de la democracia*, nos dice que existen diferentes tipos de libertades civiles como son la libertad de prensa, la cual sirve para que la gente se encuentre informada de lo que pasa no solo en nuestro Estado democrático, sino en otros Estados; libertad de expresión, la cual nos sirve para opinar sobre los temas que nos pueden interesar ya sea deportivos, económicos, nacionales, internacionales y políticos (Aun cuando al ejercer este derecho critiquemos al gobierno mismo); libertad de reunión y libertad religiosa contemplan este tipo de libertades que el ciudadano debe tener.

Dentro de una democracia contemporánea, debemos tener bien en claro que tiene que ser una democracia representativa, es decir que involucra a toda la comunidad y que los representantes fueron elegidos por el pueblo en pleno y consciente uso de sus facultades mentales con el fin de darle toda la confianza a estos por parte de los ciudadanos, debido a que los gobernantes deben tomar decisiones por todos aquellos que en su momento depositaron su confianza en él, para el beneficio del bien común. Los gobernantes a cambio se ven en la obligación de mantener al gobierno informado por medio de diarios de la federación; gacetas oficiales; la prensa; televisión; la internet; etc. La actividad gobernante debe ser pública, dice Bobbio que ya no se permiten *excesos indebidos* (Bobbio; 2006: 79), a diferencia de la autocracia donde los gobierno se caracterizan por la opacidad y la secrecía.

No obstante, la secrecía es importante para Bobbio, y tal vez sea el único autor que defiende la democracia que piense así, salgamos un momento de Bobbio para poder explicar qué es el secreto desde la perspectiva del gran sociólogo Georg Simmel (2004), quien comenta que todas las relaciones que los individuos encarnan en su vida diaria, está naturalmente plagada de lo que saben unos de **otros, de tal manera que** *“el comerciante sabe que su proveedor quiere comprar barato y vender caro, el maestro sabe que puede suponer en el discípulo cierta calidad y cantidad de conocimientos; dentro de cada capa social, el individuo sabe qué cantidad de cultura aproximada, cabe suponer en los demás”* (Simmel; 2004: 371). **Por lo tanto,** *“la idea que tiene una persona sobre otras que se encuentran dentro de la vida social de la misma, es un símbolo de aquel conocimiento que constituye la condición a priori de toda relación”* (Simmel; 2004: 371).

Sin embargo, los individuos no tienen la obligación de mostrarse siempre tal cual son frente a los demás, o el compromiso de mostrar hasta donde otras personas muestran a él, esto no quiere decir que exista un engaño o falsificación, e incluso falta de lealtad de uno hacia otro, sino es parte de la sociabilización de cada uno de nosotros. Para él el conocerse dos personas no es significado de haber penetrado en la individualidad la personalidad de la consciencia, significa que cada uno de las personas que tiene comprensión de la existencia del otro; el grado de conocimiento que tiene un individuo sobre el par o la otredad no es significado que lo conozca <<en sí>>, por el contrario, únicamente conoce lo que el otro ha querido manifestarle a él y al mundo <<sobre sí>>, a esto se le conoce como la discreción.

Todas estas combinaciones se caracterizan sociológicamente por el hecho de que el secreto del uno es en cierto modo acatado por el otro, y lo ocultado involuntariamente o voluntariamente es respetado involuntariamente o voluntariamente (Simmel; 2004: 387)

Para el autor alemán este secreto o discreción, acatados desde fines aceptados o ilegítimos, es una de las más grandes conquistas de la humanidad. Es por ello que, en los Estados en épocas anteriores, se tomaba la decisión de tener confidentes con carácter místico, en los Estados modernos, el secreto también cumple un estado naturalmente político²⁷, la discreción en algunos casos sirve a la soberanía, a la objetividad de su técnica, aquel secreto que era descubierto y en el que se revelaban los asuntos públicos, si bien es cierto que producía un estado opuesto a la traición, también servía para que los detractores del mismo tuviesen herramientas para el espionaje.

²⁷ Sin caer en la opacidad de la obscuridad, que observamos como el gemelo malvado de la transparencia.

En el siglo XIX la publicidad se impone en los asuntos del Estado, basta tal punto que los Gobiernos mismos publican oficialmente los datos que basta entonces todo régimen debía mantener secretos si quería sostenerse. Así la política, la administración, la justicia, van perdido su secreto en la medida en que el individuo puede reservarse más, y que la vida moderna ha elaborado una técnica que permite guardar el secreto de los asuntos privados, en medio del hacinamiento de las grandes ciudades, hasta un grado a que antes solo se podía llegar recurriendo a la soledad en el espacio. (Simmel; 2004: 187)

Así el secreto pasa a ser un recurso altamente valorado a la hora de gobernar, la *arcana imperii* (Secretos de poder), hoy parece fatal en nuestras democracias, debido al aparente avance que parece **hemos tenido en esta materia; pese a ello, debemos tener en cuenta que** “*el secreto está en el núcleo más intenso del poder*” (Bobbio; 2013: 40). Comenta Bobbio que el poder dentro de la sociedad, siempre ha sido visto bajo las ideas de un dios omnipotente, un dios invisible que mira todo lo que hacemos y no podemos guardar ningún secreto a él, empero este dios que la sociedad piensa que existe es invisible, dicha analogía es tomada por Bobbio para describir el panopticum de Jeremy Bentham que tiene la función de vigilar sin la necesidad de ser visto por el vigilado, lo que nos lleva a plantear la pregunta, si el gobierno tiene a tarea implícita de vigilar a los ciudadanos ¿Quién vigila al vigilado?

Desde esta respuesta a la pregunta, Bentham da entrada a lo que hoy llamamos *rendición de cuentas* y *transparencia*, la información es una de las muchas formas de Derecho que el Estado debe dotar a los ciudadanos, tanto individualmente como pueblo, en el afán de que puedan ser vigilados, es por ello que la pregunta anterior se responde: *El edificio deberá ser sometido a inspección continua, no sólo por personal autorizado, sino también por el público* (Bentham en Bobbio; 2013: 42).

Bobbio apunta a que el secreto es necesario, debido a una cita de Hobbes; “*el gobierno es motivado por la desconfianza en la capacidad del pueblo de entender el interés colectivo*” (Bobbio; 2013: 43), la sociedad civil no se interesa en lo más mínimo por el quehacer del gobierno, cuando en una democracia existen secretos, estos nacen por dos razones evidentemente clara, por un lado, se encuentra la idea de que un gobierno netamente transparente no es conveniente porque el enemigo puede usar cierta información como arma en contra del mismo, por el otro, ¿Para qué dar información a alguien que no la entiende o peor aún no le interesa? Además de que no pondrá atención alguna, en determinado caso que lo llegase a hacer, malinterpretaría todas y cada una de las razones que el gobierno muestra convirtiéndose de un detractor desinformado a un foco de peligro para el mismo.

TOURAINÉ

El sociólogo francés, Alain Touraine, ve en la democracia una falacia que parece ha salido victoriosa sobre los tipos de gobierno anteriores; se piensa a la misma como *“la forma normal de organización política, como el aspecto político de una modernidad cuya economía de mercado y cuya expresión cultural es la secularización... un mercado político abierto, competitivo, no es planamente identificable con una democracia”* (Touraine; 1995: 15). A lo que se refiere al mercado abierto, sin duda, es imposible una democracia sin una apertura del sistema mercantil, político y económico; de lo contrario los ciudadanos tendrían que elegir únicamente entre dos opciones delimitadas en oligarquía o aparatos militares impuestos por el Estado. Hoy en día los electores ya no se sienten representados, sienten que el poder de sus gobernantes únicamente es usado para el enriquecimiento ilícito y, peor aún, no tienen respeto ni confianza en la gente que los representa. En la democracia de la polis ateniense, las personas luchaban aspirando ser ciudadanos, hoy ni siquiera ciudadanos se sienten, ya sea, por discriminación económica; política; racial o cultural existe un debilitamiento del concepto ciudadanía.

La idea de democracia que siempre nos han mostrado como la libre elección que los gobernantes tienen para elegir a los ciudadanos que los representarán durante algún tiempo determinado realmente define el mecanismo sin el cual la democracia no existiría. Si la democracia es el poder del pueblo, debemos dejar claro que no existe ningún tipo de poder público que pueda llamarse democrático de no haber sido tomado elegido por la mayoría de los ciudadanos a través del voto, este régimen de gobierno encuentra diferentes tipos de limitaciones cuando los gobiernos ponen frente a ellos la existencia de partidos que movilizan los recursos e imponen a los ciudadanos las opciones de los **gobernantes en potencia, la democracia** *“realmente existe cuando se crea un espacio político que protege los derechos de los ciudadanos contra la omnipotencia del Estado”* (Touraine; 1995: 42), esto va en contra del concepto etimológico del régimen que observamos; el gobierno no es de los ciudadanos, sino de los elegidos que deciden por ellos; hablan por ellos y gobiernan por ellos. Touraine propone tres dimensiones de la democracia:

- *Representatividad de los gobernantes:* Desde esta visión la democracia representativa no puede existir, sino a través de pluralismos, todos los que creen en la democracia se

encuentran conscientes de la heterogeneidad de la sociedad y reconocen la figura pública antes del actor social. Si alguna sociedad política no reconoce la pluralidad simplemente no puede ser democrática.

- *Los electores son y se consideran ciudadanos: ¿Cuál es el significado de la libre elección si los ciudadanos al terminar las elecciones no se apropian del gobierno pasando de ser los electores a miembros de la comunidad? Los ciudadanos no se sienten excitados por la idea de gobernar, existen diferentes hipótesis ante ello, la primera de ellas es que no se sienten preparadas para ejercer un cargo político y como segunda²⁸ que no son capaces de comprometer sus labores; sentimientos y vida en general por el bien común de la sociedad. Desde este punto, la idea de ciudadanía no debe limitarse a la idea democrática.*
- *El poder de los gobernantes debe estar limitado: Los límites del poder deben estar netamente delimitados debido a la autonomía que los ciudadanos deben tener. El hecho de que los gobernantes ostenten todo el poder de una nación sería significado del declive de la democracia hacia un régimen autoritario e incluso romper con la idea etimológicamente formada del concepto mismo (Touraine; 1995: 46-47).*

Touraine, a diferencia de los otros autores, da importancia al sujeto como perteneciente de la sociedad y con capacidad de agencia, lo que le permitirá no sólo gobernar; vigilar al gobernante; participar en los quehaceres gubernamentales; votar, sino a través de sus estructuras culturales; políticas y sociales cambiar el rumbo de la actividad política que le fue conferida. El sujeto tiene la integridad de tomar diferentes tipos de decisiones a través de su construcción social dotándolo así de una capacidad inherente a él de convertirse en actor o agente; capaz de alterar su ambiente y a partir de sus experiencias de vida buscar su libertad. Este agente debe combinar tres elementos indispensables.

- Resistencia a la dominación
- Amor a sí mismo, elemento mediante el cual postula su libertad e identidad, esto lo hace siempre buscando su felicidad.

²⁸ El hecho de que pongamos únicamente dos hipótesis, no es significado que puedan ser las únicas, simplemente son las que leemos en Touraine.

- Reconocimiento de los demás agentes que se encuentran a su alrededor, teniendo siempre en cuenta el respeto y tolerancia que las normas jurídicas y políticas dotan a cada uno de ellos como sociedad y como entes netamente autónomos (Touraine; 1995: 183).

2.4.- LA DEMOCRACIA Y SUS ELEMENTOS

LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DEL VOTO ELECTORAL

Como ha quedado sentado en el capítulo anterior las bases político-filosóficas de la democracia apuntan a un quehacer casi imposible tanto de los gobernados como de los gobernantes, esto podemos observarlo en el sentido que nos dicen que vivimos en regímenes democráticos, mas no nos gobiernan democráticamente. El gobierno nos sigue manteniendo con la idea que somos democráticos porque las decisiones parecen salir de las urnas dentro de una competición totalmente abierta y transparente. No obstante, observamos que nos reproducimos en democracias totalmente incompletas e inconclusas, esto dicho bajo la idea de que los gobernantes se sienten sumamente desprotegidos por sus gobiernos posteriormente de haber pasado el trabajo de las urnas, el pueblo se siente olvidado inmediatamente después de tener al candidato preocupado por sus intereses con el afán de conseguir votos.

A las relaciones sociales que entablan los gobiernos con los ciudadanos, se le conoce como *acción gubernamental*, no obstante, esta representación se encuentra en un momento de ruptura hasta el grado de instaurar una nueva categoría de análisis a la que representamos como *crisis de representación*.

Para los ciudadanos la falta de democracia significa no ser escuchados, ver que se toman decisiones sin *consulta alguna*, que los ministros no asumen sus responsabilidades, que los dirigentes mienten con impunidad, que el mundo político vive encerrado en sí mismo y no rinde cuentas suficientes, que el funcionamiento administrativo sigue siendo opaco. (Rosanvallon; 2015: 16)

Uno de los aspectos importantes dentro de cualquier proceso que se pueda preciar de ser democrático, es la relación entre gobernantes y gobernados; si existe una buena relación entre las dos partes, podemos evitar el anarquismo y el autoritarismo; que son los dos momentos totalmente opuestos el uno del otro, pero, latentes siempre que no exista una democracia. El observar a la democracia a través del ejercicio de las urnas limita totalmente a una democracia de autorización donde el pueblo les permite a sus gobernantes el libre albedrío en sus actividades y él se convierte en un ente netamente pasivo en las tomas de decisiones.

El paso de una democracia de autorización a una *democracia de ejercicio* se sustenta en determinar las cualidades esperadas de los gobernantes, así como haciendo cumplir las reglas que se determinen desde el pueblo, a este ejercicio hoy en día lo conocemos con el concepto de *Transparencia, democracia en red o gobierno abierto*. Hoy en día los politólogos hablan de la fachada democrática como un régimen cuya característica cuenta con una legislatura; presidente electo; una constitución que garantiza los derechos de los ciudadanos; una suma de reglamentos legislativos a los que los ciudadanos pudiesen recurrir y sobre todo partidos políticos, no obstante, suele faltar un elemento básico para que la democracia de fachada esté completa y eso es una *realidad efectiva basada en normas formales*, sin embargo, existen diferentes mecanismos para que estas normas puedan ser recortadas con el afán de acercarnos más cada vez a la democracia que pretendemos alcanzar.

- Se puede limitar la autoridad del presidente electo.
- Reducir las capacidades de los partidos de oposición a la hora de hacer válido su derecho a realizar una campaña electoral.
- Con respecto al voto, cada vez es más normal los votos fraudulentos o peor aún el cambio del voto por una pequeña ayuda que dura cada día menos.
- Un Estado más poderoso ha intervenido militarmente sobre la vida política del Estado cliente y cuando siente descontento este último tiene el riesgo de verse invadido (Markoff; 1999: 155).
-

Gracias a este tipo de democracias, Markoff asegura que podemos delimitar otros dos tipos democráticos, pese a ello, la idea del autor estadounidense es parecida a la del autor italiano Giovanni Sartori, cuando opina que no sería suficiente con intentar describir si los proyectos gubernamentales son democráticos o no, pero es nuestro deber como investigadores hallar sistemas políticos que cuenten con elementos característicos de una democracia verdadera.

El examen de los sistemas políticos que nos acompañaron en el siglo XX mostraría una gran pluralidad de elementos, con el fin de acercarnos a este análisis propuesto, estudiar en la relación de procesos electorales con el poder político. La idea de un régimen democrático nos dice que es el pueblo el que debe gobernar y lo hace a través de mostrar su voluntad popular. La imagen que tenemos sobre que los ciudadanos eligen libre e individualmente a los competidores que persiguen el poder, cuenta con una luxación de realidades más complejas, las cuales se expresan desde tres amplias modalidades.

- Puede que existan coacciones sobre las capacidades de elección de los individuos.
- Puede que existan coacciones respecto a la variedad de elecciones posibles.
- Puede que existan coacciones sobre el grado de determinación electoral de quien ocupa el poder.

¿Por qué los procesos democráticos tienen que ver con las elecciones?, ¿En qué momento la legitimación política se propone a través de las elecciones?, debemos tener en cuenta que, si bien los procesos votantes son esenciales para la autenticación de la democracia, ningún Estado de la vida política se reduce a ello. Los grandes politólogos reconocen que las burocracias son el punto de partida ante la idea que la acción gubernamental es la expresión de la voluntad del pueblo, lo que conocemos como la voz popular puede ser tomada en cuenta el día de las elecciones, pero no es significado de que será tomada en cuenta durante todo el proceso del mandato gubernamental elegido el día de las votaciones.

Las elecciones democráticas por si mismas no son la base de la democracia, lo fundamental dentro de este régimen político son las instituciones y prácticas democráticas; en el caso de nuestro país, debemos hablar de la separación de los poderes como los son el Ejecutivo, el Legislativo y Judicial; la existencia de la autonomía y la libertad en la prensa; así como el estado de Derecho. Estas instituciones fueron creadas pensando en prevenir, el despotismo por parte de los gobernantes antes elegidos frente al pueblo que decidió ponerlos en esa posición. Lo que podemos llamar la *democracia política*, es un sistema de gobierno donde los ciudadanos no sólo pueden, sino que tienen la obligación de pedir a sus gobernantes una rendición de cuentas que muestre transparentemente el dominio público, a través de la libre competitividad, la idea de la elección por medio del voto, permite, entre otras cosas poner en competencia a diversos solicitantes al poder, los gobernantes al saberse vigilados por los ciudadanos responsables evitarán tener irregularidades por medio de las facultades

que su puesto y autoridad les permiten. Esta concepción encuentra su base en dos importantes premisas.

- Es utópico pensar en la idea de poder impedir la idea de dotar a uno o varios individuos de poder, debido a que uno de los grandes valores que respeta y admira el ser humano es el del liderazgo. Con la emergencia de los Estados Nación modernos, los teóricos de la democracia pensaron en la necesidad de que el pueblo tuviese representantes para así poder tener regímenes donde gobernantes y gobernados trabajan en conjunto con el afán de una tener una buena comunidad.
- La mayoría de los hombres, tiende a buscar el interés propio con la necesidad de satisfacer sus deseos sin importarle muchas veces el bienestar de los demás, sean gobernados o gobernantes actúan siempre pensando en sí mismos. Bajo algunas excepciones el hombre dejará sus intereses teniendo en cuenta el beneficio común, así dentro de los gobernantes existe el riesgo de satisfacer sus propias ambiciones, aun con la premisa de pasar por encima de sus representados quienes los eligieron en las urnas.

Tomando una de las grandes categorías impuestas por Norbert Elias a la que denominó *Consciencia histórica*, podemos observar que la historia social mundial nos ha mostrado que pocos son los individuos que, teniendo posibilidades de obtener un beneficio a través del poder que sustentan dejan de lado su interés personal; la gran mayoría de los individuos en el momento en que puedan utilizarlas gracias que el poder les otorga, lo usarán buscando el beneficio propio.

Los hombres hacen el bien por fuerza, pero cuando gozan de los medios de libertad para ejecutar el mal todo llenan de confusión y desorden... el reino cuya existencia depende de la virtud (moral) de quien lo rige, pronto desaparece. Consecuencia de ello es que los reinos que subsisten por las condiciones personales de un hombre son poco estables, pues las virtudes de quien los gobierna acaban cuando éste muere, y rara vez ocurre que renazcan en su sucesor. (Maquiavelo en Crespo: 2013: 13)

En primera instancia podemos delimitar que es necesario dotar a uno o varios individuos de poder con el afán de darles el poder para resolver los problemas de la ciudadanía en su conjunto, sin embargo, ese mismo poder podría ser utilizado fácilmente en contra de los gobernados. La democracia a través de sus diferentes pluralismos plantea una forma de organización en la cual ese tipo de riesgos puede disminuirse al mínimo haciendo limitado el poder de los gobernantes, dio poder en diferentes regímenes como el absolutismo era absoluto o finito. Esto gracias a que los gobernados pueden y

deben vigilar el quehacer gubernamental, de este modo la ciudadanía puede contener este tipo de actos ilícitos. De este modo el término *responsabilidad pública*²⁹ además de mostrar una característica esencial de la democracia también contiene entre líneas el dotar a los gobernados de responsabilidades más allá de un voto electoral.

Cuando dentro de un gobierno existe la responsabilidad pública, se puede lograr un buen equilibrio entre la gobernabilidad y la capacidad de las instituciones para limitar el poder que tienen los gobernantes con el afán de no salirse de los parámetros de autoridad y usen el poder en beneficio propio o de sus allegados, este concepto en su práctica puede dividirse en dos partes importantes que son la legal y la política; en la primera se persigue el quehacer del gobernador observando que éste no cometa negligencias ni sobrepase los límites de su autoridad, en el caso de la segunda, el gobernante, puede ser removido de su cargo. Desde la perspectiva de Crespo (2004) para que la responsabilidad pública pertenezca a la democracia debe cumplir con dos parámetros necesarios:

- A) Que la iniciativa para aplicarla surja por voluntad de la propia ciudadanía, sus representantes o sus agentes. Es decir, que pueda aplicarse desde abajo, pues hay regímenes autoritarios o despóticos cuyo líder aplica cierto tipo de responsabilidad a sus subordinados, pero no siempre cuando la ciudadanía así lo pide, ni a partir de criterios que concuerden con los intereses de la comunidad civil.
- B) Que alcance a todos los niveles del gobierno incluyendo, desde luego, al más encumbrado. Es decir, quienes tienen más capacidad de decisión son (o deberían ser) automáticamente más responsables de su actuación política, o susceptibles de ser llamados a cuentas por sus decisiones. En algunos regímenes poco democráticos, la ciudadanía quizá pueda llamar a cuentas a algunos de sus gobernantes de bajo nivel (alcaldes, por ejemplo), pero bajo ningún concepto puede hacerlo respecto de la cúpula política.
- C) Que pueda ejercerse este derecho ciudadano por vías institucionales, es decir, a partir de los acuerdos y procedimientos vigentes y eficaces, de modo que llamar a cuentas a un gobernante no implique grandes costos para la ciudadanía. En un régimen no democrático también es posible llamar a cuentas a los gobernantes, incluso al más encumbrado de ellos, pero no habiendo palancas institucionales para hacerlo, el costo que la ciudadanía debe pagar

²⁹ La responsabilidad pública se refiere a la capacidad de las instituciones políticas para llamar a cuentas a los gobernantes a propósito de decisiones inadecuadas que hayan tomado o de abusos de poder en contra de la ciudadanía.

por tal acción suele ser muy elevado, como es el caso de una revolución, una insurrección o una guerra civil, lo que normalmente exige una cuota más o menos elevada de vidas y sangre.

Así los procesos electorales a través de elecciones autorizan a la ciudadanía a tener un control sobre sus gobernantes, cuestión con la que pueden hacer menor la posibilidad de que los elegidos mediante el voto puedan hacer uso ilícito de su poder en beneficio propio. En algunos regímenes democráticos el plebiscito y referéndum, son una forma de participación social que contribuye a acercar cada vez más a los gobernantes y gobernados, pese a ello, para que existan estas dos cualidades democráticas debe existir una combinación entre democracia participativa y democracia directa.

La celebración de votaciones dentro los regímenes democráticos no es significado, en ninguna forma que los propósitos de la democracia se cumplan, si bien es cierto que el inicio de un gobierno democrático cumpla con los objetivos del mismo, también es cierto que diferentes tipos de regímenes no democráticos organizan elecciones, únicamente lo hacen para dar legitimidad frente a la ciudadanía cuando las elecciones ya se encuentran decididas por algún grupo político, en cambio, las elecciones dentro de la democracia se rigen por normas. Los procesos de elecciones y comicios dentro de los regímenes autoritarios; totalitarios o absolutistas, no admiten plebiscitos ni referéndums, muchas veces con finales violentos y en el momento en que los gobernantes elegidos por el grupo político se encuentran bajo el poder, la idea de transparencia y rendición de cuentas simple y sencillamente no existen.

Dentro de la democracia, las reglas son claras y exigen una contienda limpia e igualitaria, de manera que cuando se entreguen los resultados de los comicios serán respetados de una forma pacífica, las reglas de la democracia electoral se han diseñado con el propósito de reconocer tanto la victoria como a derrota después de las elecciones; para ello se han implantado diferentes condiciones:

- Las oportunidades formales de triunfo deben ser iguales para todos los contendientes, de modo que sean sus propios méritos políticos los que decidan el veredicto. Esto, evidentemente, es un ideal a alcanzar, pues en ningún régimen la equidad es completa. Sin embargo, sí es posible determinar si las ventajas de que pueda gozar un partido, típicamente el partido en el gobierno, son o no decisivas en el resultado.
- El premio del juego sólo se podrá disfrutar por un tiempo determinado, pasado el cual se volverá a disputar en una nueva ronda. Es decir, las elecciones deben guardar cierta

periodicidad más o menos fija, de modo que quienes pierden en una ronda tengan la oportunidad de ganar el premio mayor en la siguiente. En términos de partidos políticos, se dice que queda abierta la oportunidad para que la oposición se convierta en gobierno, y las minorías en mayorías. Ello inhibirá la tendencia de los perdedores a desconocer un veredicto desfavorable, eventualidad que sería casi segura si el poder se disputara de una vez y para siempre. La periodicidad electoral tiene también sentido en términos de hacer políticamente responsables a los gobernantes, como se dijo en el primer apartado.

- El triunfo en una ronda electoral otorga al ganador el derecho de ejercer el poder durante el periodo fijado, pero no brinda el de obtener ventajas formales en la siguiente ronda electoral. Si esto fuera así, se rompería de manera definitiva la equidad de oportunidades, y se vulneraría *de facto* la posibilidad de que la oposición pudiera convertirse en algún momento en gobierno. Por eso mismo, una regla fundamental de la democracia consiste en que el partido en el poder no podrá echar mano de los recursos del Estado para promover su reelección en la siguiente ronda electoral.
- El ganador en cada ronda electoral no tendrá derecho a ocupar todos los puestos y niveles del poder, sino sólo algunos de los más importantes, entre los que se encuentra el gobierno. La oposición tendrá derecho a ocupar algunos otros puestos menores de poder, tales como escaños en el Congreso, gubernaturas y alcaldías. Esta regla contribuye tanto a mantener el equilibrio entre las fuerzas políticas, de modo que el partido en el poder no sea impune, como a hacer más aceptable la derrota.
- Existe también una sanción específica para el partido o candidato que, tras resultar perdedor en buena lid, intente desconocer el veredicto por cualquier medio y, en particular, por la fuerza. Dependiendo de los países y épocas históricas, el castigo correspondiente puede ser desde la exclusión política temporal o definitiva hasta el exilio, la cárcel o el paredón. De ese modo, el desconocimiento del veredicto implicará cierto riesgo para quien lo intente y, en caso de fracasar, un fuerte costo. Evidentemente, esto intenta disuadir a los actores de cualquier intento de pasar por encima de un veredicto desfavorable, sin fundamentos para ello y por la vía extralegal (Crespo; 2004: 28).

TIPOS DE DEMOCRACIA

Como hemos visto hasta ahora, no existe una única democracia, este concepto juega a través de dos comparativos de la política donde el primero se preocupa por los diferentes tipos de regímenes utilizados en las sociedades modernas y el segundo en estudiar los fenómenos sociales que se gestan dentro de la democracia como son los desarrollos políticos; culturales y económicos que deben dar legitimación a los procesos políticos contemporáneos. A partir de ello los estudiosos de las ciencias políticas, y la democracia en particular, se han dedicado a estudiar y analizar cuáles son las circunstancias y requisitos para que un régimen pueda ser llamado democrático y cuáles son aquellos que no cumplen con los requisitos necesarios. Dentro de este capítulo nos dedicaremos a estudiar los diferentes tipos de democracias que se han estudiado para así poder dar paso a la rendición de cuentas y transparencia como dos de los requisitos mínimos que este régimen exige. Cabe aclarar que este listado no se hace a través de importancia, ni existe un orden jerárquico en el mismo.

Antes de analizar los tipos de democracia, nos parece necesario mencionar una lista de requisitos que la democracia teóricamente exige, dicho listado es presentado por Robert Dahl (1992) donde muestra cinco requisitos básicos que la democracia debe tener para preciarse de serlo:

- Oportunidades iguales y adecuadas para que los ciudadanos expresen sus preferencias y razones (participación efectiva)
- Que todas las preferencias cuenten igual a la hora de adoptar decisiones (igualdad de voto)
- Oportunidades iguales y adecuadas para que los ciudadanos descubran y validen sus preferencias en las cuestiones por decidir (comprensión ilustrada)
- Capacidad popular para decidir sobre los temas a incluir en la agenda sobre la que hay que decidir (control de la agenda)
- Inclusión de todos los miembros adultos de la asociación en el proceso de toma de decisiones (máxima inclusividad).

DIRECTA Y REPRESENTATIVA

Este tipo de democracia, refiere a la forma de gobierno en la cual “el pueblo participa de manera continua en el ejercicio directo del poder” (Sartori; 1988: 346), por lo que, estamos hablando de una democracia auto-gobernante, la verdad es que, dentro de este tipo de democracia, el pueblo es probablemente que sea el único gobernante que delibere sobre los asuntos públicos, lo más cercano que conocemos dentro de nuestra historia a la democracia directa es el desarrollado por los atenienses en la polis ya comentado en el capítulo anterior; la democracia directa admite que las relaciones entre los gobernados (que al mismo tiempo son los gobernantes) debe darse cara a cara, el nivel de burocracia dentro de ellas es relativamente casi nulo y todos tienen el mismo poder de deliberación.

El filósofo ruso Jean Jacques Rousseau fue uno de los más grandes defensores de este tipo de democracia; desde su perspectiva el contrato social debe ser la base de toda soberanía y es el pueblo mismo quien tiene la obligación y el derecho de tomar las decisiones que crea pertinentes para el buen ejercicio democrático. Para Rousseau el mejor soberano es el individuo (o pueblo) y ningún otro es el más indicado para gobernarle, de lo contrario el soberano perderá libertad si decide delegar a otro el ejercicio de su propio gobierno, este tipo de democracias, recordemos que se da a través de asambleas donde participan sino todos, si la mayoría de los ciudadanos y todos ellos pueden tomar decisiones, por lo tanto, son ellos los encargados de hacer, legitimar y perpetuar el cumplimiento de las leyes. Si las asambleas se cumplen como está dictado y previsto, los magistrados (hoy conocidos como gobernantes) elegidos por el pueblo únicamente son los representantes para enunciar las leyes y los mandatos que el pueblo ha decidido. Estamos conscientes que este modelo planteado por Rousseau es criticado por la amplitud del territorio, marcado como pequeño y limitado además se piensa que es excluyente.

Sartori, hace una limitación entre dos tipos de democracia directa, que son la observable y la de referéndum; en el caso de la segunda, se piensa a una comunidad política en la que los ciudadanos cuentan con la capacidad y la oportunidad de ser consultados en todo momento sobre los asuntos referentes al gobierno, pese a ello, la democracia directa en su planteamiento enfrenta diferentes dificultades como la posibilidad de manipulación, la demagogia y el diseño de la agenda. Gracias a estas dificultades Sartori propone el término *democracia indirecta en la que el pueblo no gobierna, pero elige representantes que lo gobiernan* (Sartori; 1988: 150).

En este momento observamos un problema en la representación política, ya analizado por Hobbes en el Leviatan donde hace el primer análisis a este problema, dicho estudio discierne entre dos tipos de personas a las cuales nombra como naturales y artificiales, no obstante, no discute en ningún momento la soberanía, en lugar de ello propone analizar la representación con el afán de legitimar la autoridad del soberano a través de la obligación política de los súbditos.

A pesar de ello, también existen argumentos que se encuentran a favor de la democracia representativa; entre ellos los que se destacan a través de la toma de decisiones que tienen la suficiente información, desde esta perspectiva, el tamaño y complejidad de las sociedades grandes en territorio y población pueden encontrar una representación real y democrática, la representación abre espacio a una política positiva, gracias a ello los derechos de los ciudadanos se encuentran protegidos y que las minorías puedan tener una voz que sea escuchada.

Norberto Bobbio (2006) comenta que, si observamos lo escrito por Alexis de Tocqueville, el principio de soberanía del pueblo y del fenómeno del asociacionismo, los Estados occidentales de principios del siglo XIX conocieron nuevos procesos democráticos, por una parte, desarrollaron el sufragio universal del voto equitativo entre géneros y el avance del asociacionismo político y el reconocimiento de su función pública.

El observar la democracia directa como la única democracia real y verdadera no es algo que los teóricos de la democracia compartan, Bobbio (2006) argumenta que esta idea se ha ido desvaneciendo y los únicos que la intentan mantener son algunos grupos de políticos radicales **observando la democracia representativa como “una errónea desviación de la idea original del gobierno del pueblo”** (Bobbio; 2006: 216). Bajo la idea de democracia directa observamos que la participación en el poder no se resuelve a través de la representación.

No obstante, debemos dejar claro que la democracia dentro de las sociedades contemporáneas no se gesta a través de la combinación de los tipos anteriormente presentados, sino más bien en la extensión social y política de la democratización entendida como el proceso que reside en la sociedad y se da en el paso de una democracia social a una política. Si al día de hoy, la democracia ha experimentado avances no son gracias a la renovación de una democracia representativa para llegar a una democracia directa, sino en la idea de observar a los sujetos como ciudadanos.

Hasta ahora hemos estado observando la democracia como una soberanía en la que el pueblo tiene el derecho y la obligación de mandar, al pensar en la democracia, pensamos inmediatamente en el interés colectivo de la sociedad, no obstante, esto no puede llegar a ser ni un mínimo acercamiento de lo que actualmente vivimos; la idea de una democracia donde los individuos puedan vivir y desarrollar sus capacidades y habilidades juntos dentro de una colectividad, es imposible debido a los antagonismos de las clases sociales que premian la individualidad del sujeto.

Cuando se piensa en la democracia, se hace en el sentido ético de la misma, “*¡la democracia actual no es tal, la verdadera democracia aún no existe!*” (Adler; 1975: 28), la democracia política o también llamada democracia formal tiene sus raíces en la igualdad de los derechos de los sujetos.

Cuando los seres humanos adquieren la ciudadanía y luego entonces igualdad del derecho social y natural de los mismos dentro de un colectivo llamado sociedad, la democracia adquiere otro sentido, otra ocupación de nuevos espacios dominados hasta ahora por las esferas burocráticas. En el momento en que los sujetos hayan conquistado la obligación y el derecho a la participación política se darán cuenta que la esfera política, únicamente es una esfera dentro de un gran cumulo llamado sociedad, luego entonces toda decisión política se verá determinada por la participación de la sociedad en su conjunto.

De manera que bien puede darse un Estado democrático en una sociedad en la que la mayor parte de sus instituciones, la familia, la escuela, la empresa, los servicios públicos no están gobernados democráticamente (Bobbio; 2008: 220)

2.5 DEFINIR LA DEMOCRACIA

Definir la democracia no ha sido para nada una fácil tarea, este concepto es, ante todo, una operación sociocultural, por lo que, permanece en constante transformación ya que estamos dirigiendo la atención a un concepto totalmente sociohistórico y por demás reflexivo. Ya lo comentó Sartorí definirla sería rápida labor, debido a que el significado corresponde poco y mal a su referencia epistémica.

Podemos observar que la democracia como sistema político tiene su fundamento en la antigua Grecia, fundándose como el poder del pueblo, sin embargo, recordemos también que, en esa estructura no todos eran tomados como ciudadanos, sino era un privilegio de algunos pocos donde las mujeres, los niños, esclavos y aborígenes no tenían opción de participar. Teniendo su desarrollo y esplendor en Roma, posteriormente en Estados Unidos (Lugar el cual puede ser marcado como el inicio de la época moderna) la democracia no puede ser vista como un proceso totalmente lineal, durante este capítulo vimos que su presencia existe de manera efímera en distintas culturas y civilizaciones, con diversas formas de institucionalización en materia de participación y representación.

Algunas de las acepciones que podemos observar son la democracia social, la cual hace referencia a una democracia basada en un espíritu igualitario, a la unión de las diferentes concepciones del pueblo que se han tenido a lo largo de la historia de este concepto tan maltratado y cómo éste ha formulado a través de la etimología diferentes formas de organización y formulación del poder del pueblo.

Dentro de esta formulación simplista de la democracia vista como el poder del pueblo, existe dentro de la agenda pública la duda de cuándo gobierna el pueblo, podemos decir sin temor a equivocarnos que el momento donde esto sucede es el electoral, a través del voto es como cada uno de los ciudadanos demostramos nuestro agrado y descontento para con el gobierno representado los últimos seis años³⁰, cada una de las elecciones a cargo del ciudadano tiene la obligación de demostrar la preferencia del pueblo para con las propuestas y candidatos presentados en ese momento.

Antes de poder tomar un criterio electoral, los ciudadanos debemos establecernos dentro de un periodo decisional el cual se ve plasmado por e influido por la soberanía, esta a su vez depende totalmente de dos vertientes que son la opinión pública, por un lado, y, el acceso a la información pública al cual se ha podido tener acceso. Esta última basada en el dialogo y la deliberación tiene como primordial tarea promover la capacidad de influir en la decisión de los ciudadanos a través de las asociaciones y coordinaciones impuestas por los aparatos gubernamentales.

³⁰ Menciono 6 años por el tiempo en que dura la presidencia de nuestro país.

Pensando en lo comentado en el párrafo anterior, hoy en día se sostiene una idea de gobierno abierto como la oportunidad de plasmar los valores de la democracia (Open Government) cuyo destino es cada vez mayor debido a la popularidad que ha ido alcanzando con el paso del tiempo dentro de las iniciativas gubernamentales, su puesta en marcha ha sido algo difícil a nivel mundial, entre otras razones por la ambigüedad de mismo término sumado a las ideas de un gobierno electrónico (e-Government), **buen gobierno, gobernanza, entre otras**. El objetivo de esta “nueva” postura gubernamental se encuentra referido a hacer cada vez más grandes las redes dentro del entramado social que tiene acceso a la transparencia y rendición de cuentas, incitando de esta forma mejor calidad en la información que tenemos los ciudadanos para tomar decisiones en el momento electoral, y así, hacer valer la participación en términos democráticos.

CAPÍTULO 3 GOBIERNO ABIERTO, TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS COMO POLÍTICA PÚBLICA

Este trabajo de investigación tiene como fin determinar la importancia que los acervos documentales tienen para generar lo que se denomina como rendición de cuentas y transparencia en favor de un Estado democrático, para ello es menester indagar en los procesos con los que la ciudadanía cuenta para favorecer los métodos de formulación de políticas públicas, en este caso se analizarán la rendición y la transparencia. El Derecho al Acceso a la Información (DAI) se ha convertido en el instrumento que la sociedad civil tiene para alcanzar mejoras en lo que a la transparencia y rendición de cuentas atañe, esto con el fin de estimular la participación ciudadana y acercarnos más a una idea democrática dentro de nuestros gobiernos.

Hoy en día parte de la ciudadanía ha sumado esfuerzos junto con diferentes organizaciones no gubernamentales pidiendo y exigiendo que se cumpla su derecho y obligación al acceso de información, lo que al final del día les va a permitir solicitar la misma a sus gobiernos, estas solicitudes bien pueden ser de forma individual o grupal, otro de los mecanismos usados es la *transparencia* que los gobiernos promueven dentro de sus gestiones ya sea en institutos de consulta física o incluso en los portales electrónicos.

El hablar de gobiernos abiertos implica diferentes principios que favorecen la idea de democracia a partir de la transparencia y rendición de cuentas, comentan (Ramírez & Dassen, 2012) que dichos mecanismos deben apuntar a tres direcciones básicas como son:

- *Mejorar los niveles de transparencia y acceso a la información mediante la apertura de datos públicos (para ejercer control social y rendición de cuentas) y la reutilización de la información del sector público (para promover la innovación y el desarrollo económico);*
- *Facilitar la participación de la ciudadanía en el diseño y la implementación de las políticas públicas (e incidir en la toma de decisiones);*
- *Favorecer la generación de espacios de colaboración entre los diversos actores, particularmente entre las administraciones públicas, la sociedad civil y el sector privado, para co diseñar y/o co-producir valor público. (Ramírez & Dassen; 2012: 41)*

Esto ayudara a la ciudadanía y a los gobiernos a incrementar la confianza de los primeros con el fin de vigorizar los sistemas democráticos, el afianzar la relación entre estos dos actores beneficiara no solo a amistad entre ellos, sino a la participación de la sociedad en general; calidad, eficiencia y eficacia en las gestiones gubernamentales, así como los aparatos de administración pública que se han puesto en marcha en favor de la ciudadanía.

Hablar de gobiernos abiertos no es descubrir el hilo negro de la democracia, y mucho menos una idea nueva dentro de la administración pública, ya que este concepto nace en 1970 en Gran Bretaña tratando de eliminar el secreto que existía dentro de los gobiernos y bajo la idea de *abrir las ventanas*³¹ del quehacer gubernamental a la ciudadanía, como se había comentado anteriormente existe un gran problema en lo que la definición de gobierno abierto se refiere, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) lo define como *“la plataforma de base para implantar sólidos marcos jurídicos, institucionales y políticos que rijan el acceso a la información, la consulta y la participación pública, lo que contribuiría a mejorar el diseño y la formulación de las políticas públicas, luchar contra la corrupción e incrementar la confianza de la sociedad en el sector público”* (OCDE citado en Ramírez y Dassen; 2011).

Esta organización, citan los autores, basan la idea del gobierno abierto sobre 6 puntos que beneficiaran las bases teóricas del mismo:

- *Crear mayor confianza en el gobierno. La confianza es un resultado del gobierno abierto que puede reforzar su desempeño en otros aspectos. Además, si los ciudadanos confían en el gobierno y en sus políticas específicas, pueden estar más dispuestos a contribuir (mediante tasas e impuestos, por ejemplo) para apoyar y financiar esas políticas.*
- *Garantizar mejores resultados al menor coste. El co-diseño y la ejecución de políticas, programas y (provisión de) servicios con los ciudadanos, las empresas y la sociedad civil ofrece el potencial para explotar un depósito más amplio de ideas y recursos.*
- *Elevar los niveles de cumplimiento. Hacer que la gente sea parte del proceso les ayuda a comprender los retos de la reforma y puede ayudar a asegurar que las decisiones adoptadas sean percibidas como legítimas.*
- *Garantizar la igualdad del acceso a participar de la formulación de políticas públicas, a través de la reducción del umbral para el acceso a los procesos de toma de decisiones de políticas que las personas enfrentan como barreras para la participación.*
- *Fomentar la innovación y las nuevas actividades económicas. El compromiso de la ciudadanía y del gobierno abierto es cada vez más reconocido como un motor de la innovación y la creación de valor en los sectores público, privado y social.*
- *Mejorar la efectividad mediante el aprovechamiento de los conocimientos y los recursos de los ciudadanos, que de otra forma se enfrentan a obstáculos para la participación. El compromiso público (participación e involucramiento ciudadano) puede garantizar que las políticas estén mejor focalizadas y atiendan sus necesidades, eliminando potenciales desgastes. (Ramírez & Dassen; 2012: 44)*

A partir de lo anteriormente comentado se crea lo que en administración pública se conoce como Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), durante el texto se ha venido trabajando la idea de que los

³¹ Las cursivas son de los autores, (Ramírez & Dassen, 2012).

ciudadanos quieren, tienen derecho a y exigen gobiernos democráticos y transparentes donde se les rindan cuentas sobre las labores de sus representantes; la AGA plantea cinco importantes desafíos desde los cuales debe centrarse los gobiernos y nos llevaran a lo que se plantea dentro de esta alianza, los puntos son muy claros y refuerzan los 6 puntos anteriores I) Mejorar los servicios públicos, II) Incrementar la integridad pública, III) Tener una gestión más efectiva y eficiente de los recursos públicos, IIII) Crear comunidades más seguras, V) Incrementar la responsabilidad corporativa y la rendición de cuentas del sector privado.

Estos compromisos tienen como misión reflejar dentro del gobierno abierto un gobierno democrático donde los ciudadanos se sientan seguros de sus instituciones y comprometidos con las gestiones gubernamentales que ellos se dieron a la tarea de valorar, ya sea prospectiva o retrospectivamente, a partir de estos compromisos se crean 4 principios básicos que todo gobierno abierto se debe dar a la labor de garantizar al ciudadano.

- *Transparencia. La información sobre las decisiones y el quehacer gubernamental debe ser abierta, completa, oportuna, gratuita y de fácil acceso para el público. Ello supone que los datos públicos deben cumplir con parámetros y estándares comúnmente reconocidos, como: estar disponibles en un formato bruto, ser susceptibles de que se los procese, ser accesibles a través de herramientas tecnológicas y de comunicación, etc.*
- *Participación ciudadana. Los gobiernos deberán buscar que la ciudadanía se interese e involucre en el debate público, proveyendo los canales apropiados (aportando información y espacios de consulta) y mediante contribuciones que conduzcan a una gobernanza más efectiva, innovadora, responsable y que atienda las necesidades de la sociedad.*
- *Rendición de cuentas. Este principio supone la existencia de normativas, procedimientos y mecanismos para que los servidores públicos justifiquen sus acciones, reaccionen a los requerimientos y/o críticas que se les planteen, y admitan la responsabilidad por sus actos u omisiones, o cuando se apartan de la normativa o de los compromisos asumidos.*
- *Innovación y tecnología. A este principio subyace la idea de que los gobiernos provean a la ciudadanía un acceso cada vez más abierto a las nuevas tecnologías y comprendan el relevante rol que estas últimas tienen en la innovación, así como la importancia de aumentar la capacidad de los ciudadanos en el uso que de ellas hacen. (Ramírez y Dassen; 2012, : 51)*

Como hemos visto hasta ahora, el debate que gira en torno a la democracia, se centra en diferentes variables, dentro de este trabajo de investigación se analizará en torno a la rendición de cuentas y la transparencia, lo que constituye un arduo y provocador esfuerzo. Esto por diferentes razones, la primera es que se trata de un tema en boga tanto desde la academia como desde el punto de vista intelectual, que no únicamente se encuentra asociado con el término y debate de la democracia; sino,

desde la visión del Estado, instituciones, gobierno abierto, legalidad, políticas públicas, educación y un sinnúmero de temas que van de la mano con estas variables de investigación.

Los términos de transparencia y rendición de cuentas se debaten dentro de un espacio de meditación y análisis que, por más esfuerzos que ha realizado el gobierno Federal en instaurar instituciones y organismos que permitan a los ciudadanos el conocimiento de estas políticas públicas, como ciudadanía, no terminamos de poder aterrizarlos, por lo tanto, sigue sin tener un impacto dentro de la sociedad. La idea que tenemos que el gobierno democrático debe tener entre sus características una claridad que le obliga a ser accesible a sus actos y decisiones lo pone como un gobierno socialmente responsable y respetuoso de las garantías individuales que promueve.

Por otro lado, tanto la transparencia y la rendición de cuentas han alcanzado la fama intelectual en todo lo que tiene que ver con el bastidor jurídico que norma las reglas fundamentales de la sociedad; al analizar el marco normativo de cualquier institución les obliga a generar incluso cuerpos normativos a lo largo y ancho de toda estructura y red gubernamental.

Por último, podemos mencionar que la transparencia y la rendición de cuentas son fenómenos que establecen nuevos procesos y procedimientos al interior de las organizaciones gubernamentales y las instituciones formales regidas por un gobierno abierto que pretende ser democrático. Según Vergara (2008) *La transparencia y la rendición de cuentas han sido adoptadas ya como principios centrales de gestión y desempeño para las dependencias gubernamentales y para los servidores públicos*. Luego entonces la transparencia y la rendición de cuentas tienen la obligación de establecer medios de referencia que le sirvan tanto a los gobiernos como a los ciudadanos a tener un desempeño institucional eficiente y eficaz.

Visto desde este punto, las dos variables se localizan en el centro de toda teoría democrática, así como de su desarrollo a lo largo del tiempo. Con la única premisa de dotar a los gobernados que permitan controlar y vigilar lo que hace el gobierno y los gobernantes que él ha elegido. La idea de estos conceptos es asegurar que lo que los gobernantes hacen, será siempre para bien de los ciudadanos, cumpliendo en todo momento con los ideales y las promesas que promulgaron dentro de su campaña electoral y llevó al ciudadano a optar por su propuesta en contra de las demás.

La transparencia y rendición de cuentas dan legitimidad y credibilidad al sistema político democrático, permiten vigilar que éste sirva al bien común y contribuyen a que los gobernantes,

legisladores y funcionarios públicos atiendan al interés general antes que a sus intereses particulares. (Emmerich; 2004: 67)

Uno de los grandes problemas a los que se enfrentan los fenómenos de transparencia y la rendición de cuentas es la ambigüedad misma de estos, en primer lugar, uno de los mayores problemas es que tratamos de observarles como sinónimos, o al menos comunes entre sí, esto pasa debido a la aplicación dentro de un mismo objeto de análisis, pero al no ser idénticas tiene implicaciones distintas. Los conceptos de transparencia y rendición de cuentas, únicamente comparten un problema conceptual, razón por la que existe una gran confusión por parte de la sociedad, misma que al final del día ocasiona el desconcierto dentro del grueso de la población. Es por ello que antes de poder e incluso tratar de interpretar estas ideas, es necesario aterrizar cada una de los momentos y escenarios que presenta cada una de ellos.

Por lo tanto, dentro de este capítulo haremos una revisión de los términos de transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas e innovación tecnológica, que nos llevará a analizar las políticas públicas como fenómenos gestados dentro de las mismas instituciones garantes por parte del Estado, el análisis de las políticas públicas nos servirá para poder aterrizar posteriormente los Archivos (Qué son la variable independiente de este trabajo de investigación) que se encuentran dentro del Estado de Hidalgo. Siempre teniendo en cuenta que una de las grandes condicionantes de las políticas públicas es la transparencia de las mismas es que tengan una información clara, veraz y ágil para los ciudadanos; si una política pública tiene una rendición de cuentas eficaz podemos decir que cumple con el derecho del pueblo a un acceso a la información el cual encuentra su finalidad, siendo esta el acceso al poder de los gobernados a través de la información que tienen para tomar decisiones y participar activamente en el gobierno que ellos eligieron.

Comencemos diciendo que estos dos fenómenos nacen y se insertan en los gobiernos democráticos, concibiéndolas así como base de los mismos, la transparencia y la rendición de cuentas dan credibilidad y legitimidad a los sistemas de gobierno basados en la democracia; gracias a ellos los ciudadanos pueden vigilar el trabajo de los gobernantes y que éste apunte siempre al bien común, fin teleológico de la democracia, por lo tanto, los gobiernos tienen la obligación de encontrarse abiertos al escrutinio social, lo que significa una buena rendición de cuentas y sobre oportuna, confiable y transparente.

3.1.- ¿QUÉ ES TRANSPARENCIA?

En los últimos años, en lo que se refiere a la transparencia, se han ganado diferentes espacios en lo que el debate en torno a la democracia se refiere; asociada siempre a la reducción de la opacidad, de la secrecía y el establecimiento de mecanismos de control que además de vigilar el quehacer gubernamental ayuda a los ciudadanos a regular el cómo los gobernantes administran los recursos del Estado favoreciendo la convivencia que filosóficamente debería existir entre el Estado y la ciudadanía.

Si observamos a la transparencia como como un modelo democrático dentro de una condición practica que permite el avance hacia el buen gobierno o gobierno abierto, podemos ver a primera instancia que la transparencia nos habla de una política pública, la cual, se encuentra enfocada a la participación de la ciudadanía, donde se generan derechos y responsabilidades para el pueblo, la idea de un acceso a la información no sólo obliga al gobierno a rendir cuentas acertadas, en tiempo y forma, sino que obliga a la sociedad misma a acercarse a consultar y exigir esta información.

La transparencia como concepto puede referir diversos significados, el diccionario de la Real Academia Española, marca lo siguiente I.- *Dicho de un cuerpo: Permitir que se vea o perciba algo a través de él* y III.- *Dicho de una cosa que no se manifiesta o declara: Dejarse descubrir o adivinar en lo patente o declarado*³². El cual nos dice que cualquier objeto o fenómeno que cuente con esta cualidad nos debe dar una certidumbre o información total con el fin que podamos encontrar dentro de él absolutamente todo lo que estemos buscando. El termino como tal no es complejo ni difícil de entender, pese a ello, el aterrizarlo como sociedad nos ha sido demasiado complicado y no hemos logrado una implementación de los alcances y beneficios que nos podría dar en materia de un gobierno democrático y luego entonces abierto.

Desde la perspectiva de [González \(2015\)](#), existen tres concepciones de la transparencia; una primera hace referencia al componente esencial de la democracia, la transparencia propone la apertura de

³² Me encuentro consciente que marco los conceptos 1 y 3 del diccionario citado, no obstante, la definición de la palabra tiene 5 conceptos y los que me sirven para el tema de investigación son estos dos, no es un error de dedo o distracción por parte del autor.

toda información que se encuentre dentro de la investigación de los gobernados para que puedan revisar y examinar; por otro lado, es el mecanismo que puede definirse a través de la apertura de la información que el mismo provoca, dicho de otro modo como consecuencia del acceso a la información, y, en tercer lugar como dispositivos para sancionar al mismo gobierno.

De esta forma, se espera, (Al menos en el discurso inicial) que los organismos gubernamentales que se encuentran bajo la tutela de un gobierno que se precie de ser democrático sean transparentes, cuando se logre alcanzar esta idea y los ciudadanos logren tener completo acceso a la información producida por los órganos gubernamentales (Ya sea estatales o federales) se podrá contar con la posibilidad de atestiguar y hacer validos los derechos y responsabilidades que esto conlleva. La transparencia no es para nada un término que pueda ser tomado como una moda efímera, sino un fenómeno que interesa a todos los ciudadanos y ciencias por su relación directa con los aparatos gubernamentales.

Finalmente, el concepto de “transparencia” es una característica que abre la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público, mediante sistemas de clasificación y difusión que reducen los costos de acceso a la información del gobierno (Ugalde; 2002: 28)

Si observamos el concepto desde una forma netamente descriptiva, el concepto de transparencia ha sido asociado y estudiado a través del ejercicio del gobierno el cual debe entenderse como un rasgo característico de la actuación dentro de las instituciones públicas, así como de las personas que se encuentran en ellas y pretenden³³ hacerlas funcionar. Debemos entender la transparencia como la existencia o falta de información sobre las instituciones gubernamentales, así como su quehacer, funcionamiento y producciones, *es en esencia, el acceso público a datos o información*. Cabe aclarar desde este momento que el hecho de que exista transparencia no es significado de una relación entre los entes y los gobernados, sino la accesibilidad que tienen los ciudadanos a la información fuera de la opacidad y la secrecía³⁴.

³³ Menciono pretenden, éste término será explicado posteriormente cuando se analicen los diferentes tipos de burocracia, así como su cambio conceptual.

³⁴ Véase página 54 de este trabajo de investigación.

La transparencia opaca ocurre cuando la información que las organizaciones producen y ofrecen no describe como trabajan realmente, o cómo se adoptan decisiones en su interior, o cómo se manejan y se adaptan a los efectos de ellas. (Fox; 2007: 667)

Esto es de suma importancia ya que los regímenes democráticos constitucionales, hoy en día, no únicamente se ven en la obligación de garantizar reglas claras y confiables en el ejercicio del poder ya sea electoral o gubernamental, sino también se ven en la obligación de dotar al pueblo de un gobierno transparente, asegurando así que el pueblo pueda tener conocimiento de sus acciones con el afán de evaluar la gestión pública y el desempeño de los trabajadores del gobierno que él mismo ha elegido.

La transparencia de este quehacer gubernamental tendrá que ser una característica indispensable de los sistemas democráticos de cualquier Estado-nación, el cual debe administrarse bajo el principio de publicidad. El gobierno al ser elegido a través de un voto consciente debe dar al ciudadano las herramientas necesarias para conocer sus deliberaciones, propuestas, decisiones y acciones, contribuyendo los medios de comunicación a dar respuesta a estas exigencias. A partir de esta idea se gesta lo que conocemos como *Derecho al Acceso a la Información*³⁵ siendo éste, el parámetro de medición de la transparencia.

Tal como señala el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), la transparencia es el flujo de la información económica, social y política de un gobierno hacia sus gobernados, ésta siempre tiene que ser de la forma más confiable y puntual posible, ayudando a la accesibilidad para los ciudadanos que así lo requieran.

Abrir la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público, mediante sistemas de clasificación y difusión que reducen los costos de acceso a la información del gobierno, La transparencia no implica un acto de rendir cuentas a un destinatario específico, sino la práctica de colocar la información en la vitrina pública para que aquellos interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como mecanismo para sancionar en caso de haya anomalías en su interior (Ugalde; 2002:28)

Siendo la transparencia un término anglosajón, en América Latina ha servido como base para eliminar la corrupción, toda organización que se precie de ser democrática debe abrir todos y cada uno de sus procesos desde el escrutinio hasta el momento del término de su gestión, a la crítica y vigilancia de

³⁵ El cual será desarrollado más adelante.

los ciudadanos, cuando un gobierno o institución abre sus procesos y gestiones al escrutinio es sumamente difícil que dentro del mismo se presente actos de corrupción, ésta última nace dentro de los espacios de ocultamiento y secrecía.

Es por ello que la transparencia es un escenario importante dentro de la idea democrática, la accesibilidad que tienen los ciudadanos a través del DAI hace más eficiente la misma gestión pública, lo que a su vez permite una participación consciente y eficaz de la ciudadanía en los procesos gubernamentales, mismos que les ayudará a tomar decisiones informadas y participar más activamente en los procesos de la democracia. Desde la perspectiva de Jacqueline [Peschard \(2015b\)](#) La transparencia es una de las variables de la ecuación de la gobernabilidad democrática.

El Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Chicago, E.E.U.U, José Antonio Aguilar, apoyándose de Jeremy Bentham cita los beneficios que éste pensador atribuía a la transparencia.

I.- *Contener a los miembros de la asamblea dentro de su obligación:* en el que Bentham acepta los procesos de transparencia como un equilibrio entre el poder y los representantes en los procesos democráticos.

Cuanto más expuesto está el ejercicio del poder político a un sinnúmero de tentaciones, tanto más poderosos motivos conviene dar a los que están revestidos con él para desecharlas. Pero la vigilancia del público es el más constante y universal de todos ellos. El cuerpo del público forma un tribunal, y uno que vale más que todos los otros juntos. (Bentham en Aguilar; 2015: 17).

II.- *Asegurar la confianza del pueblo y consentimiento suyo en las revoluciones legislativas.* El hecho de tener la confianza del pueblo, asegura al gobernante mejores posiciones en las siguientes elecciones,

Siempre la sospecha alrededor del misterio; parécele ver un crimen en donde descubre un afectado secreto, y rara vez se engaña; porque ¿a qué fin ocultarse uno, si no teme ser visto? Cuanto más importa a la bajeza el cercarse de tinieblas, otro tanto más importa a la inocencia el caminar a la vista de todos, para no caer en poder de su contraria (Bentham en Aguilar; 2015: 17).

III.- *Proporcionar a los electores la facultad de obrar con conocimiento de causa.* El ciudadano de cualquier democracia debe tener la información sobre la conducta de sus gobernantes, de esta forma, se puede evitar la inconsciencia del pueblo a la hora de las elecciones, comenta Aguilar que esto va

al corazón del vínculo entre transparencia y democracia, rendición de cuentas. La idea de tener una publicidad eficiente y eficaz depende la publicidad.

Es cosa fácil de conocer cuan seguro medio es la publicidad para recoger todas las luces de una nación, y hacer salir a la luz por consiguiente pensamientos útiles (Bentham en Aguilar; 2015: 20).

Dentro de los gobiernos democráticos es menester una eficaz rendición de cuentas sobre el quehacer de los gobernantes, lo que va de la mano con la transparencia, que, como lo hemos comentado nos sirve para conocer el funcionamiento de las instituciones público-gubernamentales, la transparencia es el deber de todo mandatario y/o gobernante de dotar a la ciudadanía de las herramientas para un cuidadoso análisis de las acciones que han realizado durante su gestión, este mecanismo de control se ve reforzado de un elemento crucial en el proceso que es el acceso a la información.

La transparencia es un derecho cívico que sirve para impedir la apropiación privada de los espacios públicos... un instrumento cuyo explícito propósito es asegurar que las cosas ocurran respetando las reglas del juego (Merino; 2005, en Ackerman & Sandoval; 2010: 17)

Para poder contar con un ambiente totalmente ligado a la transparencia, se necesita entre otras cosas, contar con una información detallada de lo que se está ofreciendo, en ningún momento deberá existir ningún tipo de estímulo por recibirla y mucho menos, ningún tipo de político verse beneficiado por **cumplir con su responsabilidad frente a la ciudadanía, sin embargo, “la transparencia y la solución de los problemas asociados a la corrupción estructural no siempre se conectan de forma automática”** (Sandoval; 2008: 7).

El Derecho a la información es un derecho fundamental dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo tanto, es crucial que llegue a todos los ciudadanos; teniendo una vital importancia dentro de las políticas de transparencia que tanto los tres poderes de la Federación, así como las dependencias y organismos públicos del Estado apunten a los principios básicos de la democracia, Yanella Martínez (2012) argumenta que los procesos y decisiones que tenemos que observar son los siguientes:

- *Publicidad, entendida como la exigencia de documentar y hacer pública sobre la forma en la que cada organización toma decisiones. De esta manera, se asume que existe una oportunidad de transparencia en aquellos procesos documentados de manera insuficiente o bien, en aquellos en los que la información no llega a todos los actores que deberían conocerla.*

- *Inclusión, entendida como la importancia de incorporar e informar a los actores que deben intervenir en la toma de decisiones. En ese sentido, suponemos la existencia de una oportunidad de transparencia en aquellos procesos o acciones en los que haya exclusiones o asimetrías evidentes de información.*
- *Verificabilidad, entendida como la capacidad de documentar y constatar, de forma indubitable, que las decisiones y los procesos se llevaron a cabo en la práctica del mismo modo en que estaban especificados o definidos por las normas o los procedimientos explícitos aplicables. Por lo tanto, se asume que hay una oportunidad de transparencia en aquellas decisiones en las que resulte difícil o definitivamente imposible verificar la correspondencia entre lo que se dice y lo que se hace. Desde este instrumento, se presume que todas las políticas deben asumir un compromiso explícito con los resultados que se esperan de ellas. También es importante recalcar que la verificabilidad no sólo implica la forma en la que se gasta el presupuesto destinado a un determinado programa sino más bien, la revisión de la forma en que se van cumpliendo los resultados y los objetivos que ésta persigue. Se trata de constatar la coherencia de aquellas acciones que, al establecer formalmente, se convirtieron en un compromiso público.*
- *Responsabilidad, entendida tanto como la definición de relaciones y funciones, como la precisión y la documentación de las decisiones que han de estar a cargo de cada uno de los actores que intervienen en la implementación de los acuerdos. De este modo, se encontrará una oportunidad de transparencia en aquellos procesos o acciones en los que no sea posible encontrar una definición precisa de la participación y las decisiones que corresponden a los diferentes actores que forman parte de un procedimiento determinado, así como el papel que les corresponde jugar en la producción, uso y distribución de la información pública.*
(Merino; 2008 en Martínez; 2012: 57)

Es cierto, que como dice [Mauricio Merino \(2007\)](#), el derecho a la información ya se ha convertido en un derecho fundamental de los ciudadanos mexicanos, no obstante la transparencia sigue sin asumirse como un propósito público, parece ser que la transparencia se cumple con la entrega de documentos a quien así lo solicita, sin embargo, si se sigue pensando de esta forma los órganos garantes en la materia nunca se verán obligados a modificar las lógicas con el afán de anticiparse a dichas solicitudes y la transparencia nunca se verá como un valor organizacional, comenta [Merino \(2007\)](#)

El derecho de acceso a la información pública, como cualquier otro derecho fundamental, debe ser el mismo para todos los ciudadanos, pero las políticas de transparencia deben ser tan diversas como las organizaciones que componen el complejo y extenso llamado sector público ([Merino; 2007: 241](#)).

Debemos tener bien claro que el acceso a la información es un punto de suma importancia dentro de la transparencia, para argumentar esta idea nos referimos al artículo 6 constitucional relativo al derecho a la información desde que se pone sobre la mesa del sector público gubernamental en 1977 y que después de casi 20 años se da a conocer que efectivamente los mexicanos podíamos conocer la información producida y controlada por los poderes públicos, en el caso de la transparencia; se refiere a las decisiones y los procesos asumidos por los poderes, las dependencias y los órganos públicos del Estado con el afán de darle contenido a los principios democráticos de responsabilidad.

El derecho a la información pública es uno de varios pilares de la transparencia y la democracia, sin embargo, debemos dejar claro que no es el único y mucho menos es lo mismo, el derecho al acceso a la información es la obligación de todo órgano garante que se precie de ser transparente.

3.2.- IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Como hemos visto anteriormente, el acceso a la información por sí solo, no es suficiente para consolidar una estructura donde la rendición de cuentas pueda cumplir con la filosofía propuesta dentro de las administraciones gubernamentales. Para que esto se cumpla desde la raíz debemos observar el fenómeno importante de la misma que es el combate a la corrupción en la que estamos sumergidos, de esta manera el establecimiento de una rendición de cuentas y transparencia eficiente y eficaz única y exclusivamente es el medio para lograrlo. Para ello los gobiernos tienen que impulsar diversas iniciativas que ayuden a mejorar la transparencia y rendición de cuentas entre las que destacan: el fortalecimiento de la fiscalización, la profesionalización del personal a través de reformas de servicio civil, el reforzamiento de los controles internos, el establecimiento de estándares mínimos de desempeño y la creación de nuevas agencias públicas de fiscalización, no obstante, para que la rendición de cuentas pueda llevarse de una buena manera se necesita que los actores de la sociedad desempeñen un papel importante dentro de la misma.

El propio Banco Mundial ha definido el concepto de “rendición de cuentas societal” como aquel enfoque que tiende a la construcción de la rendición de cuentas basada en sinergias cívicas, a través de las cuales es común que ciudadanos y/u organizaciones de la sociedad civil participen directa o indirectamente en la promoción de la rendición de cuentas (Sandoval; 2008: 32).

La participación ciudadana es un concepto, el cual, el día de hoy, tiene un peso específico muy fuerte dentro de nuestra sociedad y del debate político actual. La participación ciudadana dentro de la política nos hace pensar en mecanismos, democracia, transparencia, gobierno abierto, entre otras cosas. Bajo una idea de gobierno abierto la participación ciudadana este fenómeno se ha constituido tanto en su definición como en su construcción se ha establecido como un fenómeno que es menester desmenuzar al hablar de transparencia y rendición de cuentas.

La participación ciudadana tiene distintos significados para las personas, pero lo que no está en discusión es que se trata de una herramienta con la que cuentan los gobernados para actuar

directamente en la toma de decisiones públicas. Guillen,2009 citando a Oakley,1991 comenta: *la participación ciudadana desafía cualquier intento de definición o interpretación*. Actualmente no cabe duda que hablamos de la incidencia de los individuos en los asuntos de interés públicos donde interviene la consulta, discusiones, planteo de propuestas, resolución de problemas, etc con el fin de trabajar juntos y en constante armonía los gobiernos y ciudadanos con el fin de mejorar la comunidad en la que se desarrollan.

Hoy en día dicha participación no puede seguirse limitando al proceso de votaciones dentro de las urnas, tanto el gobierno como la sociedad en general tiene la obligación de incitar a las personas a participar, controlar y moderar el poder que se le otorga a los representantes de los partidos políticos que han sido escogidos para representarlos durante el proceso de los votos electorales, a través de las herramientas y mecanismos que favorezcan la vida democrática dentro la nuestra sociedad. La ciudadanía debe tomar parte de los procesos políticos y gubernamentales con el afán de convertirse en parte esencial de las organizaciones de gobierno, no obstante, existe otro momento -el cual no es muy común que se comente tanto en la teoría como en la práctica de la participación ciudadana- como lo es compartir las responsabilidades y no dejar todo como parte de las actividades que deben realizar los gobernantes. Así participar se convierte en un acto social donde ninguna persona puede hacerlo buscando el bien propio, sino siempre tiene que ser capaz de buscar el beneficio de la sociedad en general. Guillen (2009:2) que *El propósito es lograr que la población influya sobre las políticas y decisiones públicas, para ello se hace necesario institucionalizar mecanismos, procesos y organismos a través de una normatividad legal*.

Dentro de la participación ciudadana existen diferentes concepciones, dudas, puntos de mejora, sin embargo, sabemos perfectamente que la relación Estado-ciudadanía es lo que nos llevará a crear una excelente relación social positiva entre las dos partes. Esta relación depende de diferentes elementos, entre ellos se puede destacar el espacio que se comparte, espacio muchas veces de conflicto relaciones sociales constantemente de choque, la participación depende de un espacio en el cual los ciudadanos deben sentirse familiarizados, un espacio donde puedan convivir no sólo con sus semejantes, sino con sus grupos de referencia y gobernantes, de esta forma el sentido de pertenencia sentida por el individuo le ayudara a manifestarse y exigir el cumplimiento de sus derechos.

Al observar la imagen I nos damos cuenta que la relación entre la sociedad y el Estado es determinada por el espacio local, la participación ciudadana es el elemento crucial dentro de la conformación del

espacio local, lo que traerá como consecuencia un espacio público en el cual se podrán crear condiciones democráticas.

Ziccardi (1997) informa que en base a la participación ciudadana tiene mayores posibilidades de ser efectiva en los espacios de decisión local, porque es ahí donde los individuos acceden en diferentes condiciones a bienes y servicios, formando así la dimensión social y política del ciudadano (Guillen; 2009: 181).

Para poder continuar con la explicación de participación ciudadana nos parece básico dar una explicación sobre ciudadanía, parafraseando a Giddens (2002) *Uno de los grandes problemas de la ciencia sociológica, es que se escribe para sociólogos*³⁶, ¿Por qué es importante esta idea? Nos parece que uno de los grandes problemas de interpretación (Y que en el siguiente capítulo se desmembrará) es que como investigadores damos por sentado que el lector sabrá entender perfectamente todos los conceptos a los que se hacen referencia dentro de la investigación.

El hecho de poner en manifiesto la configuración de la ciudadanía, siempre requerirá abordar una reconstrucción de la misma, esto debido a su dinamismo dentro de las representaciones sociales y cómo se gestan dentro del ámbito político y que influye en la configuración de la identidad y los imaginarios ciudadanos como daño colateral de la dinámica que traen consigo las relaciones de convivencia social y política de los individuos en subida local.

La noción que tenemos de ciudadanía, siempre estará relacionada con la idea de Estado nación y por tanto la nacionalidad, pero es dentro del espacio local donde se construyen los elementos identitarios de la misma, esto es porque dentro de este espacio es donde los ciudadanos construyen todos los **principios de la vida política**, “**es donde la gestión pública se desacraliza pues pierde poder para ganar en participación**” (Carrión & Wollrad; 1999 en Tejera; 2006: 43). La identidad ciudadana está construida a partir de los derechos y obligaciones que tienen los ciudadanos con su comunidad, la participación ciudadana es un elemento crucial para la emergencia, conservación y perduración de la vida democrática.

La identidad ciudadana se gesta en la relación de las instituciones gubernamentales y los partidos políticos, regularmente se hace la categorización sobre lo ciudadano a partir de los parámetros

³⁶ La interpretación y cursivas son mías.

institucionales, basándose casi siempre en las negociaciones entre los dos actores siempre en función de reglamentos y procesos envueltos en la burocracia, sus derechos, deberes y sobre todo las relaciones que las instituciones consideran como las adecuadas en ellos. La afirmación de lo ciudadano se establece a través de las prácticas políticas, instaurando así normatividades sobre los espacios y características de participación ciudadana.

Comenta Tejera (2006) que la relación existente entre gobiernos locales y la ciudadanía se encuentra a través del reconocimiento institucional de lo que es lo ciudadano, que además no es en pro de la participación política democrática, sino que va a partir de una domesticación del individuo, intentando insertar al ciudadano en las estructuras y dinámicas institucionales mediante prácticas políticas particulares como organizar a los individuos dentro de asambleas, educarlos cívicamente y que vivan dentro de una sociedad armónica, pero no lo hacen a través de mostrarles sus derechos y obligaciones como actores democráticos teniendo que participar en las decisiones gubernamentales en el pedido **de la rendición de cuentas y exigencia de la transparencia.** *“Estas prácticas responden a la percepción por parte de quienes laboran en las instituciones de los gobiernos locales de que los conflictos con los ciudadanos se deben frecuentemente a su falta de cultura e información”* (Tejera; 2006: 46). La participación ciudadana tiene que apuntar a incrementar los controles ciudadanos del quehacer gubernamental incidiendo así en la tarea de las instituciones gubernamentales que les representan dirigiéndose a alcanzar bienes colectivos.

La relación que tienen los individuos donde existen procesos de negociación, de bienes simbólicos y materiales es la de la ciudadanía con los partidos políticos, las cuales van cambiando a partir del nombre, ideología y lógica de cada partido. Todas estas negociaciones tienen como meta modificar la identidad ciudadana.

La ciudadanía es un concepto que debe construirse a través de las prácticas sociales, los espacios de ciudadanía, son aún más difíciles de explicar, etimológicamente se traduce como **el resultado del “desacoplamiento entre la dinámica estructural del sistema mundial y los procesos históricos particulares, entre sistema y mundo de la vida, entre estructura y agencia, entre lo local y lo global, entre objetividad y subjetividad”** (Tamayo; 2006: 13), luego entonces el espacio ciudadano puede limitarse a un campo de conflicto que legitima la resistencia a la dominación, desigualdad y sobre todo a la injusticia, un espacio dentro de la vida política donde

se sitúan las relaciones sociales el día de hoy. Por lo tanto, espacio de ciudadanía, es definido por Tamayo como la relación entre ciudadanía y espacio social.

La ciudadanía analizada desde un punto de vista liberal, “*es un conjunto de derechos que cada individuo, en tanto miembro de la comunidad, goza por igual*” (Sermeño; 2004 en Tamayo; 2006: 15) generando una asociación entre individuos que a su vez interactúan dentro de una lógica de derechos y obligaciones plasmados por leyes que considera a todos los individuos por igual.

Dentro de las sociedades que se precien de ser democráticas, la representación política, no es lo mismo, que la participación ciudadana mas no puede existir una sin la otra ya que ambas se necesitan mutuamente para sobrevivir y darle significado a la democracia. La participación es un elemento que no puede faltar en la vida democrática ya que integra a las sociedades a través de los votos, la participación ciudadana puede observarse como el medio privilegiado que tiene la sociedad civil para tener un punto de encuentro con el gobierno que les representa en la participación de las decisiones políticas. Si la posición básica de la democracia es que el poder lo tiene el pueblo, el sufragio es uno de los elementos más importantes que se pueden observar dentro de la democracia.

En la actualidad ser ciudadano no sólo es significado de vivir en cierta parte del territorio de un país, sino la idea de poseer derechos y obligaciones, no obstante, dentro de una sociedad democrática además de estos dos atributos debemos sumar el privilegio no solo de participar en la elección de los gobernantes que les representarán y además de eso se les da la oportunidad de influir en las decisiones que estos tomarán a lo largo de su periodo de gestión.

Desde el nacimiento de los regímenes llamados democráticos, tanto la transparencia como la rendición de cuentas se han consolidado como pilares de los mismos, dentro de una doctrina democrática, el pueblo debe ser el soberano y el gobierno tiene la obligación de permanecer siempre abierto al escrutinio y rendir cuentas de forma confiable y oportuna a quien así lo solicite, luego entonces, la transparencia y la rendición de cuentas son dos elementos que sirven para dar legitimidad al sistema político democrático, ya que permite la vigilancia a los gobernantes y funcionarios públicos para que estos cumplan con sus labores y atiendan al interés público, antes de a su interés personal.

El eficaz desenvolvimiento de las prácticas de rendición de cuentas y transparencia en los ámbitos de la esfera pública harán que los gobiernos cumplan efectivamente con la responsabilidad que tienen con la ciudadanía. Estos dos elementos de la democracia, se inscriben no únicamente en el combate de la corrupción sino en la búsqueda de una democracia participativa (De la que ya se habló en el capítulo anterior) en la que la responsabilidad política se dé en dos escenarios; en primera instancia los gobernantes siendo los encargados de buscar siempre el bien de la sociedad en su conjunto y por otra parte la ciudadanía.

3.3.- RENDICIÓN DE CUENTAS

Esta al igual que la transparencia, es un mecanismo que hace referencia a la vigilancia de los ciudadanos al gobierno, como ya se ha comentado dentro del capítulo, la transparencia es dotar de claridad a las instituciones gubernamentales con el fin que los ciudadanos puedan ejercer su derecho y obligación al acceso de la información pública gubernamental, pues bien; la rendición de cuentas es aquel dispositivo que constriñe a todo funcionario público a comunicar a los ciudadanos sobre todos los logros y fracasos presentados en su gestión, al igual que otros conceptos dentro de la administración pública y la política es un término construido en inglés, que además no tiene una verdadera traducción al castellano, puede traducirse como control, fiscalización, responsabilidad, etcétera; sin embargo el termino más cercano para expresar la *accountability* es el de rendición de cuentas.

Cuando los términos acuñados en un idioma cualquiera son traspasados a otro, es inevitable que sufran cambios en su forma de observar el mundo como en su aplicación, en el caso de *accountability* nos refiere inmediatamente a una obligación, no obstante, dentro de la cultura de habla hispana, comenta [Schedler](#) (2010) que la rendición de cuentas:

Acepta que el poder no puede estar sujeto a un control absoluto en el sentido estricto, técnico de la palabra. Pretende alcanzar solamente un control parcial sobre aquellos que toman las decisiones públicas. Si asumiera el control absoluto sobre ellos, su misión ya no tendría sentido. Si yo controlo a una persona no hay por qué pedirle cuentas. ¿Qué podríamos reclamar?, ¿Le podríamos criticar por las cosas que yo induzco que ella hace? Naturalmente, sería más bien a mí a quién tendrían que exigir cuentas ([Schedler; 2010: 92](#))

La rendición de cuentas debe analizarse desde dos dimensiones básicas, por un lado, existe la que exige a los políticos o representantes informar a la ciudadanía sobre los gastos de su gestión, a este tipo de rendición de cuentas se le conoce como *Answerability*, mientras la *enforcement* de capacidad a los ciudadanos de castigar a los políticos y funcionarios cuando la sociedad cree que no ha cumplido con sus deberes y promesas, ante esta idea comenta Przeworski (2000)³⁷ que en el momento en que los ciudadanos ya eligieron a sus gobernantes, no existe forma de castigarlos por no cumplir con sus obligaciones, únicamente podrán penalizarlos hasta el momento de las siguientes elecciones votando por cualquier otro candidato haciendo ver al anterior que no estuvieron de acuerdo con su gestión, Przeworski le llama *mecanismos retrospectivos* y son las herramientas que tienen los ciudadanos para incitar a sus representantes a ejercer un buen gobierno siempre buscando el bienestar de la comunidad en general.

Citando a Habermas, Schedler comenta que la rendición de cuentas en la política involucra mucho más que la idea de la generación de datos dentro del derecho a la información pública y el intercambio de los mismos, sino que también se **ven involucrados momentos de coacción y castigo**. “*Ello implica que los actores que exigen cuentas no solamente cuestionan, sino también, eventualmente castigan el comportamiento impropio de servidores públicos*” (O’Donnell; 1994 en Schedler; 2000: 83), una de las grandes ideas de la rendición de cuentas es que los actores involucrados muestren al ciudadano no sólo las acciones que han realizado durante su gestión, sino también que asuma las consecuencias de sus actos y responda ante ellos, de no ser así la rendición de cuentas se vería como una simulación **más de los gobiernos y representantes a cargo del bienestar común**; “*hay países como México que exigen a sus funcionarios públicos que realicen declaraciones patrimoniales, al mismo tiempo que les permite no hacerlas públicas*” (Schedler; 2000: 94). Como podemos darnos cuenta, una rendición de cuentas carente de capacidad de castigo *accountability lighth* no tiene una empresa con consecuencias reales.

Otro de los grandes retos que tiene la rendición de cuentas, es a través de los Archivos, en repetidas ocasiones genera un montón de papeles amontonados, muchas veces barrocos y tediosos con información poco entendible para la sociedad e incluso muchas veces, aunque se encuentren dentro de los acervos documentales de la institución no se encuentran abiertos al público en general por la

³⁷ La interpretación es mía (Przeworski; 2000: 123).

protección de datos personales, “*En la burocracia mexicana, la pasión por la rendición de cuentas se vierte, con profundo espíritu burocrático, hacia los informes y estadísticas*” (Schedler; 2000: 87).

Además de estos grandes retos, sumados a la ambigüedad misma del concepto y su interpretación, tenemos repetidamente la idea de que gracias a la rendición cuentas se elimina el poder, esto no es así, tanto la rendición de cuentas como la transparencia tienen como principio la regulación del poder, con el afán de regularlo y disciplinarlo más nunca eliminarlo, en caso de abolir el poder, simplemente no habría a quién pedirle cuentas sobre su quehacer. También es importante aclarar que no podemos pedir una rendición de cuentas o resultados a cosas que salen del alcance y control de los representantes, se les debe exigir esta cuando hablamos de un riesgo y no un desastre³⁸.

Teniendo en cuenta que la rendición de cuentas nos sirve para controlar parcialmente el poder que los representantes tienen dentro de la sociedad y la toma de decisiones de los mismos, debe quedar completamente claro que este poder es parcial, en caso de tener el poder completo seríamos nosotros como ciudadanos los que deberíamos rendir cuentas, si se asumiera todo el poder que tienen los gobernantes, simple y sencillamente el poder pasaría a nuestras manos y no podríamos pedir cuentas de algo o a alguien que dominamos³⁹; “*sin el poder de los poderosos, sin la capacidad de tomar decisiones y la correspondiente capacidad de atribuir responsabilidades, no tiene sentido hablar de rendición de cuentas*” (Schedler; 2000: 90).

Este fenómeno de rendición de cuentas no viene solo, ya que apunta a la creación de la transparencia, que siempre encontrará obstáculos debido a que, si la información presentada por los sujetos obligados fuese perfecta, simple y sencillamente, una vez más, sería una falacia el hablar de rendición de cuentas. En un mundo sin secretos gubernamentales no habría a quien pedir transparencia a ninguna instancia, comenta el Dr Uvalle (2013) que el secreto es parte de la razón del Estado mismo, la visión del poder ha tenido y tiene dos polos que caracterizan su curso en la vida política, a saber: El secreto y la publicidad, cuando inicia la formación de las Monarquías absolutas el secreto es la clave para conseguir tal propósito.

³⁸ Véase, Beck, U. Teoría de la sociedad del riesgo en Botexto. (1996). Las consecuencias perversas de la modernidad , España, Anthropos .

³⁹ Cabe mencionar que no únicamente a los gobernantes se les debe exigir rendición de cuentas, en política se habla de los gobernantes, pero en realidad la rendición de cuentas debe y puede ser exigido a cualquier actor dentro de la sociedad siempre y cuando las acciones del mismo repercutan en nuestro accionar social.

Las exigencias de la sociedad civil pueden llevarnos a plantear un sinnúmero de criterios normativos sobre la rendición de cuentas, no obstante, **Schedler (2010)** propone distinguir diferentes variantes de la rendición de cuentas, los cuales se basan bajo criterios *políticos, administrativos, profesionales, financieros, legales, constitucionales y morales*. (Tabla 2)

TABLA 2: Criterios normativos de la rendición de cuentas

Políticos	Administrativos	Profesionales	Financieros	Legales	Constitucionales	Morales
Evalúa los procesos de toma de decisión y los resultados sustantivos de las políticas públicas; también valora las calidades y capacidades personales de políticos y funcionarios.	Pregunta si los actos burocráticos se apegan a los procedimientos establecidos, si llevan a los resultados esperados y si lo hacen con eficiencia razonable	Vigila por la aplicación de normas de profesionalismo, en ámbitos como el médico, académico y judicial	Sujeta el uso del dinero público a las disposiciones legales vigentes, pero también a estándares de transparencia, austeridad y eficiencia	Monitorea el cumplimiento de la ley	evalúa si los actos legislativos están acordes con disposiciones constitucionales	Se preocupa por si los políticos y funcionarios actúan de manera apropiada en términos de normas sociales prevalentes, independientemente de las normas legales vigentes

FUENTE: Creación propia a partir de Schedler; 2010: 31-32

A partir de la tabla 2, podemos observar que los protagonistas de la rendición de cuentas deben actuar según el tipo a la que se haga referencia, si observamos los criterios políticos y morales, por poner un ejemplo, nos damos cuenta que la responsabilidad de juzgar los aspectos de la política queda totalmente en manos de los ciudadanos, medios de comunicación y partidos políticos; por otro lado, si observamos los criterios administrativos y financieros nos damos cuenta que las tareas referentes a la rendición de cuentas son ocupaciones directamente de las instituciones del gobierno como cortes administrativas, oficinas de auditoría y/o agencias en contra de la corrupción.

Por otro lado, para O'Donnell⁴⁰, existen dos tipos de control dentro de la rendición de cuentas que apuntan a la horizontalidad y verticalidad de cada uno de ellos, *“En esencia, la rendición “horizontal”*

⁴⁰ Citado en Schedler (2010).

de cuentas se refiere a relaciones de control entre agencias de Estado, mientras que la rendición “vertical” de cuentas se refiere a relaciones de control de la sociedad hacia el Estado” (Schedler; 2010: 33)

3.4.- POLÍTICAS PÚBLICAS

Gobernar significa solucionar los problemas que se encuentran dentro de la sociedad, ya sea a través de valores y criterios; seleccionar las rutas de estrategias de acción y sobre todo reconocer a los actores que se encuentran dentro de los procesos de gestión documental. El hecho de gobernar por medio de políticas públicas significa tener pleno conocimiento de lo que es la política, siempre encauzada al bien común, creadas a través de objetivos y metas en el diseño e instrumentación de la política, teniendo siempre en cuenta la dicotomía *consenso-disenso-consenso*, así como la responsabilidad que tienen los individuos en la sociedad, la política pública **“es un mecanismo que se inscribe en la línea de la participación ciudadana, colocándose a la par del referéndum y el plebiscito”** (León; 2013: 10). Por lo tanto, la política pública es la suma de las actividades que realiza el gobierno ya sea de manera directa o teniendo algunos actores como intermediarios y cuyas acciones deben de incidir directamente a la vida de los ciudadanos.

El concepto de política pública es una cimentación de diferentes elementos donde debemos seleccionar, destacar, articular e integrar ciertos elementos de un proceso gubernamental que debe ser totalmente observable, las políticas públicas son el soporte lógico de las hipótesis y procedimientos que se ponen a prueba dentro de las acciones gubernamentales, las políticas públicas describen los espacios públicos autónomos con la capacidad de modificar las acciones de la sociedad civil, cultura y asociación política. Usamos el espacio público como impulso de la elaboración privada de los problemas que existen dentro de la sociedad y tienen incidencia en la vida individual.

Hemos explicado hasta ahora que un gobierno que se precie de ser democrático debe, entre otras cosas, rendir cuentas a la ciudadanía en todo momento, incluso antes de llevar a cabo cualquier acción, dejando claro una vez más que existen situaciones en las que, es imposible que, el gobierno pida a la sociedad su colaboración en la decisión como en los siniestros naturales o casos de seguridad nacional, fenómenos que exijan una resolución inmediata. Las políticas públicas entran en

escena en este momento, al ser elementos con los que cuenta la gobernanza para poder posibilitar la participación de los diferentes sectores y estratos de la sociedad haciendo un acompañamiento en las decisiones y, por lo tanto, labores del gobierno para poder trabajar conjuntamente.

Se pueden llamar políticas públicas a todos aquellos instrumentos gubernamentales que se ponen a manos de la sociedad con el fin de tomar decisiones y acciones dentro del gobierno dentro de las problemáticas sociales en el afán de dar soluciones a las mismas. La lógica de las políticas públicas es abrir las puertas *para que su formulación, desarrollo y resultados puedan estar sujetos a la participación y escrutinio de la ciudadanía en general y de los grupos de interés que de manera normal forman parte del entramado de una sociedad democrática* (Arellano & Blanco; 2013:10). Los mismos autores nos refieren que las políticas públicas son un paso natural de la acción gubernamental dentro de una sociedad plural en el cual se requiere de espacios donde exista una discusión abierta, siempre pensando en dar solución a los problemas colectivos.

Las políticas públicas son una oportunidad que tienen los ciudadanos para decidir y ejecutar acciones dentro del gobierno y deben ser entendidas como elementos fundamentales del quehacer democrático, para que esto se dé de una forma correcta es menester vivir en gobiernos transparentes ya que de esta forma se transforman las concepciones referidas a la connotación de la confidencialidad como un fenómeno inherente a la acción del Estado a través de algunos de los poderes que los constituye, pero para analizar esta parte de las políticas públicas es necesario referirnos a la agenda ya que sin ello, las políticas públicas serían una falacia.

El termino agenda, al igual que algunos otros, ha tenido varias acepciones y formas de ser concebida, dependiendo del contexto en el que se encuentre y sea utilizada, ya sea para definir, ordenar o jerarquizar un conjunto de actividades, acciones y/o propósitos capaces de realizarse en un futuro próximo, del latín *agendum* también hace referencia a toda una lista de asuntos o recordatorios que merece la pena recordar. Dentro del lenguaje de la política las agendas hacen referencia a ciertos posicionamientos de distintas metas que se deben alcanzar con el fin de generar una convivencia más sana dentro de la sociedad.

Las agendas constituyen ordenamientos racionales de información imprescindibles para la articulación y organización de las actividades (...) de los individuos organizados en sociedad, y

esta multiplicidad de intereses en permanente conflicto, constituye el verdadero quehacer de la política (León y Mora; 2013: 21)

Uno de los grandes problemas de las políticas públicas, que no es tomado en cuenta en diversas ocasiones, es el problema de la confianza, dentro de nuestras⁴¹ democracias marcadas principalmente por regímenes autoritarios siempre se ha encontrado un factor común como lo es la sospecha sobre el quehacer de la política, lo que nos lleva a una opacidad y luego entonces corrupción y la nula participación de la ciudadanía⁴² en este rubro.

En nuestro país existen diferentes casos que los mismos políticos no aceptan los resultados de las elecciones, confundiendo a la sociedad e incluso llamando *rateros* a los diferentes instrumentos de control democrático como el Instituto Federal Electoral (IFE)⁴³, Robert Dahl (1999) que para el buen funcionamiento de una democracia se requiere el fortalecimiento y consolidación de marcos procedimentales que aseguren a los ciudadanos quién fue el representante que ha conseguido la victoria en las urnas, y lo que pareciera ser más complicado, que el representante que perdió las elecciones acepte su derrota con la misma serenidad que esperase de los contrincantes en caso de haber ganado él.

Esta desconfianza y confusión podría llegar a su final, o al menos, envolver a estratos más pequeños dentro de la sociedad cuando la rendición de cuentas y transparencia cumplan su cometido dentro de la actividad política y social.

Podemos observar que en caso de la rendición de cuentas, parece ser que siempre ha estado dentro de la actividad política mexicana, los diferentes poderes que representan a la nación (Ejecutivo, legislativo y judicial) tienen la obligación de mostrar un informe, no obstante, pareciera que únicamente se cumple con formalidades que la ley impone, más que construir instrumentos realistas estos informes parecen tener la cualidad de *planes grandilocuentes* con afán de mantener el protocolo pero sin resultados que ayuden a la ciudadanía a fortalecer la confianza en los aparatos gubernamentales.

⁴¹ Democracias en América latina.

⁴² Más adelante, en el capítulo III observaremos que muchas veces por más que existan diferentes dependencias e instituciones gubernamentales que fomenten la rendición de cuentas y transparencia, la sociedad civil no se acerca a ellas debido al desinterés cultural y/o académico que en ella persiste, cuando lo llega a hacer se encuentra con una fila de papeles que cuentan con un lenguaje que no es de fácil acceso para el grueso de la población, esto sumado a argumentos como: -¿Para qué participo? Si ya sabemos que esos weyes ya tienen su hueso y de todos modos harán lo que ellos quieren, -No tiene caso involucrarse, los resultados siempre son los mismos.

⁴³ Hoy Instituto Nacional Electoral (INE).

Incluso el actual presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Enrique Peña Nieto, en el año 2016 rompió con una tradición en nuestro país rindiendo su 4^{to} Informe de Gobierno a puerta cerrada.

Dentro de estos informes de gobierno dicen León y Mora (2013), se informa hasta de las golosinas que se compraron en la casa presidencial y son documentos que se encuentran en nubes digitales dentro de las plataformas electrónicas, no obstante, aún queda pendiente determinar el efecto que este tipo de acciones tienen en un marco transparente sobre la gestión presidencial y su impacto en el fortalecimiento de la democracia.

Nos queda claro que la constante preocupación por parte del gobierno por lograr la institucionalización de la participación ciudadana, es una responsabilidad de la sociedad en su conjunto, sin una información acertada, rápida y eficaz cada vez será menor la participación de la ciudadanía, cerrando así los espacios públicos de discusión lo que trae como daño colateral que toda implementación de políticas públicas podrá desecharse inmediatamente amenazando así, toda viabilidad y futuro de la democracia.

La consolidación de las democracias en nuestro país, es un tema que da un vuelco casi increíble a partir del 2 de julio del 2000, sin embargo no hemos podido instaurarle de manera fiel, esto debido a que los avances existentes en las políticas de control a los que tenemos a nuestra disposición no se han edificado completamente, y esto sucede porque las prácticas de rendición de cuentas y transparencia siguen expuestas a la corrupción debido a los ineficaces principios de justicia y legalidad que imperan en nuestro país, citando a Gargarella (2012) León y Mora comentan: *“Para reproducir el valor de la transparencia y la rendición de cuentas, la sociedad es un actor estratégico para “la creación del derecho, como condición para la aceptabilidad y respetabilidad de las normas””* (León & Mora; 2013: 39).

Situándonos dentro de esta última tesis, podemos concebir que los procesos de cimentación de los proyectos que conlleven la rendición de cuentas y la transparencia demandan el rediseño de políticas públicas encaminadas más allá de los acostumbrados mecanismos de cometido gubernamental, por el contrario los debemos concebir como mecanismos sociales de participación con los que la sociedad pueda sentirse no sólo representada, sino escuchada y tomada en cuenta para que su relación con el gobierno sea cada vez más fructífera.

3.5 PREMISA OLVIDADA

Las expectativas que se han formado alrededor de la transparencia y la rendición de cuentas, sin duda han superado la práctica, las bases esenciales para la consolidación de los Estados democráticos sin duda nos exigen la transformación entre la ciudadanía y el gobierno. Diferenciar la transparencia como política pública y el acceso a la información como un derecho será un paso importante para establecer los parámetros de un gobierno abierto.

Para poder acceder a una plenitud en lo que al acceso a la información gubernamental se refiere es necesario la transformación del funcionamiento de las organizaciones con el afán de incrementar la capacidad de respuesta en cuanto a los requerimientos de la transparencia y rendición de cuentas. Uno de los mayores cambios que se tienen que lograr dentro de esta idea, se refiere a lo que es la gestión de los archivos administrativos debido a que la disponibilidad y calidad de la información que los sujetos obligados y órganos garantes tienen son la materia indispensable para consolidar una nueva relación entre la sociedad y el gobierno, relación que se busca cada vez ser más estrecha y basada en la confianza del ciudadano para con el gobierno que eligió para representarlo.

Para ello, la información con la que cuentan las organizaciones públicas debe estar actualizada sobre las acciones de cada una de las organizaciones y funcionarios públicos, para que esto pueda darse es necesario el correcto acomodo de los Archivos como repertorios de los documentos que se originan en las dependencias gubernamentales.

El primer paso que tenemos que dar para precisar el objeto de estudio en torno a la cuestión archivística radica en la revisión exhaustiva de la literatura y conceptos básicos de la cuestión archivística, por ello, el siguiente capítulo será dedicado al análisis de los Archivos con el objetivo de dar cuenta de las normas básicas del proceso de gestión documental, así como de los cuadros generales de clasificación.

4.1.- ¿QUÉ ES UN ARCHIVO?

La premisa olvidada dentro de lo que el Gobierno Federal ha decidido llamar *Transparencia y rendición de cuentas* es precisamente el tema de los Archivos y archivos, este vacío se encuentra justamente en la organización de los mismos, si analizamos teóricamente los Archivos dentro de la administración pública, no podrían llamarse como tal; ¿A qué nos referimos? Vemos que la mayoría no son más que bodegas que no cumplen con las normativas metodológicas idóneas, existe una gran ambivalencia teórica dentro de este concepto, parafraseando a [Heredia \(1991\)](#) si como investigadores saliéramos a hacer una encuesta sobre este tema, un gran porcentaje de la población nos contestaría que no son más que un montón de depósitos mal arreglados que seguramente se encontrarán en las parroquias, empresas o instituciones gubernamentales. Dentro de la lógica y explicación social de los *legos*⁴⁴ parece no tener ningún sentido el estudio de esta parte de los fenómenos sociales, pero ¿En realidad esto es una explicación que únicamente dan las personas sin estudios o peor aún, sin estudios archivísticos?

Con mucha tristeza, y sabiendo que en un trabajo de investigación de esta manufactura lo que menos debe observarse es precisamente la subjetividad, observamos que lo mencionado en el párrafo anterior no es exclusivo de las personas que no tienen noción de la teoría archivística, los mismos archivónomos no son capaces de ponerse de acuerdo en los simples conceptos que la disciplina marca como elementales. Con el afán de dar explicación a esta parte elemental del trabajo de investigación, este tercer capítulo se encontrará dedicado al análisis de qué NO es un archivo, qué SI es un archivo y, posteriormente ya identificado, cuáles son los usos y medidas que deben implementarse para un uso eficaz y eficiente en materia de transparencia.

En el libro *¿Qué es un archivo?*, [Heredia \(2007\)](#) comenta que, en algún momento dentro de un programa de radio, el periodista que lo encabezaba preguntó ¿Qué guardaba cada uno dentro de su Archivo personal? A lo que muchos respondieron con cuestiones que no tienen nada que ver con la

⁴⁴ Desde la perspectiva de Anthony Giddens, el lego es aquel que interpreta el mundo a través de las interpretaciones dadas por los demás actores, el trabajo de la ciencia es poner en duda estas explicaciones y darles sentido desde un punto de vista científico.

cuestión archivística⁴⁵ y peor aún con un documento de archivo. Esta cuestión desde la perspectiva de la autora no es culpa de la sociedad en general, sino de los archivólogos o archiveros que no trabajamos para quitar la *arcaica e inexacta percepción de los Archivos por la sociedad*⁴⁶, a lo que me parece debemos sumar la idea, que el profesional de la archivística no se ha dado la oportunidad de explorar nuevas áreas, esto sumado a que desde lo institucional no se han realizado tareas con el afán de fortalecer esta tan relevante área de la administración pública, es por ello que, las ideas transmitidas por y desde el archivo no han sido del todo claras. Quienes en algún momento han podido tener un acercamiento al Archivo, probablemente puedan reconocer que es un repertorio de documentos, no obstante, en muchos de ellos también existe la confusión de que dentro de ellos podrán adquirir el documento como si este fuese parte de una librería o peor aún de un museo⁴⁷.

No faltan quienes opinan que el Archivo es sólo un lugar para los papeles antiguos y que su importancia radica en su mayor vetustez. Nada más equivocado...un Archivo no es un depósito como simple acumulador de los documentos producidos por la institución. (Heredia: 2007: 36)

Antes de poder continuar tenemos que dar explicación a lo que sí es un Archivo, para poder entenderlo, también se debe hacer referencia a las diferencias terminológicas entre los archivólogos. Después de una revisión a diferentes libros nos hemos dado cuenta que el problema va mucho más allá de lo que nosotros creíamos inicialmente, el mal uso del lenguaje puede pervertir de una forma impresionante todo lo referente al vocabulario, y parece ser, es lo que está pasando desde hace muchísimo tiempo con la terminología del *Archivo*. Dicho término cuenta con diferentes definiciones e interpretaciones, no obstante, la archivística al ser una profesión que goza de ciencia como cualquier otra, merece y exige una terminología propia. En muchos de los documentos a la mano de los archivistas es común observar que se hace mención de un Archivo y fondo documental sin la menor intención de una distinción entre ellos o decir archivo, confundiéndolo con las instituciones y al mismo tiempo hablar del contenido de las mismas.

Por esta razón, autores que serán retomados en este trabajo de investigación, como: Pescador del Hoyo, Alberch, Heredia y Duplá han tomado la decisión de escribir homológicamente *Servicio de archivo, centro de archivo, institución del Patrimonio Documental, instituciones de archivo*, o incluso

⁴⁵ Guardando ositos de peluche, el traje de novia de la abuela, y hasta un dedo conservado en alcohol de un hermano pequeño.

⁴⁶ Véase (Heredia: 2007: 36).

⁴⁷ Esto sin entender que lo que podemos comprar dentro de un museo sería la réplica de la antigüedad que ahí encontramos.

*centros archivísticos*⁴⁸ para hacer referencia a aquella institución que sirve de resguardo de los documentos. El Consejo Internacional de Archivos (CIA) ha hecho una recomendación para citar en mayúscula la institución, seguida por el nombre del Estado o municipio a la cual pertenece, pongo un ejemplo palpable cercano como es el Archivo General del Estado de Hidalgo o Archivo General de la Universidad Autónoma del estado de Hidalgo, reservando así el uso de la minúscula para los documentos administrativos que delimitan su legitimidad a fondos estrictamente documentales. Siguiendo con este punto, Antonia Heredia (2008) insiste **en el:** *“Uso de la mayúscula para los Archivos como instituciones y de la minúscula para el contenido documental de aquellos que no tienen que coincidir con un fondo documental, que es otro concepto diferente”* (Heredia; 2007: 21).

Así los documentos, objetos del Archivo, se convierten en archivo sin perder de vista la intención del concepto y luego entonces, la claridad del término se vuelve real y deja de ser ambivalente y ambiguo desde el momento de su creación lingüística o literaria. Desde el protocolo de esta investigación se comentó que durante toda la investigación mantendríamos de forma homogénea esta conceptualización, una vez aclarado a qué se refiere cada uno de los términos y, qué no es un Archivo/archivo, pasaremos a cumplir el objetivo de este capítulo. No obstante, nos parece menester hacer una breve introducción sobre qué es la archivística (debido a que este es un trabajo de investigación que tiene como pilar el estudio de los Archivos, no podemos entender una cosa sin la otra), si esta es una ciencia, de que ciencias o disciplinas se puede apoyar, etc.

4.2.- ARCHIVÍSTICA

Antes que nada debemos determinar qué es la archivística y comenzaremos diciendo que al igual que con los archivos, la terminología conceptual es parte de la ambigüedad que gira alrededor de ella, además como hemos visto, una de las grandes apuestas de los archivos es la realidad concreta de las sociedades, cosa única e irrepetible en cada una de ellas, sería una gran falacia pretender que la realidad de Francia de finales del siglo XVIII sea la misma hoy en pleno 2017 o, peor aún, pensar en las mismas condiciones de España que las mexicanas, luego entonces, desde la perspectiva de

⁴⁸ Debemos prestar singular atención a nomenclatura de usar minúsculas en todas las palabras de archivo, desde el protocolo se dio una breve introducción y el principio del capítulo ha seguido bajo esta lógica, el resto del párrafo lo usaremos para explicar la diferencia entre Archivo y archivo.

Villanueva (2007) es imposible pensar la noción de la misma terminología y mucho menos en una misma noción teórica debido a que cada una de ellas se desarrolla bajo distintas condiciones, elementos y herramientas destinadas a las tareas propias de los archivos que nacen en distintos contextos. Pese a ello, Villanueva piensa en la ciencia como una disciplina unificada teniendo como una de sus características fundamentales un léxico común permitiendo así un entendimiento correcto y universal.

Es preciso contar con términos claros, exactos, que respondan a conceptos universales en materia de archivos. Sin embargo, estamos muy lejos de alcanzar esta situación, ya que la diversidad afecta no sólo a las simples denominaciones -que podrían salvarse con una tabla de equivalencias o glosarios-, sino a, lo que es más grave, los conceptos, incluso a los fundamentales como pueden ser clasificación y ordenación, inventario o catálogo, por poner sólo algunos ejemplos. (Heredia; 1991: 239)

Pero entonces, ¿La archivística es una ciencia o una disciplina⁴⁹? Podríamos comenzar definiendo qué es ciencia, Villanueva (2007) la define como *un conjunto de los conocimientos humanos, un conjunto sistematizado de conocimientos que constituyen un ramo del saber humano*, por ello da a la archivística la calidad de ciencia refiriendo que, si la tomáramos como una disciplina, estaríamos deslindando responsabilidades como la veracidad y metodología propia, menester de cualquier ciencia, sin mencionar que la archivística cuenta con su propia metodología siempre encaminada al bien social a través de la conservación, organización y puesta en marcha de los archivos y Archivos.

Si ya hablamos de la archivística como una ciencia, veremos sin embargo que su meta es aportar a la construcción del entendimiento sobre el hombre, la naturaleza y la sociedad, así como construir los principios teóricos, metodológicos y técnicos para la óptima utilización de las fuentes documentales que a su vez servirán para ese conocimiento (Villanueva; 2007: 53)

La archivística, comenta Heredia (1991), es la ciencia de los Archivos, si bien es cierto que los documentos de archivos son la materia prima de los mismos, la ciencia se ocupará como tal de la creación, historia, organización y servicio de la administración pública y, por ende, de la sociedad. El Archivo como resguardo de los documentos proveedores de la información es el objeto de la ciencia. Como todas las ciencias, se ayudan de algunas ramas permitiendo el entendimiento total en lo referente a la materia, parafraseando a Cruz Mundet (1994), mencionamos ayudar debido a que la

⁴⁹ Me parece importante este apartado porque para mí si es una ciencia, pero en el transcurso de mis clases del posgrado diferentes profesores investigadores me decían que no era factible hacer un estudio de los Archivos, debido a que se trataba de una disciplina y no una ciencia, sumado a que tengo la idea que en un trabajo de investigación debo hacer un recorrido sobre el tema, mucho (Si no es que todo) de este recorrido se encuentra en los libros sobre el tema, diferentes referencias como Cruz Mundet, Pescador de Hoyos, Heredia, Villanueva lo hacen, es por ello que meto esta discusión a debate dentro del trabajo de investigación.

idea de *ciencias auxiliares* parece mantener una relación de sumisión y para nada es así, ciencias como la economía, la historia, la filosofía, la educación no son menos que la sociología, simple y sencillamente se usan como complemento para formar una ciencia interdisciplinar con la capacidad de abarcar en mayor medida el fenómeno observado. Entre ellas se encuentra la paleografía, historia, diplomática, cronología, derecho, tecnologías de la información, lingüística, administración, derecho y normalización.

Dentro de nuestro tiempo, e incluso en nuestra historia, la archivística es sumamente importante, no puede imaginarse y es inconcebible un mundo sin historia, luego entonces necesitamos forzosamente lo que llamamos memoria, la cual para Jacques Le Goff, citado en Villanueva (2007:17) se refiere a *un complejo de funciones síquicas que se manifiestan en múltiples aspectos de la vida humana de manera tanto individual como social.*⁵⁰ Comenta el autor que al hacer referencia a la memoria nos podemos centrar en la memoria histórica o en la memoria social por lo que el tema de los archivos **puede retomarse desde dos puntos de vista:** *“La concepción de archivo ligado con el de la memoria y la concepción de ambos (archivos y memoria) como parte de sistemas dinámicos de organización”*⁵¹ (Villanueva; 2007: 18) el pensar las cosas de esta forma nos permitirá, no sólo poder observar y analizar los documentos de archivo como resguardo de la memoria colectiva, sino desde la construcción de nuevos conocimientos y empoderamiento de la ciudadanía en los términos que en materia de transparencia, democracia y rendición de cuentas la sociedad exige.

La concepción de los archivos también parece estar errónea, debido a que la misma concepción nos está dando la idea de que la importancia radica únicamente en la utilización por parte de la otredad y no en el conocimiento que éste puede generar, la idea planteada puede llegar a ser un poco difusa, ¿A qué nos referimos con esto? No es lo mismo tener en nuestras manos un documento y usarlo para trámites burocráticos como un acta de nacimiento para el ingreso a una institución llámese escuela, trabajo, seguridad social que sostener un archivo que nos pueda decir y mencionar la fecha en que el General Felipe Ángeles se matriculó en la UAEH, el segundo documento nos generará nuevas perspectivas sobre los héroes de bronce de la Revolución mexicana, el cual tiene la capacidad (por sí

⁵⁰ Véase le Goff. Jaques, (Goff; 1991:131).

⁵¹ Incluso puede servirnos como auxiliar de la historia a reconstruir, esto como prueba de la historia que estamos investigando, en lo personal no me parece servible en ese sentido, de ser posible la sociedad mexicana dejaría de alabar a todos los falsos héroes de bronce como Miguel Hidalgo y todo su séquito que Benito Juárez decidió postrar para crear identidades nacionalistas.

mismo) de irrumpir en una memoria individual con vida propia capaz de crear una ruptura epistemológica dentro de la sociedad, y de esta manera, crear una memoria colectiva.

Más adelante hablaremos sobre las diferentes etapas por las que pasa un archivo, pero sin duda alguna, mucha de la importancia de estos documentos se da a través de la memoria individual y colectiva que genera en cada persona o estrato social. Los archivos sirven a la sociedad y a la administración pública bajo el sentido del deber de la memoria, entendida esta como la posibilidad de poder guardar una información determinada sobre los acontecimientos que nos ocurren día a día ya sea como individuos o como sociedad, teniendo la capacidad de retomarlos ya sea de manera inmediata o histórica. Los archivos son:

La frontera donde la memoria se hace historia” y no solamente eso sino, en sí mismos, los archivos son historia desde un aspecto institucional que se reproduce a partir de la existencia de documentos organizados de acuerdo con una procedencia y un orden originales (Le Goff en Villanueva; 2007: 19).

Los archivos son la piedra angular de la memoria y de la historia, no obstante, también forman una importante parte de la administración pública y como sustento de algunos derechos como la rendición de cuentas, siendo estos la recopilación inmediata de la historia en potencia. Desde que el hombre es hombre⁵² los archivos públicos han sido la edificación de la memoria de la tribu, imperio, Estado.

La intención de los archivos es “conservar el recuerdo de la acción de hoy día, para que sirva de base a la de mañana” (Favier; 1991: 53).

Además de ser la memoria colectiva de los pueblos, los archivos son esta parte que históricamente nos dio la posibilidad de incluso ser inmortales, no en el sentido biológico sino en lo referente a las ideas, gracias a los archivos la memoria individual se hacía permanente dentro de la memoria colectiva, desafortunadamente y gracias a la facilidad de moldear y/o falsear la historia esta realidad que debería mostrar los archivos muchas veces es amañada. Dentro de los archivos tenemos la posibilidad de conocer las dos partes de la historia (Falsa y verdadera). Incluso nosotros como seres humanos comenta (Pescador; 1991) en muchas ocasiones no somos capaces de saber si nuestros

⁵² Es de suma importancia aclarar que cuando me refiero a hombre, lo hago a hombre especie, no existe en el término utilizado ninguna connotación perversa que haga referencia a la diferenciación de sexos y mucho menos a una violencia simbólica.

recuerdos son reales o la memoria nos está jugando una mala pasada. Cuando nosotros queremos dejar memoria de nuestra vida empezamos a remover los recuerdos (Pescador; 1991: 59).

Este tipo de conservación de la memoria, nace involuntariamente, todos los días generamos como individuos, sociedad, grupo, familia dentro de las actividades jurídicas y administrativas todo tipo de archivos. Desde el momento de la concepción sexual de un ente biológico la burocracia estatal nos genera archivos que dicen que la potente madre embarazada está haciéndose pruebas de embarazo con el ginecólogo, profesional con el que hará ultrasonidos, dietas, medicaciones y cuidados de rutina; posteriormente cuando esté a punto de dar a luz tendrá que registrarse dentro de un hospital, institución que le generará formas que registren su ingreso y al momento de dar a luz dentro de la institución se generará un tanto más con la huella del niño, peso, hora y fecha de nacimiento, nombre de los padres llamada acta de alumbramiento; posteriormente el ente biológico deberá ser registrado frente al registro de la familiar y a menos de tener dos meses de nacido este ente ya tiene un gran cumulo de documentos de archivos generados.

En el ejemplo antes expuesto, hablamos únicamente de un ente que posteriormente se convertirá en una persona, la cual durante toda su vida generará documentos de archivos, es imposible realmente contabilizar cuántos documentos de archivo generamos individualmente, como lector la cantidad de documentos generados dentro de una oficina privada, o peor, aun en una oficina pública dentro de un pequeño municipio el cual pertenece a una instancia estatal y, luego entonces, federal.

Aquí debemos hacer una importante aclaración, desde la perspectiva de Lodoni (1993), el nacimiento del archivo tiene dos teorías, enfrentadas entre sí, por una parte existe la idea que el archivo nace desde el momento de su generación, el ejemplo que comentábamos hace algunos momentos es un claro modelo de esta teoría, un acta de nacimiento es un documento desde el momento en que el ente nace y se genera el documento que determina su identidad; por otro lado, tenemos la idea de que el archivo nace desde el momento en que deja de ser utilizado frecuentemente y pasa a una nueva etapa de vida⁵³, han perdido el interés de la oficina que les produce y han sido seleccionados a través de un expurgo para pasar a ser de un archivo de tramite a un archivo histórico. Podemos observar inmediatamente que nos enfrentamos a un gran problema, porque ya que pudimos delimitar

⁵³ Cosa que hablaremos más adelante, por el momento comentaremos que regularmente se conocen tres etapas de vida de los archivos que son: *activa*, *semiactiva* e *inactiva*.

la diferencia entre la institución encargada del reservorio y el documento generado por cualquier institución o persona (Archivo/archivo), ahora discutimos a partir de qué momento le vamos a llamar archivo. En lo personal, el autor de este trabajo de investigación, se adscribe a la primera teoría.

Lodoni, apoyando la afirmación anterior (1993) cita a Cencetti afirma que el documento desde su nacimiento es un archivo, esto debido a que una de las máximas de la teoría archivística es la *imposibilidad de diferenciar teóricamente la oficina de protocolo del archivo, el archivo corriente del de depósito, por cuanto todo es simplemente archivo*. Por lo tanto, al menos en los efectos de este trabajo de investigación, llamaremos archivo a todo aquel documento existente desde el momento de su creación, sin importar la institución por la que fue generado bajo un aspecto de persona física o moral, esto debido a que desde el momento de su creación forman parte del archivo corriente de la institución u oficina que tramita el expediente, haciendo hincapié a lo referente al siguiente capítulo, desde esta perspectiva los archivos son producidos por instituciones privadas y públicas por igual debido a que las dos instituciones expiden archivos con pleno título, luego entonces, es imposible que exista un archivo bajo el término de *privado o confidencial*, más adelante, cuando se toque el tema de la Ley General de Transparencia, veremos cómo esta pone ciertos requisitos al acceso de información, algo que me parece totalmente deleznable.

A lo largo del tiempo, estos archivos han ido cambiando, hoy podemos ver con toda claridad que estos documentos de archivo se generan en papel e incluso ya es muy fácil y natural que se manden vía electrónica, pero, ¿Los documentos de archivo siempre fueron así? Claro que no, sería inservible para esta investigación retomar la historia de la internet para poder explicar que a finales del siglo XX era muy difícil que todos los ciudadanos tuviésemos acceso a esta herramienta, no obstante, es menester tratar de dar una explicación sobre los archivos físicos y su historia dentro de la memoria individual y colectiva en la humanidad. Para poder hacer esto debemos explicar primeramente qué es un Archivo y sus funciones, para posteriormente dar paso a explicar el archivo.

ARCHIVO COMO INSTITUCIÓN:

Los Archivos como institución son una parte muy importante del mundo social, el tema de la transparencia y la rendición de cuentas no es la excepción, regresando un poco al tema del sondeo con el que comenzábamos este capítulo podremos dar por sentado que conoce su existencia, no obstante, muchos no sabrán qué se hace, para qué sirve y sobre todo cuál sería la utilidad para la transparencia, y, por ende, la democracia. Las definiciones comunes, a las que ya hemos aludido, expresarán significados como: *desorden, papeles viejos, espacios sumidos en la secrecía y obscuridad*, empero la definición científica del concepto del Archivo no se encuentra por nada cerca de ello, sin embargo también sería una falta de conciencia escribir aquí que esto está del todo mal, incluso es el fenómeno que nos ocupa en este momento, la situación de muchos de los Archivos en el Estado de Hidalgo y en México en general es nefasta encontrándose en los lugares más inapropiados, insalubres y muchas veces en ausencia del personal profesional de la archivística.

Las funciones de los Archivos se reducen a tres: *recoger, conservar y servir*, donde las primeras dos se dedican a reunir y custodiar los documentos de archivo y la tercera como su mismo nombre lo indica es el dar servicio a la ciudadanía que solicite el documento, sin embargo, debemos dejar bien claro que para que se cumpla la finalidad de un Archivo estas tres funciones son imprescindibles.

La función de recoger, también llamada *adquisición*, se determina a través de la entrada y salida de los documentos de archivo, es muy común que después de la producción, por parte de las instituciones, el primer escenario de la recogida sea por demás laborioso ya que la mayor parte de los documentos se encuentran bajo un extremo volumen y una total desorganización, sin embargo gracias a la tarea de los profesionales estas transferencia puede llevarse a cabo de una manera organizada, eficiente y eficaz, también se refiere a la donación y la compra de los documentos.

Sería un gran error determinar las transferencias únicamente como la recepción de los archivos, comenta Antonia Heredia (2007) que debe verse como *la adquisición de una responsabilidad sobre los documentos recibidos*. Estas transferencias al darse entre Archivos siempre deben hacerse en tiempo y forma⁵⁴, considerando que algunas series son mucho más grandes que otras, y, por lo tanto,

⁵⁴ Debido a que estos dos fenómenos en todo momento serán la clave del funcionamiento de cualquier institución.

el tiempo de la transferencia es mayor. Es importante establecer que las transferencias, en ningún momento, son significativas de que un Archivo reciba lo que otra desecha, sino más bien significa dar cuenta de la producción de la documentación del propietario, y es por ello, la importancia de la verificación y registro correspondiente.

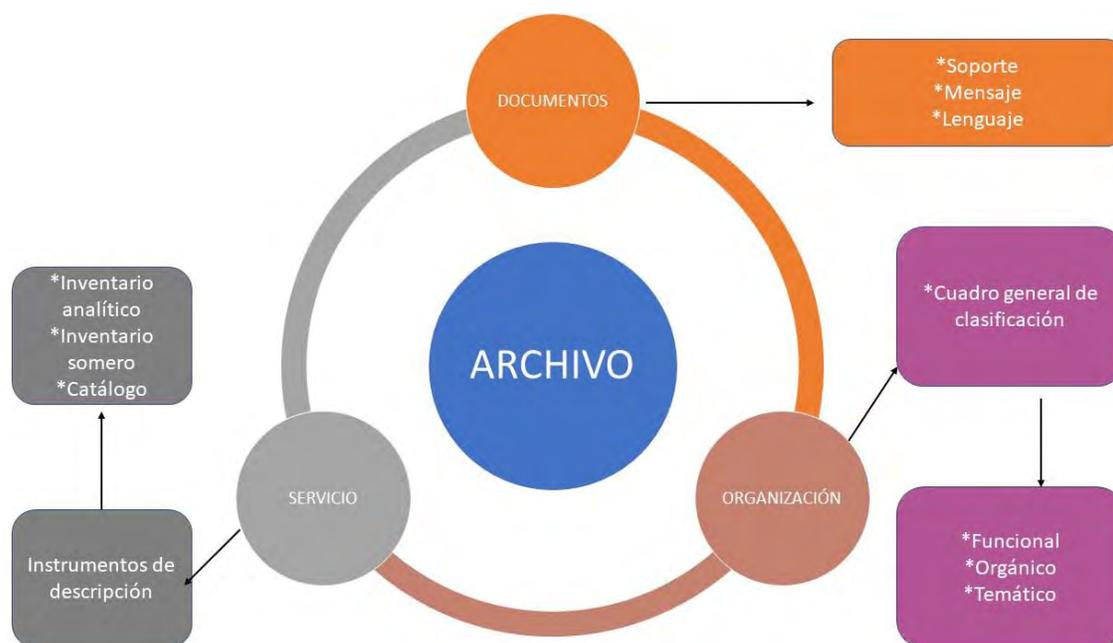
En lo que a conservar se refiere, nos atrevemos a mencionar que probablemente pueda ser la parte **más importante de la tarea archivística**, *“la conservación entendida como el conjunto de medidas y procesos destinados a asegurar la preservación o prevención de posibles alteraciones o a curarlas, si ya han ocurrido”* (Heredia; 2007: 50). Esta tarea de la archivística no solo debe afectar a los Archivos en materia de los contenidos documentales, sino al edificio y a sus instalaciones como tal.

El último punto de este apartado, es la función de servicio, la cual probablemente es la que nos atañe dentro de esta investigación, cuando hablamos de este servicio hablamos de la sociedad civil que se encuentran interesados en la transparencia y la rendición de cuentas de sus gobernantes en pro de un Estado democrático. Aunque desde la perspectiva del autor de este trabajo todavía falta un poco de coherencia en la Ley General y Federal de Transparencia para evitar la opacidad permitida, e incluso, promovida por estas en cuestión de la intimidad de los datos personales a personas identificadas o identificables.

Comenta Heredia (2007) que el servicio en favor de la administración va en favor de la prestación y reproducción de los documentos a través del préstamo administrativo. Siempre que los documentos se encuentren disponibles cualquier ciudadano podrá acceder, no se encontrarán bajo esta lógica cuando tenga una restricción⁵⁵. Este servicio puede darse también de diferentes formas, por medio de las plataformas sociales, el ciudadano puede consultarlo dentro del Archivo en las salas de consulta instauradas dentro del edificio o a través de los instrumentos de descripción elaborados por los archiveros. Sin duda, el quitar las deleznable restricciones, será un gran paso adelante en materia de transparencia y rendición de cuentas.

⁵⁵ En el párrafo anterior ya hacíamos referencia a una modalidad de restricción como lo es el daño a una persona identificada o identificable.

TABLA 3: Elementos de un archivo



ARCHIVO COMO DOCUMENTO:

Desde este momento nos vamos a instalar en explicar qué es el archivo visto como el contenido documental, para el cual ya explicamos que se usará la grafía de la minúscula, cabe aclarar que en algunos momentos se hablará dentro de este apartado del Archivo como institución por lo que se usará la grafía con mayúscula.

Como bien apunta Leticia Rojas (2010), desde el momento en que en México se comienza a hablar de transparencia y acceso a la información, algunas instituciones voltearon a ver algo completamente olvidado, los archivos/Archivos, y comienzan a establecer los conceptos y metodologías encargadas de guiar la administración pública dentro del país. Bajo la postura de homogenizar tanto instituciones públicas como privadas, el gobierno federal decide en el 2010 crear un *manual de archivística de la Administración Pública Federal*, teniendo como tarea la incorporación teórica y práctica de los fundamentos archivísticos.

Como bien sabemos, la archivística mexicana NO es una ciencia *nueva* en México cuenta con más de 70 años dentro de los modelos educativos de enseñanza dentro de nuestro país y su construcción teórica que requiere de los conocimientos especializados en la materia y lo primero que tenemos que distinguir es ¿Qué es un documento de archivo? Para ello, daremos explicación al concepto:

Documento de archivo: Es el que se ha producido o recibido dentro de un proceso natural de actividad por una institución o individuo, surgiendo, así como resultado y reflejo de las tareas del sujeto productor (Rojas; 2010: 13)

Como podemos darnos cuenta, estamos hablando de lo mismo, por ello, durante todo el trabajo de investigación podemos hacer mención de un concepto u otro sin ninguna distinción, pese a ello, si debemos mencionar la existencia de algunas características pertenecientes a los documentos de archivo que ayudan a la ciencia archivística a su pleno acomodo y organización.

- **Carácter seriado:** Son los números, generalmente de folio, que se encuentran en los archivos, se usan números consecutivos con el afán de un mejor acomodo y localización.
- **Exclusividad:** El archivo puede tener el mismo asunto, pero es imposible encontrar dos documentos con la misma información, debido que el contenido del mismo es característico y distintivo del mismo.
- **Interrelación:** La idea del carácter seriado es ubicarlos lógicamente en un expediente donde los documentos por sí solos, probablemente, no tengan sentido alguno, sin embargo, al unirlos se establece la interrelación lo que permite la coherencia de la unidad archivística en la que se encuentran. Los documentos tienen relación, no la misma información, pero si se vinculan y relacionan eso hace que se puedan formar series o expedientes.

Estas características tienen como fin ayudar a lo que se conoce como *gestión documental*, vista no sólo desde recoger, conservar y servir, sino como una integración de todas las acciones y actuaciones en donde el archivo tiene cabida, afectando directamente el tratado documental y todas las dimensiones existentes en ella.

Tal como podemos observar, el problema de las definiciones sigue apareciendo, empero vamos uniendo diferentes conceptos con el afán de dar una claridad a lo que el archivo se refiere, y de esta manera poder llegar a un entendimiento real que tiene como propósito un conocimiento. Con los

diferentes conceptos hasta ahora establecidos, podemos comenzar a crear sin ningún problema la pretensión de este sub-apartado donde se explicará el *soporte, mensaje y lenguaje* de los documentos de archivo

Hasta aquí hemos hablado de los documentos de archivo y su importancia con la memoria, hemos llamado bajo este término a todo aquel documento que constituya el fondo documental de un Archivo, **estos pueden ser mapas, dibujos, actas de nacimiento, contratos de compraventa, y algunos otros**, “*el documento no es solo la información escrita que nos transmite, sino también la forma, los materiales constitutivos, etc.*” (Bello Argüelles; 2002: 5).

Todos estos materiales no son únicamente el soporte en el que los lectores analicen el documento, sino que también tiene que ver con la conservación del mismo. Debemos tener bien claro que muchos de estos archivos pertenecen a colecciones históricas y perderlos sería un verdadero desastre, por lo tanto, en cada sociedad y para cada caso se ha buscado utilizar los mejores materiales que se tienen a la mano, hoy en día, estamos conscientes de las condiciones a cuidar son las de luz, humedad y temperatura, y, aun así, es extremadamente difícil y laborioso cuidar todos los materiales para que su conservación sea la idónea.

Explicar cada uno de los conceptos no es tarea fácil debido a la ambigüedad, no obstante, la investigación sin este punto aclarado terminaría siendo como una falsa ley hecha por abogados para que la entiendan los abogados como lo es la Ley General de Transparencia (LGT). Siguiendo la tabla elementos de un archivo, nos daremos a la tarea de explicar la gestión documental para poder explicar los dos momentos faltantes que son organización y servicio.

TEORÍA DEL CICLO VITAL DEL DOCUMENTO

Los documentos de archivo, al igual que los seres naturales y la historia misma, cuentan con una vida; desde el momento de su nacimiento los archivos tienen diferentes etapas de vida, existen diversas teorías contrapuestas entre sí, lo más común es leer que son tres etapas, no obstante, existen posturas

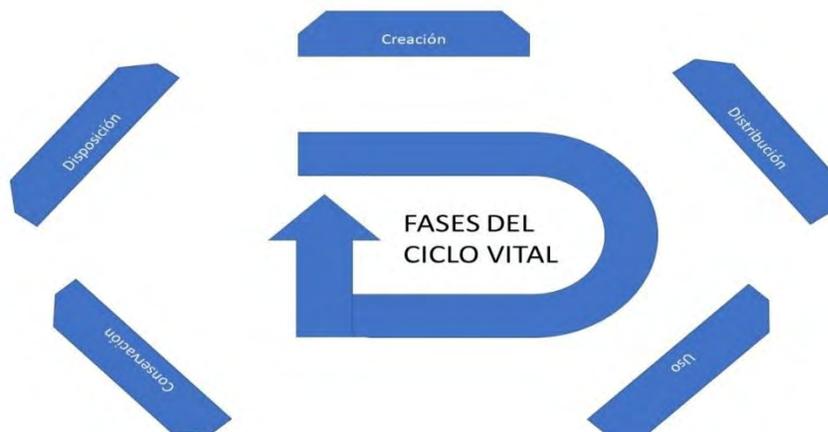
que dicen que son 4⁵⁶, para el trabajo de investigación usaremos únicamente tres etapas o edades y cinco fases del ciclo vital.

El ciclo vital del documento de archivo, independientemente de sus etapas de vida, tiene diferentes etapas, *se crean, distribuyen, usan, conservan y se ponen a disposición*. Cada una de estas fases es la encargada de dar origen al ciclo vital del documento y gracias a esto aparecen las diferentes edades.

Explicaremos primero las fases que son las que nos llevarán a explicar las edades. Y estas las observamos como los diferentes escenarios por los que pasa el documento de archivo desde el momento de su creación hasta que se decide su expurgo y eliminación, existen 5 etapas:

- *Creación: Los documentos se crean en el ejercicio de las funciones y atributos del personal de cualquier institución u organización en la gestión de los asuntos de competencia.*
- *Distribución: Los documentos creados se distribuyen por diferentes vías a sus destinatarios para su atención.*
- *Uso: Se refiere a las cualidades utilitarias y a la frecuencia del uso del documento, las cuales se determinan en función de los valores y vigencias que poseen los documentos. La utilidad operativa del documento da origen a las tres etapas o edades del ciclo vital.*
- *Conservación: Se refiere a la acción de guardar, retener y custodiar el documento en distintos repositorios documentales, de acuerdo con la etapa en la que se encuentre; los documentos en etapa activa se conservarán en las unidades de trámite, los documentos en etapa semi activa en las unidades de archivo de concentración y los documentos en etapa inactiva (sin utilidad operativa, pero de carácter histórico), en las unidades de archivo histórico.*
- *Disposición: Se refiere a la determinación y resolución sobre el destino final del documento, es decir, **decidir** lo que se hará con él una vez que ha perdido su vigencia y ha quedado sin utilidad operativa, si se conserva permanentemente o se da de baja. (Rojas; 2010: 16)*

IMAGEN 1: Fases del ciclo vital del documento



⁵⁶ Véase (Lodoni ; 1993).

FUENTE: Creación propia

Las edades como ya se comentó anteriormente, nacen de las fases, específicamente del uso, una vez más no existe como una homogeneización en lo referente a los tiempos de cada una de estas edades, sin embargo, dentro del Archivo existen diferentes espacios cada uno de estas edades y eso es universalmente dado. Los textos de archivística mencionan que las primeras dos edades son de carácter administrativo y la última pertenece al Archivo histórico.

Las edades del ciclo vital del documento, se refiere a cada una de las etapas de vida, esto de acuerdo a la utilidad administrativa del documento, en una *primera etapa*, también conocida como activa el documento se encuentra en trámite constante, siendo frecuente su uso y consulta, en la *segunda etapa* también conocida como semi-activa, aunque ha concluido su etapa de tramitación, el documento continúa vigente debido a que su consulta si bien no tiene la frecuencia que tenía en su primer etapa, si es de consulta esporádica, por último, la *tercera etapa*, que se conoce como inactiva se distingue porque el periodo de tramitación y utilidad operativa han desaparecido, este archivo es un *documento histórico*.

Cada uno de estos documentos de archivo, son resguardados en un Archivo distinto, si bien se encuentran dentro de la misma unidad archivística, su acomodo y resguardo se da en distintos espacios conocidos como: *Archivo de oficina o de trámite*, *Archivo central*⁵⁷, *Archivo intermedio o de concentración* y *el Archivo histórico*.

ARCHIVO DE OFICINA: Es muy habitual que este Archivo no tenga personas encargadas de él, regularmente se encomiendan esta tarea a las personas responsables del archivo central y no es sinónimo de que le falta un archivero, en todo caso si hacemos un pequeño recuento, es completamente obvio que existen más archivos que Archivos dentro de una oficina, por disposición oficial o simple eficacia no deben existir muchos Archivos dentro de una institución, si a esto le sumamos que en nuestro país existe un pequeña cantidad de archivólogos, veremos que lo mejor es que la misma persona comparta las dos responsabilidades, esto nos ayudará a minimizar gastos en capital humano y en ningún momento saturaremos su tiempo y responsabilidad laboral.

⁵⁷ Este no siempre existe, muchas veces se une con el Archivo de trámite en una misma unidad administrativa.

Los también llamados *Archivos de trámite* son el primer eslabón del ciclo de vida archivístico, dentro de este se encuentran los documentos en su primera edad llamada de trámite o activa, aquí comienza su etapa administrativa y sin esta no podrían darse las otras dos, en este momento es cuando los archivos según la normalización de la institución que les genera comienzan a ser acomodados con respecto a su seriación, con este Archivo pasa algo extremadamente curioso, *el plazo mínimo para la permanencia de los documentos en los Archivos de oficina es la finalización de la tramitación administrativa, en cambio el plazo máximo no puede ser la finalización de su uso administrativo.* (Heredia; 2007: 61). Aunque también existen algunos casos en los que desde que son creados, estos documentos de archivo cuentan con valores secundarios.

ARCHIVO CENTRAL: Este no siempre se encuentra dentro del Archivo, muchas veces se encuentra en la misma unidad que el de oficina, por ello, en repetidas ocasiones se toma la decisión de unirlos dejando este fuera de los espacios nombrados, mas no así de la unidad administrativa.

En cuanto al contenido de este Archivo, podemos decir que es la primera concentración documental dentro de los Archivos, cuando el tiempo del documento de archivo es el suficiente en los Archivos de oficina o trámite, pasan a este central p. La lógica documental de este Archivo es comenzar la eliminación de los documentos con el fin de evitar almacenamientos absurdos e inútiles. Es aquí donde suelen comenzar los préstamos administrativos, significado de la posibilidad del ciudadano para adquirir información.

El Archivo central no siempre es reconocido y sus funciones son absorbida por el Archivo intermedio, sin embargo, comenta Heredia (2007) que muchas veces *el archivo central hace de intermedio y de histórico* (Heredia; 2007: 62)

ARCHIVO INTERMEDIO: Dentro de este recinto, se encuentran los archivos en su segunda edad administrativa, llamada de *concentración* o *semiactiva*, dicha edad es significado de valor administrativo pero poca frecuencia en su utilización. Al ser la antesala del Archivo histórico, su función administrativa es de suma importancia debido a que aquí es el momento de aligerar el volumen administrativo que pasará al siguiente Archivo.

Observamos muchas similitudes con los Archivos centrales, la diferencia existente entre estos dos es que en el central se gesta la administración de la oficina de una administración y en el intermedio no

existe el número máximo de instituciones en concentración. El tiempo considerado para estos archivos de documento es de 30 a 50 años dependiendo de los valores del documento, cabe aclarar que un documento deberá resguardarse en un archivo de trámite de manera precaucional, y podrá eliminarse siempre y cuando normativamente ya no sea posible consultarlo como medio de comprobación.

ARCHIVO HISTÓRICO: Al ser la última instancia de esta red de Archivos, depende totalmente de las gestiones anteriores, su conservación es permanente y la lógica principal se encuentra enfocada al servicio de la investigación y la cultura. Con frecuencia se apoya de departamentos de restauración y la reproducción de los archivos, ya sea a base de copias o fotos. Dentro de este Archivo se encuentran los documentos en su tercera etapa vital.

IMAGEN 2: Edades del ciclo vital del documento



FUENTE: Creación propia desde (Rojas; 2010: 18)

4.3.- GESTIÓN DOCUMENTAL

Todos los documentos de archivo son creados y mantenidos por la administración de la oficina dentro de cada uno de los Archivos, los cuales tienen que ser manipulados bajo una gestión documental⁵⁸, si estos no se ordenan de forma adecuada simple y sencillamente no podrán ser consultados en el momento requerido, cuestión que entorpecerá todos los procesos administrativos. La falta de organización repercutirá inmediatamente en materia de transparencia y rendición de cuentas de

⁵⁸ También puede observarse la gestión documental como el proceso desarrollado en la vida de un documento de archivo.

cualquier institución, siendo incapaz de generar conocimiento y/o dar una justificación adecuada al fenómeno social que se está investigando.

Al no existir una eficaz gestión documental, se provocará un mal uso y aprovechamiento de los documentos de archivo, reflejados principalmente en la pérdida de información, acumulación de documentos sin sentido, destrucción inadecuada de la información, entre otros. Al tener una adecuada gestión documental podremos tener a la mano la información que permita la rendición de cuentas de la institución, el eficaz cumplimiento de los marcos normativos, y, sobre todo, dar fe y veracidad de la historia. Además de ello, la gestión documental nos ayudará a tener nuestros Archivos accesibles, usables, integrados y actualizados.

Anteriormente hablábamos sobre la gestación del archivo y comentábamos que desde el momento en que nace es un documento administrativo sin importar la etapa en la que se encuentre, todo archivo tiene características administrativas por el simple hecho de generar derechos y obligaciones. Sin embargo, dentro de esta visión nacen diferentes formas de hacer la gestión de los archivos, citando el Diccionario de terminología archivística, Antonia Heredia (2007) comenta que esta puede definirse como:

El conjunto de procedimientos u operaciones técnicas que, basados en el estudio y análisis de la producción, la tramitación, utilización e información contenida en los documentos, tiene como resultado el establecimiento de normas sobre las transferencias, la eliminación y/o conservación permanente y accesibilidad de las series documentales. (DTA en Heredia; 2007: 89)

Cruz Mundet, por su parte, se encuentra de acuerdo en que la gestión documental se abarca desde el nacimiento del archivo y abarca todo el proceso del mismo, incluso estando dentro del Archivo **histórico, para él la gestión documental de los archivos es:** “*Conjuntos de tareas y procedimientos orientados a conseguir una mayor eficacia y economía en la explotación de los documentos por parte de las administraciones*” (Cruz Mundet; 1996: 146). En lo que respecta a Antonia Heredia (2007) tiene dos definiciones, en la primera la describe como:

El control y servicio del documento público desde su producción, eliminando lo innecesario que sería imposible almacenar, con el fin de conducirlo para su conservación y uso, hasta verdadero Archivo, en la segunda definición nos habla del conjunto de intervenciones archivísticas desde la producción de los documentos hasta después de decidida su conservación permanente (Heredia; 2007: 90).

Lo que sí debe quedar claro, es que la idea de una gestión documental para los documentos administrativos y otra para los históricos es una falacia total, es menester aplicar la misma gestión a

los dos momentos. La gestión documental es la planeación en la cual el profesionalista de la archivística se apoyará con el fin de tener un Archivo eficiente y eficaz. La gestión es de suma importancia ya que, sin ella, no podríamos racionalizar y normalizar la producción documental teniendo como daño colateral la copia de los archivos o documentos innecesarios, tener una buena clasificación a partir de la familia de funciones exigidas y/o emitidas por el archivo, identificar la serie correspondiente y mucho menos prever la serie que deberá ser expurgada y tratada para su eliminación, la agilización de los trámites administrativos y, no menos importante, la idea de generalizar y rentabilizar el uso de los documentos de archivo.

La gestión documental es aquel conjunto de pasos en los que se detallan todas y cada una de las operaciones para que el Archivo tenga un desarrollo eficaz, algunos de estos pasos son: *producción, recepción, distribución, trámite, organización, consulta, conservación y disposición final de los documentos*. Este deberá atestiguar el reparto de recursos humanos, físicos y económicos con el fin de asegurarse el excelente desarrollo de las diferentes fases archivísticas, con ello se tiene la pretensión de lograr los siguientes objetivos:

Resaltar la importancia del papel de los documentos y archivos, como lenguaje natural de la administración, para el funcionamiento de la misma, elementos de apoyo decisivos para la transparencia y el control de la gestión y garantía de los derechos individuales y colectivos.

- *La racionalización y la normalización de la documentación desde su producción hasta su destino final.*
- *Normalizar la utilización de materiales, soportes y equipos de calidad y que a la vez preserven el cuidado del medio ambiente.*
- *Lograr una acertada normalización en los procedimientos para el recibo, radicación y distribución de la correspondencia mediante la utilización de sistemas eficientes.*
- *Regular el manejo y organización del sistema de administración de documentos y archivos a partir de la noción de Archivo Total y los enunciados de finalidad, responsabilidad, confidencialidad, seguridad y accesibilidad.*
- *Implementar el desarrollo de procesos básicos de aplicación de la tabla de Retención Documental, organización, transferencias primarias, recuperación, preservación, conservación de la información y disposición final de los documentos.*
- *Facilitar la recuperación de la información en forma rápida y oportuna (Rhoads; 1989: 48).*

La función de la gestión documental es tener una visión exacta y completa de todas las políticas, funciones, programas y servicios de la unidad archivística, lo que se ve reflejado en un Archivo completamente organizado garantizando así el flujo del mismo en las diferentes fases de esta gestión: producción, preservación y disposición.

La gestión documental se apoya de tres principios básicos y sin ellos sería imposible llevar a cabo todas las tareas de la misma, *teoría del ciclo vital del documento*⁵⁹, *principio de procedencia y orden original*, y, por último, *el de administración de documentos* para poder llegar a lo que se conoce como *cuadro general de clasificación* (CGC).

ORGANIZACIÓN

La organización de los documentos de archivo debe llevarse a cabo a través de diferentes procesos sistemáticos como son los de *identificación, calificación y ordenación*, los cuales se encargan de las actividades principales, para ello el archivónomo debe *evidenciar o reconstruir la organicidad de un archivo, a partir de las relaciones funcionales y estructurales que de manera natural se producen en los documentos durante su ciclo vital, mediante la aplicación del principio de procedencia y orden original* (Villanueva:2000:75) que son los dos principios básicos de la archivística. Estos dos principios, tal como se comentó antes, nos permitirán desarrollar las actividades de clasificación y ordenación ayudadas de una primera identificación de la institución que lo generó.

Recordemos que un Archivo es la suma de los documentos de archivo, pero no únicamente se debe a un cumulo de papeles aventados y amontonados en los sanitarios de las dependencias, sino a documentos acomodados entre si a partir de estructuras de organización, para Schellenberg (1987) pone en *primer lugar, al arreglo de los grupos o series de documentos en relación de unos con otros, y, en segundo lugar, a la ordenación de las piezas individuales que hay dentro de los grupos o series*. En lo que respecta a la rendición de cuentas y transparencia, un Archivo bien organizado es sinónimo de estas dos, no es casualidad que el mismo poder ejecutivo vea esta organización pulcra como garante de la modernización, transparencia y gobierno abierto.

⁵⁹ Ya vista anteriormente.

Como fue comentado arriba, esta organización de los Archivos y archivos se vale de cuatro elementos, a continuación, se hará una breve descripción de cada uno de ellos con el fin de aclarar algunas dudas que pudiesen quedar en el tintero para poder dar paso al cuadro general de clasificación y sus diferentes tipos.

IDENTIFICACIÓN: Este es uno de los primeros procesos que se deben usar para hacer una metodología archivística correcta y encaminada a la eficaz organización de un grupo de documentos que posteriormente serán acomodados en fondos. Antes de poder pasar a clasificar cada uno de los documentos debemos identificar la información que cada uno de los documentos contiene a partir de la institución por la que fueron creados, así como su propósito administrativo, y etapa de vida en la que se encuentra.

Para poder hacer esto, el profesional encargado siguiendo el principio de procedencia deberá detectar la unidad administrativa por la que fue emanado, al reconocer esta entidad productora se dará a la tarea de observar la unidad receptora, desde la perspectiva de Pedro López Gómez (1975) gracias a la identificación podremos obtener:

- *Denominación de la serie*
- *Estudio de la evolución orgánica de la institución, con determinación de las funciones desarrolladas a lo largo del tiempo y su adscripción orgánica.*
- *Estudio de la normativa específica que regule el origen de la serie, procedimientos y tipos documentales que la integran. (López; 1975: 19)*
-

CLASIFICACIÓN: Para poder llegar a este momento es de suma importancia el análisis previo de la institución generadora, en el momento en que se tienen identificados estos elementos permite la sistematización y jerarquización de las funciones, con el afán de poder llegar al documento que dará fin a esta clasificación, el cuadro general de clasificación que consiste en separar todos los documentos de acuerdo a sus grupos y categorías siguiendo los siguientes criterios marcados por Villanueva (2000) *orgánico, funcional, orgánico-funcional y el temático.*

ORDENACIÓN: Este es un proceso que se tiene que llevar a cabo dentro de la organización, el cual **consiste en separar los archivos según secciones o series documentales**, *“la ordenación es la acción de unir secuencialmente la documentación, conforme a su natural relación, mediante criterios*

alfabéticos y/o cronológicos, se aplica solo a las series, solo después de conocer sus características” (Villanueva; 2000: 77).

La ordenación debe cumplir dos funciones de suma importancia dentro del Archivo, por un lado, hablamos de la conservación del documento en cualquier soporte en el que se encuentre, y, por otra parte, **un rápido acceso a la información solicitada, lo que permitirá “la ubicación instantánea de los documentos, por medios inmediatos, en agrupamientos identificables a primera vista, de acuerdo a las necesidades de consulta y conservación” (Arevalo; 2000: 186).** Al hacerlo se aplica el principio de orden original, este elemento indica que los documentos deben ser organizados tal y como fueron generados, es decir respetando ese orden.

DESCRIPCIÓN: Conformada como el último elemento de la organización archivística, esta es la etapa del tratamiento archivístico que asegura la elaboración de los instrumentos de consulta que genera los archiveros con el afán de agilizar la búsqueda de las colecciones y fondos documentales para que el ciudadano tenga un acceso al documento en el mejor tiempo posible.

CUADRO GENERAL DEL CLASIFICACIÓN

El cuadro general de clasificación archivística nos permite ordenar los archivos dentro del edificio destinado como el Archivo, esto para su conservación ya sea temporal o definitiva, y, por otro lado, agrupar los elementos que representan su contenido para relacionarlo de manera lógica con otros documentos de archivo mediante el lenguaje clasificatorio. Los lineamientos que se tienen que seguir para una correcta elaboración del CGC deben de ser creados en todos los Archivos de todo el mundo de una forma homogénea sin importar legislaciones, reformas o estatutos, estos lineamientos deberán ser siempre los mismos, de no hacerlo así el nivel de provecho de los archivos, fondos y colecciones simplemente serán clasificados como deleznable.

Hasta ahora faltan dos elementos súper importantes en la creación de este CGC, como lo son el principio de procedencia y de orden original, razón por la cual nos detendremos antes de explicar la conformación del cuadro.

PRINCIPIO DE PROCEDENCIA Y ORDEN ORIGINAL

Una vez que se tiene completo el proceso de identificación, el siguiente paso es la aplicación de estos dos principios dando como resultado la caracterización de los documentos mediante la sistematización de las categorías administrativas del Archivo, si las instituciones archivísticas cuentan con una buena correlación en lo que a la gestión documental refiere sumada con estos dos principios se garantizará la integridad administrativa del fondo documental facilitando así el libre acceso el derecho a la información pública.

A pesar de las grandes diferencias que existen, en el universo de la teoría archivística, sobre los conceptos y las terminologías, existe una homogeneidad en lo que a los principios de organización y descripción respecta, uno de estos principios es el que llamamos *principios de procedencia* que también es, el principio fundamental de la archivística. Se la de esta connotación debido a que gracias a este es como sentamos las bases para que la disciplina archivística alcance su pleno desarrollo, seriedad y autonomía dentro de los Archivos.

1) El principio protege la integridad de los documentos en el sentido de que los orígenes y procedimientos a que los documentos deben su existencia, están reflejados en su ordenación. Es decir, el principio protege los valores evidenciales del documento (la información que tienen los documentos sobre las acciones a que deben su origen).

2) El principio de procedencia sirve para revelar el significado de los documentos. Esto es, el contenido de un documento individual sólo puede entenderse completamente cuando los documentos son ordenados de acuerdo con este principio. La ordenación natural es la garantía más segura para conservar intacto el valor informativo total de una documentación, sea como testimonio de la estructura y actividad de la institución y de la actividad de la persona, pues son un reflejo de esa actividad y estructura, o sea sobre cualquiera otra circunstancia de personas, tiempo, lugar, cosas y acontecimientos de que se trate esa documentación.

3) El principio de procedencia proporciona al archivista una guía práctica y económica para ordenar, describir y analizar los documentos que están bajo su custodia. (Schellenberg en Villanueva; 2007: 73).

Por su lado, el principio de orden original hace referencia a:

El Principio de Orden Original, consiste en que los documentos dentro de cada archivo deben mantener la clasificación y el orden que la propia institución les dio desde su creación; esto es, que la documentación producida por las diferentes unidades administrativas debe ordenarse de acuerdo a su lugar natural que se le dio, respetando la organización dada al fondo por la unidad productora. (Mariscal Martínez: 2013: 18)

Comenta Villanueva (2007) que los documentos deben clasificarse de acuerdo a su origen archivístico y reflejar los procedimientos por los que ha surgido, cada institución tiene la responsabilidad de tener una unidad administrativa, los documentos deben agruparse según su estructura y sus funciones,

dentro de estos existen fondos, secciones y series, siendo estos la cabeza de los subfondos, sub secciones y subseries los cuales se reflejarán en el CGC, siendo este último el eje en el que descansa la organización de un Archivo.

Los documentos de archivo deben encontrarse perfectamente clasificados, para así poder tener una clara organización e identificar inmediatamente las funciones por las que han sido producidos. Para ello este principio de procedencia se apoya del *principio de orden original* siendo utilizado para el correcto acomodo de los documentos de archivo en el lugar que les corresponde.

Comenta Nuñez Fernández (1999) que, si bien estos dos principios son complementarios, son dos procesos completamente diferentes, el autor refiere que una de las grandes diferencias, podemos observarla en la idea que el principio de procedencia se encuentra homogéneo en todas las terminologías archivísticas, mientras el principio de respeto al orden originario encuentra diferentes choques en lo que a su concepto y utilidad refiere. Sin embargo, estos principios son fundamentales para la construcción del CGC y se aplican de la siguiente forma:

1. Establecer, a través del estudio de la documentación del fondo, las características de la organización existente en el mismo, su grado de aplicación y su nivel de conservación.
2. En el caso de que se haya comprobado que el productor -la institución- ha aplicado y mantenido unos determinados criterios de organización y que dichos criterios se atienen a unos parámetros estables y definidos que han sido aplicados de forma constante con más o menos fiabilidad en todo el fondo, debe procurarse el mantenimiento de esos criterios organizativos con independencia de que se introduzcan paralelamente otros criterios de reorganización y descripción del fondo pero, en todo caso, sin alterar dicha organización original con excepción hecha por arreglos formales de revisión y colocación de documentos fuera de lugar, reconstrucción de expedientes y otras unidades documentales, revisión de las ordenaciones existentes, etc.
3. En el caso de que se constate que el fondo carece de una organización definida o los criterios de organización del productor sean mutables y cambiantes para los mismos tipos de documentación a lo largo del tiempo, será necesario realizar un análisis de la institución productora, de sus funciones de competencia y de sus tipologías documentales, de tal forma que simultáneamente se organiza el fondo y se analiza su estructura, se procura establecer un cuadro de clasificación que permita dotar al fondo de una organización lo más fiel posible a las funciones y las actividades que presidieron la vida de la institución. Si esta experiencia es repetible por tratarse de fondos de instituciones con cometidos similares, se aplicarán los criterios comunes ya establecidos por la experiencia archivística para estos casos teniendo la precaución de salvar las peculiaridades propias de cada institución (Nuñez: 1999: 59-60).

Tanto la aplicación como el desarrollo de estos dos principios, son de suma importancia para una organización del Archivo adecuada, el vínculo que se forma gracias a estos dos procesos, haciendo posible el análisis y la investigación de las características de los documentos de archivo. De aquí se

desprenden otros dos conceptos, por una parte, se encuentra el elemento *orgánico* en el cual se analiza al sujeto productor, y, el elemento *funcional* del CGC donde se analiza el tipo documental dando así una metodología propia en este proceso.

Responde a una necesidad doble: proporcionar una estructura lógica al fondo documental, de modo que represente la naturaleza del organismo reflejado en él, y facilitar la localización conceptual de los documentos. (Cruz Mundet; 2001: 229)

La ejecución de estos dos principios trae consigo otros dos momentos, la clasificación y la ordenación documental.

CLASIFICACIÓN DOCUMENTAL: La organización de los Archivos depende totalmente del control y manejo que el archivero tenga de la documentación en su poder, esto tiene como finalidad la manejabilidad inmediata de cada uno de los grupos documentales, para Cruz Mundet (2001), la clasificación *consiste en agrupar jerárquicamente los documentos de un fondo mediante agregados o clases, desde los más amplios a los más específicos, de acuerdo con los principios de procedencia y orden original.*

Estos dos principios son la base de cualquier fondo documental, en primer momento aplicamos el principio de procedencia y debemos establecer los grupos documentales a los que pertenece el documento de acuerdo a la institución que les ha generado, para posteriormente, en un segundo momento aplicar el principio de orden de acuerdo a la función y ordenamiento para el cual ha sido generado el documento.

Como podemos observar, estos dos principios nos ayudarán a la elaboración final de la organización archivística, el cuadro general de clasificación el cual tiene dentro de sus objetivos:

- *Establecer los conceptos generales de la clasificación y organización de los archivos,*
- *Definir la forma en la que debe elaborarse el cuadro general de clasificación archivística, a fin de establecer los procesos que orienten sobre la manera en que han de formularse sus criterios y procedimientos del mismo.*
- *Y determinar las actividades para su formulación enumerando los procesos a cumplir (AGN; 2004: 1)*

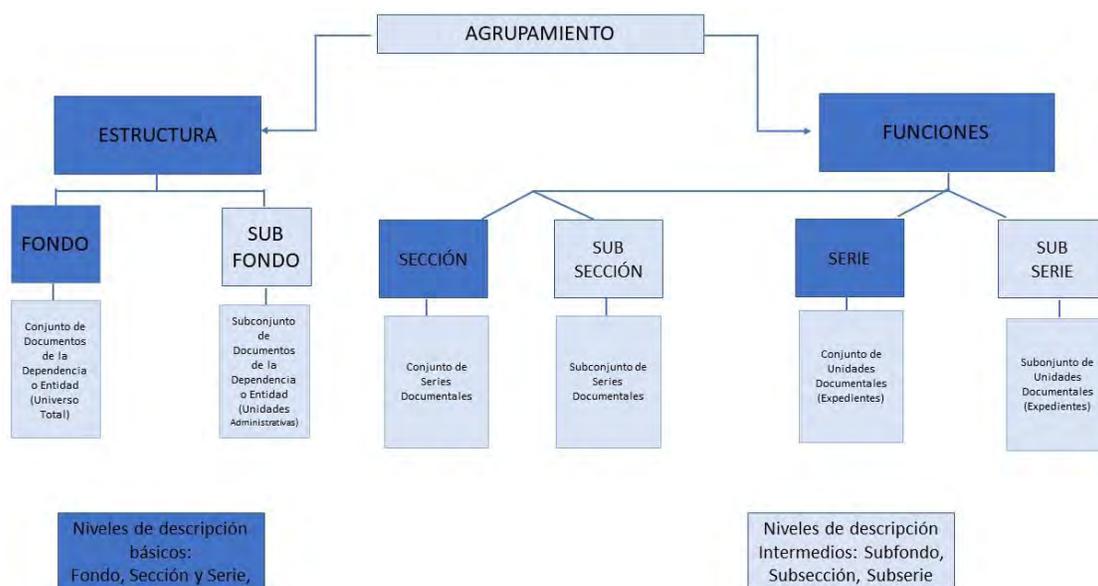
Existen diferentes elementos con los que debe contar un cuadro general de clasificación.

TABLA 4.- Elementos del cuadro general de clasificación

Fondo	Conjunto de documentos producidos por una organización o persona, de acuerdo a sus atribuciones.
Sección	Conjunto de documentos relacionados entre sí y corresponde a las subdivisiones administrativas de la institución. Reflejan los niveles de la estructura jerárquica.
Serie	Documentos reunidos y conservados por la unidad o área en el desarrollo de sus actividades y derivadas de la producción, recepción o su utilización.
Expediente	Conjunto de documentos reunidos por el productor para su uso.
Unidad documental	Pieza documental indivisible.

FUENTE: Creación propia a partir de Villanueva (2007)

IMAGEN 3: Estructura del fondo documental



FUENTE: (Rojas; 2010: 19)

Agrupamiento por estructura: Los archivos deberán agruparse, primeramente, por el nivel básico, para este caso usamos, los conjuntos de documentos de archivo acomodados por dependencias, lo que será nuestro universo total y es a lo que llamaremos *fondo*, posteriormente el *subfondo* es el subconjunto de estas dependencias, llamadas unidades administrativas.

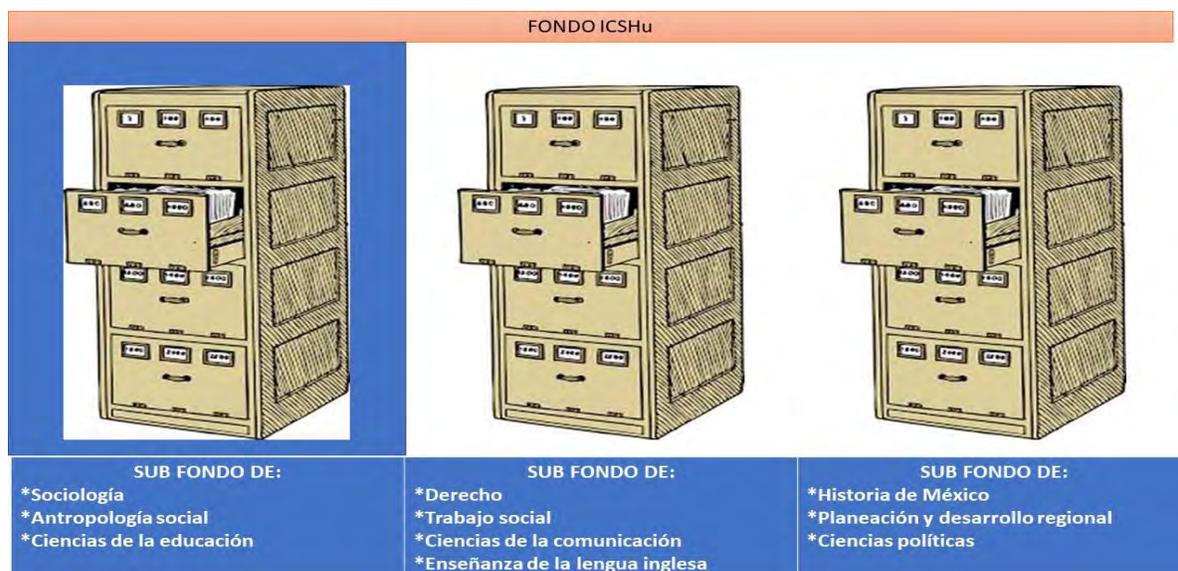
A continuación, presentaré una imagen con el fin de dar claridad a esta idea presentada, aclaro que no estoy seguro de la fiabilidad del caso presentado, únicamente es un ejemplo del cómo pueden estar integrados estos principios en la UAEH, en caso de no ser así no existen ningún problema está aclarado que es un ejemplo y en caso de ser así no existe una cita por lo mismo.

IMAGEN 4: Ejemplo de los fondos que podrían integrar el Archivo de la UAEH.



FUENTE: Creación propia.

IMAGEN 5: Ejemplo de los subfondos que podrían integrar el Archivo de la UAEH en el Instituto de Ciencias sociales y humanidades (ICSHu).



FUENTE: Creación propia

Agrupamiento por funciones, sección, subsección, serie, subserie: Una vez agrupados los fondos, en segunda instancia debemos hacerlo por funciones, grupos o series documentales, continuando con el ejemplo de la universidad pensaremos en la Licenciatura en Sociología que se encuentra en el ICSHu y pondremos ejemplos de funciones utópicas para poder llegar a explicar las series documentales.

- Secciones (Conjunto y subconjunto de series)
- Estudios de pertinencia
- Personal académico
- Alumnado
- Egresados
- Asuntos jurídicos

IMAGEN 6: Ejemplo de serie documental: expediente de personal



FUENTE: Creación propia

La estructura vista anteriormente permite y exige la creación de un instrumento técnico llamado Cuadro General de Clasificación Archivística cuya finalidad es sustentar el control y relación de las diferentes funciones de los Archivos y es la herramienta que establece la consumación del proceso de clasificación. Este tiene como finalidad proporcionar una guía la cual nos ayuda a brindar un servicio con el afán de garantizar que cualquier persona pueda acceder al documento de archivo que necesite, lo cual se logra controlando, normalizando y sistematizando el Archivo.

Importante por imperiosa, necesaria por eficaz y obligada por justa. Una buena Clasificación y una oportuna Ordenación suponen la mínima aspiración de todo archivo. Es la Clasificación una labor archivística que puede ser compleja y comprometida, más nunca eludible y siempre necesaria. (Pérez, Herrero; 1997: 169)

Identificado esto, sabemos que el CGC debe valerse por los siguientes principios

TABLA 5.- Cuadro General de Clasificación Archivística

CUADRO GENERAL DE CLASIFICACIÓN ARCHIVÍSTICA	http://www.agn.gob.mx/menuprincipal/archivistica/pdf/InstructivoCuadroClasificacion06072012.pdf
Crterios	<p>Acciones: Representan las funciones por las que fue creado el organismo, estas acciones se dividen en comunes y sustantivas.</p> <p>Estructura Orgánica: representa la estructura jerárquica organizativa, para el desempeño de sus funciones.</p> <p>Asunto o Materia: se basa en los asuntos o materias que cada uno crea observar, tanto en sus actividades, como en su organización.</p>
La elección del Sistema de Clasificación	<p>Funcional: Reúne la documentación, de acuerdo a las funciones que vaya generando la institución.</p> <p>Orgánico: Reúne la documentación, de acuerdo a la estructura orgánica de la institución, reflejando sus servicios, secciones, unidades, entre otras.</p> <p>Asunto o Materia: La Clasificación por Asunto o Materia: es la agrupación de los documentos, de acuerdo al análisis de su contenido, es decir, los asuntos o materias sobre los que trata.</p>
Estructura Archivística	<p>Fondo: Conjunto de documentos producidos o recibidos por una institución o persona, en el transcurso de sus actividades.</p> <p>Sección: Cada una de las divisiones del fondo, basada en las atribuciones de la institución.</p> <p>Serie: La división de la sección, corresponde al conjunto de documentos, en el desarrollo de una misma atribución que tratan sobre un mismo asunto. Se desprenden: la Unidad Documental Compuesta (Expediente) y la Unidad Documental Simple (Documento).</p>
Principios de Elaboración del CGCA	<p>Delimitación: Clasificar toda la documentación generada o recibida por la institución.</p> <p>Unicidad: Clasificar todos los documentos de archivo, de acuerdo a su cronología, desde la más antigua hasta la más reciente.</p> <p>Estabilidad: Debe adaptarse y basarse en las atribuciones de la entidad, permitiendo el crecimiento de sus secciones y series, sin romper su estructura.</p> <p>Simplificación: Debe ser flexible, que la entidad y el personal lo entienda y adopte.</p>
Desarrollo del CGCA: Tres Etapas	<p>Identificación: Consiste en identificar los elementos que apoyen la formulación de categorías: Fondo, Sección y sus atribuciones.</p> <p>Jerarquización: Consiste en el establecimiento de los niveles de coordinación de las categorías identificadas por sus Funciones Comunes o Sustantiva.</p> <p>Codificación: Consiste en asignarle un código de referencia, que represente a cada función, que sea único.</p>

FUENTE: Creación propia a través de Instructivo para elaborar el Cuadro General de Clasificación Archivística (2018)

Como último elemento del Archivo, como observamos anteriormente es el servicio el cual según Cortés Alonso (1989) se divide en 4 momentos, no obstante, dentro de este trabajo de investigación veremos el de la descripción ya que es el que nos interesa para poder analizar la Ley General de Transparencia.

4.4- SERVICIO

Uno de los servicios que ofrece el Archivo es el de la descripción, vista esta como la operación del manejo de los documentos de archivo, la cual comienza desde el momento en que se producen, sin embargo, el primer documento de descripción conocido como *hoja de remisión*⁶⁰ se debe hacer en el momento de la transferencia.

Esta nos sirve como instrumento de descripción, siendo una tarea que se encuentra en las diferentes etapas, edades y fases del documento de archivo, dicha actividad tiene la responsabilidad en el momento justo para evitar la pérdida de información importante y ganado efectividad en lo que al tiempo se refiere. Como archivero debemos tener en cuenta cada una de estas etapas en virtud del servicio que debe darse en cada una de las fases.

En los Archivos central e intermedio, regularmente se conocen estos como *instrumentos de trabajo o de consulta*. Dentro del Archivo histórico se usa una *localización del documento solicitado* siendo que su consulta es más para la investigación y la cultura general a diferencia de los primeros que su consulta es la administración y consulta ciudadana.

INSTRUMENTO DE DESCRIPCIÓN

En lo que respecta a los instrumentos de trabajo o de consulta, pertenecientes a la primera y segunda etapa, el profesional de los Archivos deberá redactar dos instrumentos de trabajo como el manejo y servicio de los fondos, gracias a esta descripción, los documentos podrán acomodarse por secciones y series. Al redactar un fichero⁶¹ el archivero deberá acomodar por colores las diferentes categorías.

⁶⁰ Vease Cortés;1989:41.

⁶¹ También conocido como *Inventario general de fondos*.

Estos últimos nos ayudaran a identificar todos los fondos que se encuentran dentro del Archivo, así como su situación, no obstante, después de ello se debe elaborar un *registro topográfico* de cada una de las clases documentales, cabe aclarar que cada una de las características de este instrumento de descripción ya se encuentran en la hoja de remisión antes emitida. También existe, por extraño que parezca, un documento de descripción que no tiene nada que ver con las clases o tipos de cada documento, más bien se ocupa de indicar en qué documentos aparece cada persona, lugares o acontecimientos dentro de los documentos de archivo. Estos instrumentos de trabajo deben llevarse en todas las etapas de la vida documental, pues son imprescindibles para el trabajo más sencillo, que consiste en hacer accesibles los documentos que se solicitan. (Cortés; 1989: 100)

En el caso de la tercera edad conocida como histórica, en la cual los objetivos de consulta responden a cuestiones culturales, científicos o educativos por lo cual no sólo se busca un documento, sino incluso miles. Es por ello que los instrumentos de descripción cambian llamándose *Instrumentos de información*, siendo este el resultado de una descripción más profunda que nos permite identificar los documentos individual y colectivamente.

En realidad, este último instrumento es una mejora de los instrumentos realizados con anterioridad, a continuación, analizaremos tres de estos instrumentos de descripción utilizados para un mejor servicio dentro de los Archivos.

INVENTARIO SOMERO

Este comprende de los mínimos requisitos de información, la utilidad de este instrumento se concibe única y exclusivamente en el uso interno del Archivo como control de los documentos existentes, no obstante, la información contenida es apenas genérica. Sin embargo, es de gran utilidad ya que es el primer procedimiento en la descripción de los archivos de documento. El inventario somero es un resumen de la evolución histórica de la identidad del origen del fondo. Desde la perspectiva de Cortes (1989) las áreas de mención de este inventario son: A) Signatura, B) Título, C) Fechas, D) Nivel de descripción y E) Volumen.

IMAGEN 7.-Inventario somero

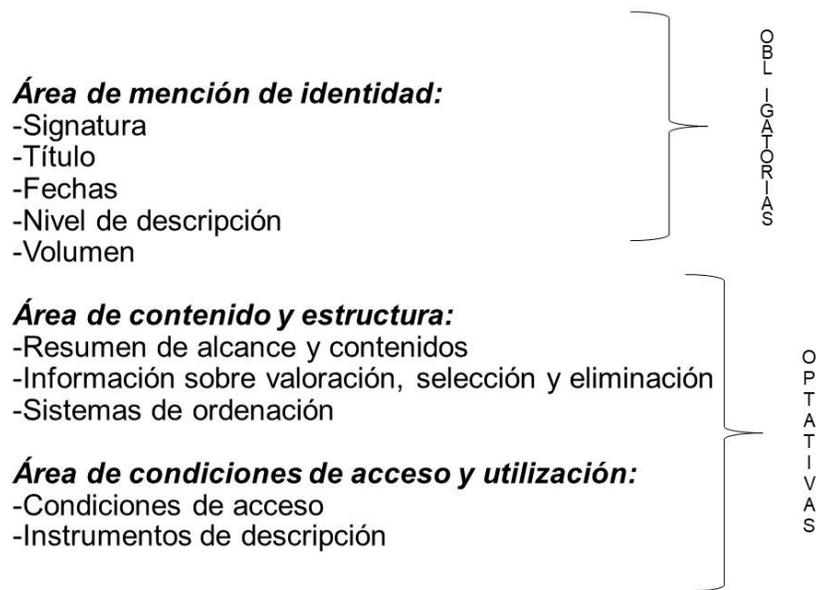
Volumen		Nivel	Título	Fechas	Signatura
Cajas	Libros				
3		1.1	Privilegios fundacionales	1237-1456	1-3
39	12	1.1	Exps. de Constitución del Ayuntamiento	1512-1989	4-55
3	475	1.1	Actas	1512-1989	56-530
7		1.1	Ordenanzas y Reglamentos	1508-1989	531-537
92	27	1.1	Causas Civiles	1536-1833	538-656

FUENTE: (Cruz Mundet; 1994: 277-278)

INVENTARIO ANALÍTICO

A diferencia del inventario somero, la descripción de este es de mayor profundidad, el inventario analítico desde los fondos hasta los expedientes, este nos brinda la información necesaria para poder encontrar los documentos de archivo necesarios debido al contenido que esta herramienta de descripción muestra como tiempo, ubicación física y organización. Como archiveros da la facilidad de reducir costos debido a que permite una uniforme descripción de los fondos además de proporcionar niveles de información satisfactorios para los usuarios.

IMAGEN 8.- Inventario analítico (I)



FUENTE: (Cruz Mundet; 1994: 279)

Cruz Mundet también nos da algunos ejemplos de este tipo de inventario, a continuación, mostraremos uno relacionados con el expediente de personal.

4.5.- LOS RETOS DE LA TEORÍA ARCHIVÍSTICA

Sin duda alguna, tal como se comentó antes, existen diferentes retos que la teoría archivística debe cumplir, podemos mencionar entre ellos las nuevas tecnologías, la certificación y lógicamente aquel reto que hoy nos ocupa, la transparencia y el acceso a la información.

Este gran reto enfocado en dos términos que en el siglo pasado no eran imposibles en México, sino más bien eran impensables y que hoy se demandan con más frecuencia nacen del afán por una vida democrática, la cual establece como una necesidad salir de la opacidad y el nepotismo clara mente marcados desde que el Partido de la Revolución Nacional (PRI) tomó las riendas del país como consecuencia de una falaz revolución a principios del siglo XX, el Estado y las instituciones

pertenecientes y no pertenecientes a él tienen la obligación de hacer pública toda información dentro de sus seno, de lo contrario como sociedad seguiremos envueltos en la oscuridad y el autoritarismo característico del partido hegemónico.

En junio del año 2002 se pone en vigencia la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la cual pretendía, al menos en el discurso, dotar al ciudadano de diferentes herramientas para poder acceder a la información emanada por el gobierno y sus dependencias. La misma Ley parecía haber abierto los ojos a las entidades federativas e instituciones no gubernamentales a establecer la transparencia como en elemento imprescindible dentro de sus mandatos.

A pesar de lo que parecía, al menos al principio, tener buenas intenciones a favor del derecho ciudadano a la información pública, parece ser que se trabaja en dos vertientes completamente diferentes, el gobierno federal emitiendo leyes y reformas, y, por otro lado, la archivística en una lucha diaria y constante por adquirir legitimidad científica, lo que tiene como daño colateral un escenario donde uno no se complementa con el otro. Si bien es cierto que la lógica de esta nueva Ley debería establecerse en el afán de crear ciertos requisitos que las dependencias deberían cumplir lo cierto es que no trabajan de la mano, para poder esclarecer esta idea, en el siguiente capítulo se hará una revisión de la Ley General de Transparencia teniendo como objetivo principal hacer un análisis de la misma que nos sirva para estudiar la Ley de Archivos presentada en el año 2016, y así, poder dar cuenta de la importancia que tienen los documentos de archivo para generar lo que se denomina como rendición de cuentas y transparencia dentro de un Estado democrático.

CAPÍTULO 5 IMPORTANCIA DE LA TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

Tal como hemos analizado hasta ahora, la transparencia es una herramienta de basta utilidad dentro de los procesos democráticos, razón por la que se ha convertido a lo largo de su existencia en México en un tema de gran interés por parte tanto de la vida academia, público y gubernamental; encontrando así, algunos avances en esta materia. Empero, la participación de la ciudadanía es un tema vital en lo que a transparencia y rendición de cuentas se refiere, esto con el afán de dar un buen aprovechamiento de la información pública, ya que como se plasmó en la hipótesis de este trabajo, si los ciudadanos no cuentan con un eficaz derecho a la información, simple y sencillamente la democracia, transparencia y rendición de cuentas se quedaría en una falacia y discurso gubernamental.

La democracia en nuestro país vive una situación de desconfianza total frente a las organizaciones gubernamentales debido a la corrupción que a lo largo de la historia ha permeado en ellas, es por ello que, quizás no baste con hacer reformulación a la lógica de las instituciones gubernamentales y mucho menos reformas constantes a las leyes ya promulgadas anteriormente, teniendo como resultado el crecimiento las sospechas por parte de la ciudadanía ante le legitimidad de las mismas.

Es claro que el gobierno mexicano ha instaurado diferentes organismos para invitar a la ciudadanía a la participación activa en el quehacer cotidiano, no obstante, parece ser que no basta con la existencia de diferentes canales intermediarios entre el pueblo y el Estado, la participación activa de los actores políticos no está respondiendo a los planteamientos de las leyes de transparencia promulgadas por el gobierno.

Si recordamos la idea del gobierno abierto y las premisas presentadas en él, observamos que la transparencia, participación y colaboración son los puntos importantes, pero ¿Qué pasa si a pesar de la existencia de distintas leyes y sus reformas el pueblo sigue sin participar? ¿Cuáles son los daños colaterales de la idea que tienen los abogados de presentar leyes que únicamente ellos entiendan y peor aún en temas de los que no tienen ningún conocimiento?, a continuación, se hará una revisión de las leyes de transparencia y los organismos gubernamentales con el afán de hacer un diagnóstico enfocado a la participación.

5.1.- ANALISIS DE LA LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA Y EL IFAI

El tema relacionado con los archivos es un fenómeno que ha pasado a lo largo de la historia por un proceso tortuoso, accidentado y poco trabajado tanto en la academia como en la administración pública, para 1976 la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia planteó una Reforma al artículo 20 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en la cual los archivos forman parte de **“los sistemas de apoyo administrativos comunes a todas las secretarías y entidades paraestatales”** (Aguilera; 2014: 10)

A través de estas propuestas y modificaciones, el Archivo General de la Nación⁶² cambia de sede⁶³ con el afán poder brindar un mejor servicio a la ciudadanía al antiguo Palacio de Lecumberri en 1978. Comenta Aguilera (2014), que estas reformas encaminadas a la reestructuración de los archivos son las que dan la apertura a la creación del Sistema Red de Archivos del Gobierno Federal y al Sistema Nacional de Archivos, no obstante, la implementación de estos sistemas desde el principio fue bajo la **lógica de una opacidad y secrecía total**, **“nunca fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación, por lo tanto, la administración nacional nunca reconoció dichos cambios”** (Carrillo; 1987, citado en Aguilera; 2014: 10).

A partir de este momento, hasta la emisión en el 2002 de la LFTAIPG, apenas 24 años después, los archivos quedaron relegados siendo usados únicamente bajo el interés de algunos funcionarios, **algunos investigadores y una esporádica negligencia de algún ciudadano**, **“convirtiéndose los acervos documentales en verdaderas bodegas desordenadas”** (Aguilera; 2014: 11), convirtiendo así a este sistema de apoyo administrativo en edificios para guardar cajas, o bien, distribuir correspondencia, dejándolo así en un abandono y olvido total.

Como podemos ver, en el párrafo anterior cuando menciono textualmente, en el 2002 con la emergencia de la LFTAIPG, es cuando al, menos en el discurso, los Archivos jugarían un papel trascendental, fungiendo como una herramienta para el impulso del acceso a la información y la

⁶² El cual se pensó que tendría un nuevo espacio dentro de la vida administrativa de la ciudadanía mexicana.

⁶³ Véase (Aguilera; 2014: 10).

transparencia, no obstante, al visitar estos reservorios nos damos cuenta que no ha sido así, también es evidente que en nuestro país no hemos tenido el impulso normativo para darle el peso específico que debe ocupar dentro de la administración pública, una prueba de esta aseveración es que tuvieron que pasar 10 años desde la emergencia de la LFTAIPG para que en México existiera la primera Ley Federal en materia de Archivos, y aun así, encontramos grandes divergencias entre una y otra.

Mientras la Ley de Archivos trata de apegarse a la de Transparencia, la segunda hace reforma tras reforma que impide el acercamiento teórico-práctico de los Archivos y archivos a la ciudadanía, la postura de quien escribe este trabajo de investigación, es que el Gobierno primero debe escribir y sustentar una Ley de Archivos coherente, y, posteriormente desde ahí, redactar la Ley en materia de Transparencia. De lo contrario seguiremos teniendo los problemas actuales como: Información reservada, duplicado de documentos, una mala gestión documental, etc.

Esta no es una idea aislada, el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dicta que todo ciudadano cuenta con el derecho a la información, así como la facultad de difundirla por cualquier medio de expresión, la información que éste reciba debe tener las cualidades de ser plural, oportuna y veraz, el Estado es el organismo que tiene la obligación de garantizar las herramientas para que los ciudadanos tengan acceso pleno y libre a la información que desee consultar, el artículo según lo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de febrero del 2017 cita textualmente.

A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

- I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.*
- II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.*
- III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.*
- IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales que establece esta Constitución.*

- V. *Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en Archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos.*
- VI. *Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales. VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.*
- VII. *La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.*
(Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos; 2016 : Art 6)

Cabe mencionar que el acceso a la información encuentra su fundamento en este artículo de la Constitución mexicana, siendo publicada en primera instancia en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977, posteriormente existieron dos reformas en julio y noviembre del 2007, donde la que nos interesa es la primera, la cual tiene como objetivo el libre acceso de cualquier persona a toda información, así como a todos los procesos de comunicación que engloban el buscar, recibir y difundir la misma. Por lo tanto, desde nuestra perspectiva no puede ser posible que exista lo que más adelante llamaremos *información confidencial*.

El derecho a la información se plasma por primera vez con jerarquía constitucional en 1977, engendrado como parte de la gran reforma política de ese mismo año, que tuvo como destinatarios centrales a los partidos y que significó su recepción constitucional, así como la de sus prerrogativas, entre otras importantes cuestiones (Carmona; 2015: 35).

Con esta reforma a la Constitución en julio del 2007, se debió buscar apoyar a la Ley de Transparencia, siendo esta, el mecanismo que diera la piedra angular en lo que respecta al desarrollo normativo de todo derecho ciudadano a la información pública gubernamental en nuestro país, además de ser el aparato que disponga tanto de los órganos garantes como de los sujetos obligados dispuestos por las leyes gubernamentales con el afán de cumplir con la misma. Por otro lado, la Ley General de Transparencia (LGT) no sólo establece las normas de acceso a la información, sino que tiene estrecha vinculación con los Derechos Humanos siendo el IFAI el órgano garante de uno de los derechos fundamentales de todo ser humano: El acceso a la información teniendo entre sus tareas cotidianas los trámites administrativos de las funciones jurisdiccionales en contra de cualquier negativa que pudiese existir en lo que el Derecho al Acceso a la Información se refiere.

Observar el acceso a la información no sólo permite al ciudadano acercarse al quehacer diario de las tareas gubernamentales, sino que, inmediatamente este proceso le acerca directamente a un gobierno

democrático. En nuestro país contamos con un sistema electoral el cual tiene la obligación de celebrar y garantizar elecciones libres, auténticas y periódicas que a su vez permitan un Estado donde tanto el gobierno como los gobernados, asuman un compromiso real frente a las exigencias de transparencia, rendición de cuentas y, sobre todo; frente a la otredad observada desde su vecino. Una de las formas en las que esta vinculación puede darse es el perfecto acomodo de los Archivos, si podemos lograr esto, el ciudadano tendrá un abanico más grande de posibilidades de encontrar los documentos de archivo que desea consultar y, a la postre, generará más confianza en él, lo que permitirá una mayor participación

Desde las perspectivas de Jaqueline Perschard (2015) estas nuevas reformas traen consigo nuevos elementos para la interpretación jurídica de los derechos humanos como son la *interpretación conforme* y el *principio pro persona*. La primera tiene que ver con la interpretación de las autoridades sobre el orden jurídico establecido en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos sobre los derechos humanos, mientras que la segunda tiene su argumento en la interpretación en los preceptos establecidos no sólo por la Constitución, sino desde los tratados internacionales.

De esta forma, la LGT revoluciona totalmente la visión de los derechos humanos en México y sobre todo apuntala el derecho a la expresión señalado en el artículo 6 de nuestra Carta Magna, que a la vez necesita de un elemento básico para su comprensión y práctica, el de acceso a la información, lo que desde la perspectiva de Perschard (2015) deriva en 3 momentos sumamente importantes sobre el derecho del acceso a la información:

1. La cada vez mayor complejidad y sofisticación de las solicitudes de información y, por tanto, de las respuestas de los sujetos obligados y de las resoluciones a los recursos de revisión que se interponen contra las negativas de acceso a la información, derivado de la experiencia acumulada por cada uno de los actores involucrados en el ejercicio del derecho de acceso (solicitante, autoridad requerida y órgano garante), ejemplo de ello sería la cada vez más recurrente necesidad de emplear técnicas de argumentación como la ponderación y el test de interés público.
2. La exigencia de la Corte Interamericana de que todas las autoridades, incluidas las administrativas como el IFAI, realicen el control de la convencionalidad *ex officio*, es decir, con independencia de que sea invocado por el solicitante o recurrente, y
3. Las nuevas herramientas de interpretación postuladas en el artículo 1° constitucional en materia de derechos humanos (*interpretación conforme* y *principio pro persona*), así como la obligación de todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, progresividad e indivisibilidad. (Perschard; 2015: 12)

A propósito de lo anteriormente señalado, Luis González Placencia (2015) comenta que la única opción válida para que la democracia bajo los estatutos de garantizar los derechos humanos de los

ciudadanos, es que la transparencia y rendición de cuentas puedan ser capaces de establecer en los ciudadanos capacidad de agencia autónoma a través de la información y el sentido crítico de su gobierno y propio actuar, incidiendo así, no sólo en los espacios privados, sino en el espacio público con el afán de tomar decisiones en lo que a la política del país se refiere.

Cabe mencionar que, como bien menciona Islas (2016) la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1977, que a la postre nos otorga el artículo 6 anteriormente comentado, no es un regalo mostrando la gran nobleza del *ogro filantrópico*⁶⁴ en favor de sus gobernados, sino que es parte de las consecuencias de una sociedad demandante aplastada por las crisis económicas, políticas y sociales que aquejaban su actuar cotidiano. Urgentes de procesos democráticos, los ciudadanos necesitaban observar una respuesta del gobierno federal ante sus exigencias para que su actuar siguiera siendo pacífico, recordemos que, estos tiempos estuvieron plagados de manifestaciones⁶⁵ principalmente de estratos juveniles y apoyados por el resto de la sociedad por lo que el gobierno no encontró muchas salidas fuera de cumplir con lo que la ciudadanía estaba pidiendo. El crear procesos de renovación del poder público creaba una probabilidad para una nueva relación gobierno-ciudadano posibilitando alternancias electorales, participación ciudadana en la política mexicana, y, sobre todo, la posibilidad de acceder a la información que anteriormente se encontraba en resguardo y podía ser consultada únicamente por el gobierno federal.

Hacer más democrático y competitivo el acceso al poder público, pero también evitar al México bronco, con un rompimiento social que pudiera recrudecer el estado de ánimo con el que protestaron los jóvenes sobre el fin de un sistema autoritario y represor en 1968, fue parte del objetivo de aquel cambio que, al paso del tiempo, habilitó espacios y momentos para la edificación de nuevas reformas que construyeron el nuevo sistema electoral mexicano (Islas; 2016: 14).

Dentro de este contexto político-social en el que se encontraba la Nación, el artículo 6 constitucional nace bajo la lógica de ayudar a los partidos políticos a verse beneficiados a través de los medios de comunicación quienes tendrían un acceso a los espacios gubernamentales con el fin de promocionar la doctrina que cada organización partidista deseaba respaldar sobre su actuar. La reforma al marco normativo que significaba la implementación de este artículo bajo el lema *el derecho a la información será garantizada por el Estado*, era una atribución de los partidos políticos para que el pueblo se involucrase directamente con la doctrina promulgada por el mismo. Incluso comenta Islas (2016) que el término derecho a la información se construye después de la legislación del artículo que, como

⁶⁴ El término es utilizado por el autor.

⁶⁵ Teniendo entre ellos al más icónico como el terminado con la matanza el 2 de octubre de 1968 y el último Yo soy 132.

comenta el autor, afortunadamente se incorpora al capítulo referente a las garantías individuales y no al de los principios de la soberanía como se tenía previsto.

El derecho a la información, junto con la transparencia, según Islas (2016), comienza a tomar un peso específico dentro de la política mexicana en el 2002, momento en que se publica la LFTAIPG y se aprueban diferentes mecanismos y leyes en la materia edificando así el marco normativo e institucional que la rigen, el acceso a la información, al menos dentro de la primera aparición en 1977, no era interpretado de la forma en que se hace hoy, no era para nada un término que diera poder al pueblo debido al despotismo existente en el poder ejecutivo en el que nuestro país vivía.

El derecho de acceso a la información, el día de hoy debe ser visto como un derecho fundamental, no obstante, comenta Perschard (2015) que aún, hace falta un reconocimiento formal del mismo, que si bien, existe dentro de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, los organismos encargados de su funcionamiento deben esforzarse día a día para garantizar su protección y garantía, fortaleciendo así el sistema democrático que se pretende instaurar en México. A partir de esto, Perschard comenta:

Como lo dijera Norberto Bobbio de manera tan sugerente al intitular uno de sus trabajos, es “El tiempo de los derechos”, el problema de fondo que enfrentamos en el campo de los derechos humanos, no es tanto el problema de su justificación, sino de su protección efectiva (Perschard; 2015: 14).

Hoy a prácticamente 18 años⁶⁶ de la aprobación de la LFTAIPG, parece ser que las preguntas siguen siendo las mismas, ¿Cómo debemos avanzar en las materias relacionadas a la transparencia?, ¿Qué debe hacerse para mejorarse las políticas y mecanismos que nos llevarán a un Estado transparente?, observando la historia del México moderno nos damos cuenta que la transparencia sigue siendo una asignatura pendiente en nuestro país. Desde los movimientos sociales realizados por nuestros estudiantes en 1968 y 1971; la caída del sistema electoral de 1988; las elecciones del 2006; 2012 y más cerca en la relación tiempo-espacio el Estado de México en 2017 el Estado, había demostrado que el acceso a la información pública era rebasado en gran medida por la opacidad gubernamental.

A principios del siglo XXI, la ciudadanía mexicana demostró que lo ocurrido en las elecciones de 1988 no había sido un accidente aislado, la puesta en duda de la legitimidad del presidente electo, Doctor

⁶⁶ Página redactada el 7 de julio del 2017.

Carlos Salinas de Gortari fue el primer preámbulo del declive del partido hegemónico en nuestro país, por primera vez el PRI se enfrentó a una verdadera competencia electoral, para el 2 de julio del año 2000, dicha caída se vería plasmada en la victoria del Ciudadano Vicente Fox Quesada representante del PAN en las elecciones presidenciales, lo que demostraba que el pueblo mexicano exigía una vida democrática y por ende, una verdadera demanda en la información y rendición de cuentas.

Estas demandas fueron captadas por un gran número de intelectuales quienes se dieron a la tarea de observar la dinámica en la que se encontraba la sociedad mexicana demandando mecanismos que permitiesen el acercamiento de la sociedad a la información gubernamental. Por otro lado, observar una competencia democrática obligó a los partidos políticos a hacer posible las exigencias en materia de transparencia por parte del gobierno. De esta forma comentan Franco y Pardini (2013) que *los partidos políticos comprendieron que la mejor forma de incrementar sus oportunidades de ganar elecciones era mostrar las debilidades de sus contrincantes; por su parte, el partido en el poder lo vio como una oportunidad de mostrar sus fortalezas*. Así a la llegada de Vicente Fox a la presidencia de la República mexicana uno de sus mayores esfuerzos se vio reflejado en la LFTAIPG la cual fue apoyada inmediatamente por los tres partidos políticos más poderosos del país, PRI, PAN y PRD.

La LFTAIPG fue presentada por el gabinete presidencial en noviembre del 2001 y publicada en junio del 2003 para entrar en vigor un día después, en este lapso de tiempo el gobierno federal dedicó sus esfuerzos a implementar una serie de mecanismos que ayudasen a cumplir la ley en forma, la creación de unidades de transparencia, órganos externos e internos de control, así como los comités de información y los comisionados que integrarían la primera representación del IFAI. La inclusión de la protección de datos personales viene precedida de la reforma en el 2007 del artículo 6 constitucional donde también se agrega la división y responsabilidad del ámbito federal, Estados y el Distrito Federal⁶⁷. No obstante, se dejó de lado la implementación de dos elementos que debieron ser imprescindibles. Por una parte, la ley de Archivos que debió preceder a la ley de acceso a la información, y, en segunda instancia, la misma organización de los Archivos, así como un impulso a que la sociedad conozca su derecho a la información y la posibilidad de exigir rendición de cuentas.

⁶⁷ Hoy llamado Ciudad de México.

Con el objetivo de avivar el consenso político, algunas instituciones importantes de América Latina, entre ellas el Banco Mundial, promueven la existencia de organismos que ayuden a la promoción de una mayor transparencia, la cual permita la medición y evaluación de combatir la corrupción. La emergencia del IFAI como órgano garante, fue concebida desde el principio con autonomía presupuestal, decisional y operativa con el afán de no verse presionado por las decisiones políticas fuera del mismo, el instituto contaba con tres objetivos principales que son: A) permitir el acceso y promover la divulgación de la información pública gubernamental; B) proteger los datos personales y, C) reservar la información designada para tal efecto. Gracias a estos objetivos las facultades con las que contaba el IFAI era dar seguimiento a los recursos de revisión, vigilancia y sobre todo ayudar a las dependencias a poder arreglar el incumplimiento de las normas encontradas en la Ley y, sobre todo, hacer una correcta interpretación de la Ley de Transparencia vigente. El papel del IFAI dentro de la sociedad, sin restar importancia, se resume en que fue pensado como el órgano garante que coordina y vigila a las distintas dependencias, por lo tanto, el IFAI fue el árbitro que vigilaba el cumplimiento de la Ley.

Es evidente, que la función del IFAI fue controlar los procesos de solicitud de información que recibían las dependencias, teniendo como objetivo primordial el empoderamiento ciudadano, así como la defensa del saber del mismo, haciendo cada día más flexible, fácil y accesible este proceso. Durante su tiempo de funcionamiento, el IFAI se tuvo que haber encargado de hacer valer el derecho fundamental de todo ciudadano, el estar informado, para ello se dieron a la tarea de implementar diferentes sistemas que le ayudasen a hacer más eficaces los procesos de revisión de las solicitudes. A continuación, se presenta una tabla que muestra las dependencias creadas por los organismos en materia de transparencia para recibir estas solicitudes.

⁶⁸ Para su creación el gobierno federal decidió llamar al órgano Instituto Federal de Acceso a la Información, con la reforma a la Ley General de Transparencia en mayo del 2005 se decide cambiar el nombre a Instituto Nacional de Acceso a la Información renovando su misión, visión y objetivos con el fin de atender a las nuevas atribuciones atribuidas en esta Ley. Para este capítulo del trabajo de tesis, no haré distinción entre un órgano garante y otro, dando por sentado que, si bien, los objetivos con la nueva Ley obligan a cambiar la misión de la institución, la obligación sigue siendo dotar de las herramientas necesarias a los ciudadanos en materia de transparencia.

TABLA 6: Dependencias auxiliares del IFAIⁱ

DEPENDENCIA		OBJETIVO	FUNCIÓN
Sistema de Solicitud de Información (SISI)	de	Permitir que los ciudadanos realizaran solicitudes a través de internet, dar seguimiento a la solicitud y enviar recursos de revisión.	Posicionar a México como un país líder en la promoción del derecho a la información, este sistema permitió recibir solicitudes extranjeras de países como Reino Unido y Alemania.
Sistema de Información Mexicana (INFOMEX)	de	Se encarga de la adaptación a las leyes de transparencia locales en aspectos como Procedimientos y tiempos de respuesta.	Esto implica que, por medio de este sistema, los ciudadanos pueden tener acceso 1,558 instituciones, las 16 delegaciones del Distrito Federal y 490 municipios.
Centro de Atención a la Sociedad	de	Brindó asesoría sobre la LFTAIPG y de la LFPDPPP ⁶⁹ a través de vía telefónica, correo electrónico, correo tradicional y módulos itinerantes.	Todos estos servicios se ofrecen sin costos adicionales para el ciudadano.

FUENTE: Creación propia desde (Franco; 2015: 225-227)

⁶⁹ Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares.

La tabla anterior nos ayuda a ilustrar las instituciones en las que se apoya el IFAI para poder fungir como una puerta al acceso de la información pública, gracias a estas, el ciudadano puede acceder a la información que no se encuentre en los archivos de la dependencia, para aclarar esto, usaremos un ejemplo puesto por el mismo Franco (2015). Si un ciudadano X tiene interés sobre la información que se encuentra en una institución de salud, como lo es el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) puede acceder a través de la internet a la plataforma del INFOMEX⁷⁰. Después de haber ingresado el ciudadano tendrá que dar sus datos y describir la solicitud, así como la forma en que desea recibir la información solicitada, las unidades de enlace serán las encargadas de dotar de la información solicitada, para ello sirven estos organismos comentados en la tabla anterior.

El esfuerzo del instituto durante su funcionamiento, fue siempre hacer posible el derecho a la información, enfocándose no únicamente en el aspecto geográfico sino poniendo una especial atención a los aspectos sociodemográficos, no olvidando que una gran parte de la población que solicita información cuenta con la posibilidad de ingresos hasta cierto punto estables permitiendo cierto grado de educación académica y política, no obstante, bajo una idea de inclusión, el instituto de igual forma se preocupó por los estratos menos privilegiados con el afán de proporcionar la misma información a cualquier ciudadano que la solicite.

A pesar de los grandes esfuerzos tanto del instituto como del gobierno federal, durante su funcionamiento existieron grandes contraposiciones que probablemente hasta el día de hoy sigan existiendo, Franco (2015) divide estos en dos grandes desafíos:

El primero se identifica porque se refiere a las características legales del instituto y sus márgenes de acción. En la actualidad, el IFAI está restringido para ejercer plena facultad sobre los gobiernos locales, sindicatos estatales, partidos políticos y los poderes legislativo y judicial. El segundo grupo de retos es más amplio y tiene relación con los problemas estructurales de acceso a la información en México y el mundo. (Franco; 2015: 232)

Como podemos observar, en términos de transparencia, el instituto siempre se preocupó por esclarecer y mantener la mayor fidelidad a los objetivos que en esta materia se planteaban, a pesar de ello, otra de las dificultades es que cada uno de los Estados Federativos de la Nación comenzó a

⁷⁰ Mediante la cual se tiene acceso desde el portal electrónico del IFAI.

tener su propia Ley de Transparencia, lo que impedía la homogeneización de las normas y pasos a seguir dentro del instituto como organismo federal.

LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Al menos en teoría, las leyes tienen que representar a la nación que las sigue y respeta dejando plasmado los perfiles sociales, culturales y políticos de la misma, el sociólogo Alemán Norbert Elias (2009) dentro de su afamada obra *El proceso de civilización* plasma minuciosos análisis de las costumbres y comportamientos que se dieron dentro del Renacimiento, haciendo una propuesta sobre lo que desde su lectura mostraban los cambios culturales y societales de tal época. La importancia teórica de esta producción académica radica en la forma en que Elias vincula y articula las estructuras sociales, políticas, psicológicas y culturales dentro del marco de un proceso de civilización, cualquier ley debe encontrarse bajo esta lógica.

Las leyes que se elaboran desde las élites occidentalizadas han sido utilizadas como una tecnología⁷¹ de gobierno, la cual permite la dominación legítima de ciertos sectores de la sociedad por medio de la imputación de diferentes valores necesarios para los ciudadanos en su conjunto, es decir, todo aquel derecho y restricción gubernamental impuesta desde los sistemas normativos han sido hechas por diferentes sectores con el afán de civilizar a la sociedad. Elias (2008: 535) piensa que racionalmente no existe una intencionalidad dentro del proceso de civilización, más bien, para él existen como resultado de la dinámica de las interrelaciones y perfeccionamiento de la distinción de clase.

El derecho desde la perspectiva de Reyes Heróles (2016) tiene que ser una evolución del ser humano, un proceso de racionalización de las normas que almacenando diferentes principios e ideas nos dote de un proceso civilizatorio retroalimentando así al individuo de la capacidad para la creación de nuevas normas. El derecho y el individuo deben encontrarse bajo la misma dirección, luego entonces la invención o reforma de las leyes tendría que estar prevista a través de las invenciones sociales de los individuos.

⁷¹ Véase Foucault, (2008), *Tecnologías del yo*, Buenos Aires: Paídos.

La LFTAIPG surge, como se mencionó anteriormente, con la llegada del ciudadano Vicente Fox Quesada a la presidencia de la República mexicana, en este capítulo del trabajo será analizada dicha ley, dividiendo la exposición por títulos con el afán de hacer un análisis que abarque la mayor parte de lo que pretendemos presentar dentro de este trabajo de investigación.

DISPOSICIONES GENERALES

Tal como se ha venido exponiendo, la LFTAIPG tiene su emergencia dentro del capítulo 6 constitucional el cual trata los asuntos de acceso a la información y transparencia, teniendo como objetivo principal instaurar las bases generales que el gobierno federal y sus dependencias deben cumplir en materia de acceso a la información, así como cualquier persona física o moral que reciba cualquier tipo de estímulo por parte del gobierno federal.

Antes que nada, debemos mencionar que esta es una ley de orden público, término que tiene sus **cimientos en el derecho romano**, “*el cual era asociado con reglas absolutas [...] necesarias e invariables*” (Tamayo en Islas; 2016: 32), teniendo como fin la protección de la ciudadanía en cualquier aspecto que el derecho demandase, ya sea de carácter público o privado. Si observamos que Rosseau “*se refirió a la ley como consecuencia la voluntad general*” (Rosseau en Islas; 2016: 32) inferimos que al igual que el artículo 6 de nuestra Constitución, la LFTAIPG nace de la voluntad de la mayoría, el pueblo mexicano había demostrado el 2 de julio del año 2000 que necesitaba urgentemente nuevas estructuras que le permitiesen recobrar la legitimidad perdida ante el gobierno federal. Dicha ley tiene 8 objetivos principales.⁷²

- I. *Proveer lo necesario para que todo solicitante pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos;*
- II. *Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información oportuna, verificable, inteligible, relevante e integral;*
- III. *Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados;*
- IV. *Regular los medios de impugnación que le compete resolver al Instituto;*
- V. *Fortalecer el escrutinio ciudadano sobre las actividades sustantivas de los sujetos obligados;*

⁷² En el momento de su emergencia se contaban con 9 objetivos primordiales.

- VI. Consolidar la apertura de las instituciones del Estado mexicano, mediante iniciativas de gobierno abierto, que mejoren la gestión pública a través de la difusión de la información en formatos abiertos y accesibles, así como la participación efectiva de la sociedad en la atención de los mismos;
- VII. Propiciar la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, a fin de contribuir a la consolidación de la democracia, y
- VIII. Promover y fomentar una cultura de transparencia y acceso a la información pública. (LFTAIPG; 2017: Art 2)

Dentro de estos objetivos los términos como rendición de cuentas, transparencia, gobierno abierto, democracia y acceso a la información comienzan a tener relevancia en esta Ley, debido a que se comienzan a exponer las competencias y obligaciones de los organismos garantes a nivel nacional, si bien es cierto que cada Estado cuenta con su propia legislación, la ley marca los objetivos que cada una de éstas debe seguir.

Toda la información que se genere dentro de los órganos garantes tiene la obligación de permanecer bajo un libre acceso para cualquier ciudadano, siempre y cuando, éste cumpla con los requisitos para solicitar información y no sea información reservada o confidencial⁷³, el proceso que debe cumplirse para eso comprende hacer una solicitud, investigar, difundir, buscar y recibir información⁷⁴. A estos órganos garantes los conoceremos como sujetos obligados, los cuales según la Ley en su artículo 23:

Son sujetos obligados a transparentar y permitir el acceso a su información y proteger los datos personales que obren en su poder: cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en los ámbitos federal, de las Entidades Federativas y municipal (*Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, 2016 : Art 23*)

Estos son los encargados de aplicar e interpretar la Ley, cuidando que los objetivos y procedimientos marcados en esta, se cumplan al pie de la letra ya que debemos observar la LFTAIPG como el mayor documento en referencia a toda materia de transparencia.

Para efectos de esta ley, serán sujetos obligados, como ya se comentó anteriormente todas las instituciones y órganos garantes que tengan la obligación de documentar toda acción que permita

⁷³ Véase Título sexto que refiere a la información confidencial.

⁷⁴ Cabe aclarar que, aunque la Ley mencione textualmente que *toda* la información, también existe un porcentaje de ésta que se encuentra reservada por la Protección de Datos Personales por lo que los trámites deben llevar diferentes momentos y especificaciones. Sin embargo, no puede existir ningún momento en que la Protección de Datos Personales sea justificada en términos de violaciones graves a los derechos humanos o en cualquier delito a la humanidad.

observar el quehacer de sus facultades, competencias o funciones dentro de una organización pública o privada y según el artículo 11 de la LGT deben cumplir con las siguientes responsabilidades:

- I. *Contar con los Comités de Transparencia, las Unidades de Transparencia y vigilar su correcto funcionamiento de acuerdo con su normatividad interna;*
- II. *Designar en las Unidades de Transparencia titulares que dependan directamente del titular del sujeto obligado, y que preferentemente cuenten con experiencia en la materia;*
- III. *Proporcionar capacitación continua y especializada al personal que forme parte de los Comités de Transparencia y Unidades de Transparencia;*
- IV. *Constituir y mantener actualizados sus sistemas de archivo y gestión documental conforme a la normatividad aplicable;*
- V. *Promover la generación, documentación, y publicación de la información en Formatos Abiertos y Accesibles;*
- VI. *Proteger y resguardar la información clasificada como reservada o confidencial;*
- VII. *Reportar al Instituto sobre las acciones de implementación de la normatividad en la materia, en los términos que este determine;*
- VIII. *Atender los requerimientos, observaciones, recomendaciones y criterios que en materias de transparencia y acceso a la información realice el Instituto y el Sistema Nacional;*
- IX. *Fomentar el uso de tecnologías de la información para garantizar la transparencia, el derecho de acceso a la información y la accesibilidad a éstos;*
- X. *Cumplir con las resoluciones emitidas por el Instituto en ejercicio de las facultades legales respectivas;*
- XI. *Publicar y mantener actualizada la información relativa a las obligaciones de transparencia;*
- XII. *Difundir proactivamente información de interés público;*
- XIII. *Promover acuerdos con instituciones públicas especializadas que pudieran auxiliarles a entregar las respuestas a solicitudes de información en lengua indígena, braille o cualquier otro ajuste razonable con el formato accesible correspondiente, en la forma más eficiente;*
- XIV. *Promover la digitalización de la información en su posesión y la utilización de las tecnologías de información y comunicación, de conformidad con las políticas que al efecto establezca el Sistema Nacional;*
- XV. *Dar atención a las recomendaciones del Instituto, y*
- XVI. *Las demás que resulten de la Ley General y demás normatividad aplicable. (LGT, 2016 : Art 11)*

Por lo tanto, los sujetos obligados, tienen la responsabilidad de hacer entrega de información veraz, confiable, eficaz que cumpla en todo momento las leyes establecidas en materia de transparencia, siempre basados en esta ley.

RESPONSABLES EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

El cual en su capítulo I marca las facultades y responsabilidades que tiene el Instituto Nacional de Acceso a la Información, destacando la idea de un organismo autónomo, imparcial, especializado entre otras características, defendiendo siempre las cuestiones en materia de transparencia, así como la certeza, legitimidad y máxima publicidad de la información.

Dicho organismo será integrado por 7 comisionados, los cuales tendrán diferentes procesos de selección donde la cámara de senadores tendrá la atribución de cuidar que estos procesos se den bajo los lineamientos de esta ley. El cargo se ostentará durante 7 años sin ninguna opción a reelección, debido a la seriedad e importancia del puesto sustentado, los comisionados deben mantener éste como su único empleo que pueda tener alguna remuneración salarial, el artículo 28 de la LGT marca un total de 5 características que debe tener cada una de las personas que pretendan convertirse en comisionados:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;
- II. Tener cuando menos treinta y cinco años de edad, cumplidos el día de la designación;
- III. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena;
- IV. Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación, y
- V. No haber sido Secretario de Estado, Fiscal General de la República, Senador, Diputado Federal ni Gobernador de algún Estado o Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, durante el año previo al día de su nombramiento.

Este pleno será el encargado de representar a la ciudadanía dentro del instituto con el fin de garantizar las disposiciones constitucionales en materia de transparencia, los derechos a la información y el de protección de datos personales velando siempre los intereses de la ciudadanía, las decisiones que tome el pleno deben estar facultadas por un mínimo de 5 integrantes del mismo donde la figura del presidente comisionado tendrá las mismas facultades que el resto del pleno, en caso de que los demás comisionados tengan que ausentarse tienen la obligación de cumplir con lo acordado dentro de la asamblea así como respetar las decisiones acordadas en su ausencia.

Al ser parte del pleno, los comisionados podrán aspirar a convertirse en comisionados presidentes, gestión que tiene una duración de tres años con opción a reelección por una y exclusiva ocasión, en cualquiera de las dos votaciones (Elección y reelección) el candidato a la presidencia del pleno tendrá que presentar con anticipación su plan de trabajo durante la gestión el cual debe presentar los objetivos y acciones que pretende realizar durante la misma; las votaciones tendrán que llevarse a cabo estando los 7 comisionados y teniendo un mínimo de 5 votos a favor.

Si por cuestiones ajenas al mismo, el pleno tiene que trabajar en su ausencia tendrá que ser suplido ya sea por el comisionado de mayor antigüedad o el de mayor edad. Entre las facultades y responsabilidades del presidente comisionado se destacan: Representar legalmente al Instituto con facultades generales y especiales para actos de administración, dominio, pleitos y cobranzas; incluso las que requieran cláusula especial conforme a la Ley aplicable; Dirigir y administrar los recursos humanos, financieros y materiales del Instituto e informar al Pleno sobre la marcha de la administración en los términos que determine el Estatuto Orgánico; Coordinar u ordenar la ejecución de los acuerdos y resoluciones adoptados por el Pleno; Rendir los informes ante las autoridades competentes, en representación del Instituto; ejercer, en caso de empate, el voto de calidad.

En el caso de los sujetos obligados y las unidades de transparencia la ley dicta que son los encargados de promover los acuerdos con las unidades institucionales que puedan auxiliar las entregas de solicitudes de información de manera eficiente, eficaz, legítima y conveniente en tiempo y forma, aunque la LGT nunca explica qué es una unidad de transparencia y da por sentado que todos los ciudadanos cuentan con la información y conocimientos suficientes para establecer que dichas unidades son las encargadas de recabar y difundir información relativa a las obligaciones de transparencia, así como de recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información por parte de la ciudadanía; y proponer e implementar las acciones necesarias para asegurar una mayor

eficiencia en los procesos de transparencia y protección de datos personales al interior de cualquiera de las instituciones y sujetos obligados, si menciona las atribuciones y funciones de las mismas en las que destacan:

- I. Coordinar la difusión de la información a que se refiere el Capítulo I del Título Tercero de esta Ley, así como los Capítulos II a V del Título Quinto de la Ley General, según corresponda, y propiciar que las Áreas la actualicen periódicamente;
- II. Recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información;
- III. Auxiliar a los particulares en la elaboración de solicitudes de acceso a la información y, en su caso, orientarlos sobre los sujetos obligados competentes conforme a la normatividad aplicable;
- IV. Realizar los trámites internos necesarios para la atención de las solicitudes de acceso a la información;
- V. Efectuar las notificaciones a los solicitantes;
- VI. Proponer al Comité de Transparencia los procedimientos internos que aseguren la mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información conforme a la normatividad aplicable;
- VII. Proponer personal habilitado que sea necesario para recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información;
- VIII. Llevar un registro de las solicitudes de acceso a la información, respuestas, resultados, costos de reproducción y envío;
- IX. Promover e implementar políticas de transparencia proactiva procurando su accesibilidad;
- X. Fomentar la transparencia al interior del sujeto obligado;
- XI. Hacer del conocimiento de la instancia competente la probable responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones previstas en la presente Ley y en las demás disposiciones aplicables, y
- XII. Las que se desprendan de la Ley General y demás normatividad aplicable necesarias para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información entre el sujeto obligado y los solicitantes. *(LGT; 2016 : Art 61)*

Estas unidades de transparencia⁷⁵, serán las encargadas de exigir a los sujetos obligados cumplan con la responsabilidad que la Ley les otorga, así como dar aviso a las autoridades competentes en caso de existir una negativa en el cumplimiento de sus labores en materia de transparencia y acceso a la información. Para poder desempeñar su práctica profesional de la mejor manera, es menester que dichas unidades de transparencia se encuentren en lugares estratégicos territorialmente con el afán de tener un acceso libre a la ciudadanía que requiera de sus servicios. Al no existir un libre acceso por parte de los ciudadanos, se entorpece este vínculo siendo la muestra del poco interés por parte de los

⁷⁵ Las cuales en la Ley Federal eran conocidas como unidades de enlace y en la Ley General se conocen como unidades de transparencia.

mismos por ejercer su derecho a la información y si en algún momento se llega a tener la curiosidad de acercarse a ella, tenemos, por un lado, la carencia organizativa de los Archivos y las restricciones estúpidas de esta ley⁷⁶.

A pesar de lo planteado por la LGT parece ser claro que la ciudadanía sigue sin acercarse a lo que se pretende con la ley, es por ello, que el gobierno, tratando de innovar busca cada día más herramientas que den legitimidad a su accionar diario, ya hemos comentado anteriormente que si la ciudadanía no participa en los fenómenos políticos, el papel que tienen dentro de la sociedad se queda únicamente como actores inanimados, para convertirse en actores políticos, dice [Oszlak \(2013\)](#) se necesita de una participación activa, es por ello que la LGT tiene entre sus objetivos consolidar la apertura en cuanto a las instituciones del Estado con el fin de consolidar y garantizar un gobierno abierto, herramienta por la cual busca satisfacer la mejora de la gestión pública y por tanto, un organismo eficaz de información. Bajo la idea de gobierno abierto:

Como podemos observar, el título segundo, dividido en diferentes capítulos nos habla sobre las acciones que deben cumplir los sujetos obligados, es decir es el marco normativo que nos menciona e indica qué funciones deben llevar a cabo estas instituciones como resultado de acatar las disposiciones de esta ley, también es cierto que, parafraseando a [Oszlak \(2013\)](#) para poder alcanzar un gobierno abierto y por ende democrático, el ciudadano debe tener conciencia de los organismos e instituciones que los poderes gubernamentales ha puesto a su disposición en materia de transparencia.

Como ciudadanos debemos conocer las obligaciones, atribuciones y derechos de los sujetos obligados, así como las diferentes unidades de transparencia, que se encuentran a nuestro alcance, de esta manera haremos valer nuestro derecho ciudadano a la información la cual podrá ser entregada personalmente en los documentos oficiales, copia del documento o bien de manera electrónica. Las instituciones gubernamentales, al menos en el discurso, han puesto en manos de los ciudadanos diferentes herramientas para acercarnos a la rendición de cuentas y a la transparencia, la primera nos sirve para observar las acciones gubernamentales y, es donde este, además de explicar a la sociedad,

⁷⁶ Al principio de este capítulo hablamos del capítulo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde la primera reforma del 2007 tiene como objetivo el libre acceso de cualquier persona a toda información, así como a todos los procesos de comunicación que engloban el buscar, recibir y difundir la misma. Por lo tanto, desde nuestra perspectiva no puede ser posible que exista lo que más adelante llamaremos *información confidencial*.

toma la responsabilidad de sus acciones; en el caso de la transparencia, siendo el escenario de cuando se abre la información al escrutinio público puede usarse para informarse, revisar, analizar y sancionar a través de lo obtenido en esta búsqueda, y, a partir de aquí, es donde el ciudadano incluso tiene la posibilidad de sancionar estas acciones gubernamentales. Es por ello la importancia de conocer nuestras obligaciones, atribuciones y derechos.

5.2.-PLATAFORMA NACIONAL DE TRANSFERENCIA

Dicho capítulo hace énfasis a la regulación de lo que la Ley llama *Plataforma Nacional de Transparencia*, siendo el sistema electrónico al cual podemos tener acceso de una forma mucho más ágil, rápida, eficaz e incluso desde la comodidad de nuestras casas, la accesibilidad al acceso de información con la que podemos contar gracias a este portal, anima a vías de comunicación mucho más accesibles entre ciudadanos y funcionarios, las solicitudes de información han podido realizarse desde estos medios electrónicos desde el año 2003, no obstante la LFTAIPG no contaba con un capítulo que hiciera referencia a esta herramienta de cobertura nacional con la que como ciudadanos contamos en favor de la transparencia.

Dentro del mismo, observamos la responsabilidad de los órganos garantes quienes se encuentran obligados a desarrollar, administrar, implementar una plataforma electrónica la cual sirva de mediadora para poder desempeñar las obligaciones y disposiciones de la Ley vigente para las unidades de Transparencia y los sujetos obligados con el afán de atender las exigencias y derechos de accesibilidad por parte de los ciudadanos.

La responsabilidad que otorga este capítulo a los sujetos obligados y a los organismos garantes es de suma importancia, tanto de diseñar y hacer que la Plataforma Nacional se encuentre al 100% para su efectiva marcha con el afán de fortalecer el ejercicio del derecho ciudadano al acceso de la información, éste es uno de los mayores retos con lo que se cuenta dentro de este capítulo y en específico en el art 49 de la LGT, debido a la jerarquía institucional de la plataforma, la cual, tendrá la función de ser la encargada de salvaguardar toda la información que genere cualquier sujeto obligado sin importar a qué poder gubernamental pertenezca, sin embargo, es menester comprender lo que

puede ser una de las más grandes barreras con respecto a la plataforma, sin duda el gran volumen de la información, en algún momento podría jugar una mala pasada con respecto a la funcionalidad.

Desde la perspectiva de Perschard (2016), *la Plataforma Nacional de Transparencia es la expresión del compromiso del modelo de acceso a la información con la utilización de los medios informáticos para potenciar su eficacia*. El hecho de poner toda la información en una sola plataforma si bien es cierto, que nos habla del compromiso como lo dice la Doctora Perschard, el concentrar en un sitio de internet el 100% de los procedimientos con el afán de facilitar la búsqueda de los usuarios, lo que hace es conjuntar los 4 grandes sistemas que ya existían de forma independiente:

- I) El Sistema de solicitudes de acceso a la información de todos los sujetos obligados federales y de todos los de las entidades federativas.
- II) El Sistema de gestión de medios de impugnación que registra en un solo sitio web los recursos de revisión y el procesamiento de los mismos.
- III) El Sistema de portales de obligaciones de transparencia que facilita la consulta de información de oficio que deben publicitar los sujetos obligados ampliados con la reforma constitucional y de todos los rincones del país.
- IV) El Sistema de comunicación entre organismos garantes y sujetos obligados respecto de las solicitudes de información y de los recursos de revisión, cuyo procesamiento solía formar parte de un sistema interno del órgano garante y que ahora se abre a la visibilidad y el seguimiento público.

Es obligación de los órganos garantes promover a través de diferentes medios la divulgación de la información contenida de lo que se conoce como datos abiertos, la apertura informativa que el Estado ha promovido gracias a las obligaciones y compromisos adquiridos junto con el crecimiento de las plataformas sociales han forzado a las Unidades de transparencia a la construcción de un repertorio de documentos bajo la denominación de *datos abiertos*. Dicha denominación hace referencia a una nueva forma de poder tener acceso a los documentos a través de la Plataforma Nacional, donde el ciudadano no únicamente podrá tener acceso sino la posibilidad de poderlos descargar y trabajar como sea su conveniencia.

Será el Sistema Nacional la instancia obligada de establecer las medidas por las cuales la Plataforma Nacional avalará la seguridad y estabilidad de la misma, siempre teniendo en cuenta la idea básica de esta herramienta, la cual es la homologación de todos los procesos para garantizar el uso eficaz y eficiente de los usuarios. Buscando asegurar que la plataforma cuente con un servicio especializado

y ofrezca los servicios por los cuales fue creada, la LGT exige el constante mantenimiento de la plataforma por parte de los sujetos obligados.

El título tercero tiene como finalidad dar legitimidad al título segundo, ayudando a este último a integrar las funciones tanto del gobierno federal como del Sistema Nacional de Transparencia (SNT).

5.3.-CULTURA DE TRANSPARENCIA Y APERTURA GUBERNAMENTAL

Para este momento, la LGT ya tiene completamente establecidos las obligaciones que en materia de transparencia deben tener los órganos garantes en conjunto con el SNT, así como el título segundo nos dota de las herramientas para conocer la jerarquía y obligación de las Unidades de Transparencia y los sujetos obligados, el título tercero nos ayuda a entender qué es el SNT con los mecanismos que este promete y exige, el título cuarto nos parece el más difícil de interpretar y sobre todo criticar para este trabajo de investigación, debido a que es el encargado de enfocar los ideales de la LGT y la maximización del trabajo a realizar por parte de los sujetos obligados con el fin de cumplir al pie de la letra, y si es posible aún más allá, lo que la Ley marca dentro de sus estatutos en materia de transparencia. La intención de pormenorizar en el ejercicio diario de la gestión pública es hacer de la transparencia una verdadera cultura dentro de la apertura gubernamental y de los ciudadanos que exigen y deben estar mucho más cerca de las obligaciones y ejercicios de su gobierno.

Para hacer posible esta última idea plasmada, los órganos garantes y sujetos obligados deben trabajar en conjunto con las instituciones de educación, culturales para incluir dentro de sus actividades mesas de trabajo, exposiciones y concursos relacionados con el acceso a la información y transparencia, teniendo y defendiendo el objetivo primordial, el cual significaría el instituir en todos los ciudadanos de los Estados Unidos Mexicanos una cultura de la transparencia.

Desde su creación, lo que en su momento conocimos como el IFAI, entre sus múltiples tareas se comprometió a promover el derecho ciudadano del acceso a la información, pese a ello el acercamiento de los ciudadanos ha sido nulo debido al desconocimiento o desconfianza ante los órganos gubernamentales, dejando esto únicamente a los plenos de los órganos garantes. En la emisión de la LGT, se incorpora esta parte como una obligación de los órganos garantes bajo la lógica

de mostrar a todos los estratos de la ciudadanía lo que dice la Ley y la forma en que pueden hacerla valer.

Al mostrar esto, no se quiere decir que el trabajo ejercido haya sido ineficaz por parte de los sujetos obligados, el problema parece radicar en la idea de que si como institución educativa o cultural se pretendía tomar talleres, seminarios o conferencias estos tenían que ser solicitados por la misma institución, hoy en la LGT, es un compromiso de los sujetos obligados buscar a las instituciones para difundir esta información. La idea de un gobierno democrático pretende la información y capacitación de los ciudadanos ante sus derechos y obligaciones, por tanto, el fortalecer las habilidades necesarias para que la ciudadanía cuente con una apertura informativa nutrirá su ejercicio diario ante el papel democrático de la ciudadanía. Para poder llevar esta tarea a cabo, los órganos garantes podrán:

I. Proponer a las autoridades educativas competentes que incluyan contenidos sobre la importancia social del derecho de acceso a la información en los planes y programas de estudio de educación preescolar, primaria, secundaria, normal y para la formación de maestros de educación básica en sus respectivas jurisdicciones;

II. Promover, entre las instituciones públicas y privadas de educación media superior y superior, la inclusión, dentro de sus programas de estudio, actividades académicas curriculares y extracurriculares, de temas que ponderen la importancia social del derecho de acceso a la información y rendición de cuentas;

III. Promover que en las bibliotecas y entidades especializadas en materia de archivos se prevea la instalación de módulos de información pública, que facilite el ejercicio del derecho de acceso a la información y la consulta de la información derivada de las obligaciones de transparencia a que se refiere esta Ley;

IV. Proponer entre las instituciones públicas y privadas de educación superior, la creación de centros de investigación, difusión y docencia sobre transparencia, derecho de acceso a la información y rendición de cuentas;

V. Establecer entre las instituciones públicas de educación, acuerdos para la elaboración y publicación de materiales que fomenten la cultura del derecho de acceso a la información y rendición de cuentas;

VI. Promover en coordinación con autoridades federales, estatales y municipales, la participación ciudadana y de organizaciones sociales en talleres, seminarios y actividades que tengan por objeto la difusión de los temas de transparencia y derecho de acceso a la información;

VII. Desarrollar programas de formación de usuarios de este derecho para incrementar su ejercicio y aprovechamiento, privilegiando a integrantes de sectores vulnerables o marginados de la población;

VIII. Impulsar estrategias que pongan al alcance de los diversos sectores de la sociedad los medios para el ejercicio del derecho de acceso a la información acordes a su contexto sociocultural, y

IX. Desarrollar, con el concurso de centros comunitarios digitales y bibliotecas públicas, universitarias, gubernamentales y especializadas, programas para la asesoría y orientación.
(LGT; 2016 : Art 54)

Si saliéramos a las calles de México e hiciéramos una encuesta para preguntar a los ciudadanos si conocen sus derechos y obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información, seguramente los resultados obtenidos serían catastróficos, preocupantes y desalentadores, por ello el art 54 de la LGT pretende puntualizar las actividades a realizar por parte de los órganos garante para poder extender los beneficios de una ciudadanía informada en materia de transparencia. Si bien es cierto que la Ley no antepone este artículo como una obligación, si da una pauta para mostrar qué y cómo debe hacerse la promoción de la transparencia en instituciones que se encuentren fuera del Pleno y de a poco más ciudadanos puedan insertarse en el conocimiento de la materia.

Para que esta tarea pueda llevarse a cabo de la mejor forma, hablaremos de dos momentos mostrados en la transparencia, en primer lugar, se encuentra la transparencia reactiva, ubicada en los primeros capítulos de la Ley los cuales citan los procedimientos de la solicitud y son las entidades o unidades de transparencia los encargados de vigilar que la solicitud cuente con los requisitos adecuados, así como el cumplimiento del sujeto obligado a la hora de entregar la información al solicitante, por otro lado, se encuentra la transparencia proactiva la cual hace referencia a toda aquella información más allá de un documento, la que muestra cierta parte del interés de la población en general, la información que contiene las principales funciones y/o políticas ejerce un sujeto obligado⁷⁷. Esta parte parece ser muy importante para el entendimiento y crítica de los siguientes títulos, en especial el sexto cuando observaremos las condiciones necesarias para recibir la información que como ciudadanos estamos solicitando.

Con el afán de un mejor entendimiento a estos dos tipos de transparencia, detengámonos un poco en la transparencia focalizada, como bien hemos venido comentando a lo largo del trabajo de investigación, este es un tema que se ha encontrado dentro de la agenda pública en México en los últimos años, siendo el principal motor los procesos de transición democrática dentro de los gobiernos

⁷⁷ Cuestión muy alentadora hasta que nos encontremos con el Título sexto, el cual nos refiere a la información clasificada.

tanto nacionales como locales respondiendo a una necesidad de los derechos políticos de los ciudadanos y la consolidación de la libertad de expresión.

El acceso a la información tiene como obligación una apertura de la información del que el gobierno genera para todos los ciudadanos, convertidos en este proceso como demandantes de datos. La transparencia proactiva o focalizada, no es más que una respuesta a una necesidad político-ciudadana creada con el afán de beneficiar a la sociedad en materia de transparencia, lo que inmediatamente implica una mayor demanda para el gobierno en la apertura de la información que tiene responsabilidad de ofrecer a la sociedad.

Con la idea de una transparencia focalizada, se intenta explotar los existentes medios de comunicación entre el gobierno y la sociedad con el afán de beneficiar una concreta audiencia con la publicación de información definida, esta tiene como objetivo adelantarse a las potentes peticiones de la ciudadanía.

Así es como la LGT, además de darnos la posibilidad de una transparencia proactiva, nos acerca al menos en el discurso a una transparencia focalizada, la cual compromete a los sujetos obligados no sólo a dar la información que la Ley exige, sino tenerla perfectamente clasificada por dependencias para que el acceso llevado a cabo con la pulcritud debida. De aquí nace la importancia de este estudio, si esta parte del quehacer diario de las unidades de transparencia no es llevada a cabo a la perfección, todo lo demás no tiene razón de ser ya que al encontrarse desorganizada la información, el acceso es casi imposible. La idea de la transparencia proactiva marca los estándares de información que los sujetos obligados entregan a la ciudadanía, no olvidemos que los ciudadanos somos los dueños de dicha información.

La transparencia proactiva en atención a los criterios señalados por el Sistema Nacional, se encuentra diseñada para motivar a los sujetos obligados a no conformarse con las entregas que marca la Ley, por el contrario, se deben crear nuevas herramientas y estrategias para una mayor eficacia de la información que se obtiene día a día dentro de las dependencias gubernamentales. Para que la transparencia pueda dejar de ser el discurso de moda del gobierno federal y pueda convertirse en una verdadera política pública, es menester observar cuáles son los verdaderos intereses de los ciudadanos y, sin descuidar la información general, poner atención en generar escenarios con el afán de dar cumplimiento a las tendencias de información solicitadas por la población.

La transparencia proactiva establece una etapa completamente superior dentro de la administración pública, instituyendo nuevas metas como es la facilidad de poder compartir los documentos que se generan dentro de las dependencias entre los individuos sin necesidad de hacer diferentes solicitudes, la idea de que el documento se encuentre en la Plataforma Nacional permite que el individuo pueda descargarlo y después enviarlo, imprimirlo o copiarlo en diferentes dispositivos promoviendo la reutilización de la información. La transparencia proactiva como ya se comentó anteriormente debe servir, entre otras cosas, para detectar las prioridades en materia de transparencia e información que los ciudadanos quieran solicitar en determinado momento histórico, para ello se debe establecer una metodología⁷⁸, siempre defendiendo el interés público y no la propia satisfacción de algunos intereses de sujetos obligados o como bien menciona la Ley misma, de personas identificadas o identificables.

El gobierno abierto no es un elemento aislado de esta implementación de Ley, por el contrario, el discurso del *Open Government* tendría que comenzar con la participación en conjunto de todas y cada una de las dependencias institucionales de los Estados Unidos Mexicanos, pertenezcan o no al asilo del gobierno federal, públicas o privadas, tengan un giro económico, social, cultural o educativo, todas las dependencias deberán trabajar como si fueran una con el afán de crear ciudadanos conscientes de sus derechos y obligaciones para así poder exigir una rendición de cuentas más efectiva que pueda dar cuenta de las necesidades ciudadanas dentro de la política del país.

OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA.

Con el fin de garantizar una oportuna respuesta a cualquier solicitud, las unidades de transparencia o enlace, son obligaciones de transparencia de los sujetos obligados, para mantener la información actualizada bajo los preceptos de los principios de procedencia y orden comentados en el capítulo III, con el fin de dar la mejor información a todo tipo de solicitudes, para ello la LGT divide las diferentes instancias del gobierno federal, dando de esta manera la obligación de diferentes instituciones a cada una de ellas.

⁷⁸ La cual la LGT no marca, cada una de las unidades de transparencia, sujetos obligados y dependencia gubernamentales debe encargarse de la que para el pleno sea la más adecuada, recordemos que en este título en especial, la Ley se limita a dar consejos de cómo debe trabajarse, no obstante, no se crea una imposición alrededor de ello.

Lo referente a las obligaciones de las personas físicas o morales cita que, al tener apoyos gubernamentales, cada uno de ellos será observado por esta ley como sujeto obligado y con todas las obligaciones de transparencia que la ley dicta, para determinar la información que deberán hacer pública las personas físicas o morales que reciben y ejercen recursos públicos o realizan actos de autoridad, el instituto como mayor órgano garante en materia de transparencia dentro del país, tendrá la obligación de coordinar la operación en materia de transparencia que se genere dentro de esta instancia. Para poder realizar dicha acción, el instituto tendrá tres obligaciones que cumplir:

- I. Solicitar a las personas físicas o morales que, atendiendo a los lineamientos emitidos por el Sistema Nacional, remitan el listado de información que consideren de interés público;
- II. Revisar el listado que remitió la persona física o moral en la medida en que reciban y ejerzan Recursos o realicen actos de autoridad que la normativa aplicable le otorgue, y
- III. Determinar las obligaciones de transparencia que deben cumplir y los plazos para ello (*LGT, 2016 : Art 76*)

Es importante señalar que todo ejercicio referente al acceso a la información no puede quedar en la libre interpretación y acción de los sujetos obligados en materia de transparencia sino sobre el imperativo que la ley impone, luego entonces, la mediación de los órganos garantes será de suma importancia dentro de estos procesos ya que serán los encargados de vigilar la debida y oportuna publicación y actualización de toda información producida por las instituciones, no sólo al crearla sino en su permanente utilización, el derecho a la información pública gubernamental debe entenderse como un derecho que se extiende, sin excepción, a todos los órganos públicos en cualquier instancia o nivel de gobierno (incluyéndose así a los tres poderes de la federación), a los órganos creados en favor de constituciones u otras leyes, Archivos y cualquier institución que desarrolle funciones públicas.

Como lo hemos venido comentando anteriormente, el derecho a la información pública gubernamental es, un derecho humano por lo que cualquier ciudadano que se considere menospreciado por la ley o los órganos garantes puede sin ningún impedimento exigir el goce de su derecho a través de diferentes disposiciones marcados por la Ley misma. En caso de que exista un incumplimiento los órganos garantes de la vigilancia de las obligaciones de transparencia son los encargados de vigilar que el ejército de verificadores, que favorecerá en toda instancia a una inspección totalmente permanente, imparcial y sobre todo en favor del ciudadano sobre la Plataforma Nacional de Transparencia.

Si bien es cierto que esta Ley, en muchos títulos, no hace referencia o diferenciación sobre personas físicas o morales, damos por sentado que tanto personas físicas como morales deben gozar de los

mismos derechos fundamentales reconocidos por la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que, para efectos de cualquier solicitud no debe existir distinción, en lo que se refiere a la denuncia por falta de solicitud o un maltrato al negar la información, entregarla a destiempo o de forma incompleta, el proceso de la misma debe pasar por 4 etapas marcadas por la LGT; I.- Presentación de la denuncia ante el Instituto, por la falta de cumplimiento a las obligaciones de transparencia; II.- Solicitud por parte del Instituto de un informe del sujeto obligado; III.- Resolución de la denuncia, y IV.- Ejecución de la resolución de la denuncia.

La denuncia ciudadana en materia de violaciones de las disposiciones relativas a las obligaciones de transparencia también debe cumplir 5 requisitos óptimos para su valoración ante el órgano supremo de validación de la información. I.- Nombre del sujeto obligado denunciado; II.- Descripción clara y precisa del incumplimiento denunciado, especificando el artículo; III.- El denunciante podrá adjuntar los medios de prueba que estime necesarios para respaldar el incumplimiento denunciado; IV.- En caso de que la denuncia se presente por escrito, el denunciante deberá señalar el domicilio en la jurisdicción que corresponda o la dirección de correo electrónico para recibir notificaciones. En caso de que la denuncia se presente por medios electrónicos, se entenderá que se acepta que las notificaciones se efectúen por el mismo medio. En caso de que no se señale domicilio o dirección de correo electrónico o se señale un domicilio fuera de la jurisdicción respectiva, las notificaciones, aún las de carácter personal, se practicarán a través de los estrados físicos del Instituto, y V.- El nombre del denunciante y, opcionalmente, su perfil, únicamente para propósitos estadísticos. Esta información será proporcionada por el denunciante de manera voluntaria. En ningún caso el dato sobre el nombre y el perfil podrán ser un requisito para la procedencia y trámite de la denuncia y podrán ser presentadas por medios electrónicos dirigidos a la Plataforma Nacional de Transparencia o bien al Instituto de la dirección electrónica que el efecto establezca.

Para efectos de poder dar un seguimiento adecuado, el instituto tiene la obligación de dar la facilidad a los ciudadanos la disposición de los formatos correspondientes a las diversas denuncias, no obstante, también podrán decidirse por un escrito libre sin el seguimiento de los formatos, teniendo éste, tres días hábiles para dar aviso al sujeto obligado sobre la queja impuesta quien deberá entregar el o los informes adecuados sobre su falta o bien dar una solución a ella. En el caso del ciudadano para su resolución se cuentan con veinte días después de que el sujeto obligado haya entregado el o los informes.

5.4.-INFORMACIÓN CLASIFICADA

Tal como habíamos venido comentando en la introducción de este capítulo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 6 dicta que toda información en cualquier posesión de cualquier órgano, fideicomiso, organismo perteneciente a cualquiera de los tres poderes del gobierno (Federal, Ejecutivo y Judicial), partidos políticos o cualquier otro, cuenta con la obligación de siempre atender al principio máximo de transparencia y publicidad.

Sin embargo, también existe algunas restricciones marcadas del artículo 113 al 117 sobre la disposición de información protegiendo la confidencialidad de algunos sujetos obligados a la información, la clasificación de la información bajo este rubro tendrá que ser sometida a valoración y dictaminación por cada una de las Unidades de Transparencia a través de los criterios jurisprudenciales en los que esta Ley se encuentra basada.

Algunas de las restricciones son que la información solicitada pueda: A) Poner en riesgo la seguridad tanto nacional, pública, monetaria a través de un acto genuino y demostrable⁷⁹, B) La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada. Con ello observamos que el derecho a la información no es del todo absoluto, sino que existen diferentes excepciones argumentando que la información reservada se dictaminará a través de un estudio de caso previendo así cualquier prueba de daño al sujeto obligado o a cualquier persona que pudiera resultar afectada. Para tal disposición la Unidad de Transparencia deberá recibir la solicitud de información, pasarla a revisión por parte de la autoridad competente y posteriormente generará versiones de la información pública para así dar cumplimiento a lo establecido por la LGT.

Ante esta aberración⁸⁰ legitimada por la Ley y las obligaciones de transparencia, también existe un escenario que puede dar un poco de luz a la no opacidad que al menos en discurso se pretendía al

⁷⁹ Entonces si la información que solicito puede contener pruebas de un robo por parte del gobierno totalmente demostrable, tendrá el carácter de reservada para que no se ponga en riesgo la seguridad nacional.

⁸⁰ Desde la lectura de quien escribe esta tesis, me parece que el hecho de restringir la información, por muy bien explicados que estén los argumentos, se encuentra fuera de lo lícito, es por ello, que uso la palabra aberración.

principio de esta Ley, a los documentos que han sido clasificados, se les puede quitar dicho cerrojo si, como primer elemento se extinguen las causas que dieron lugar al candado impuesto por la Unidad de Transparencia, el plazo de clasificación haya llegado a su fin, que la autoridad competente dictamine la existencia de un interés público por encima de la restricción de la información, la Unidad de Transparencia encuentre irregularidades en la disposición de reserva de la información, o bien, que la información que ha sido catalogada como reservada encuentre relación con violaciones a derechos humanos o bien delitos que alteren directamente la integridad de una persona.

La clasificación de la información que se decida ser reservada tenga que cumplir ciertos requisitos para ser macada de esta forma, el Artículo 110 de la Ley nos dice, en conformidad al artículo 113 de la misma, que ésta tendrá que ser aquella que dentro de su publicación:

- I. *Comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable;*
- II. *Pueda menoscabar la conducción de las negociaciones y relaciones internacionales;*
- III. *Se entregue al Estado mexicano expresamente con ese carácter o el de confidencial por otro u otros sujetos de derecho internacional, excepto cuando se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad de conformidad con el derecho internacional;*
- IV. *Pueda afectar la efectividad de las medidas adoptadas en relación con las políticas en materia monetaria, cambiaria o del sistema financiero del país; pueda poner en riesgo la estabilidad de las instituciones financieras susceptibles de ser consideradas de riesgo sistémico o del sistema financiero del país, pueda comprometer la seguridad en la provisión de moneda nacional al país, o pueda incrementar el costo de operaciones financieras que realicen los sujetos obligados del sector público federal;*
- V. *Pueda poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física;*
- VI. *Obstruya las actividades de verificación, inspección y auditoría relativas al cumplimiento de las leyes o afecte la recaudación de contribuciones;*
- VII. *Obstruya la prevención o persecución de los delitos;*
- VIII. *La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los Servidores Públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada;*
- IX. *Obstruya los procedimientos para fincar responsabilidad a los Servidores Públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa;*
- X. *Afecte los derechos del debido proceso;*
- XI. *Vulnere la conducción de los Expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, en tanto no hayan causado estado;*

XII. Se encuentre contenida dentro de las investigaciones de hechos que la ley señale como delitos y se tramiten ante el Ministerio Público, y

XIII. Las que por disposición expresa de una ley tengan tal carácter, siempre que sean acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en la Ley General y esta Ley y no las contravengan; así como las previstas en tratados internacionales. (LGT; 2016: Art 110)

Dentro de este capítulo observamos que la información confidencial, la cual no se encuentra sujeta a ningún plazo temporal y las únicas personas que pueden tener libre acceso a ello son la persona que pudiese verse afectada con la información así, como sus representantes. Toda información que puede ser tomada como confidencial, debe contener datos directamente personales de alguna persona fácilmente identificable, por lo que damos por sentado que hablamos de personas con puestos públicos ocupando un cargo ya sea federal, estatal o municipal en el cual la figura personal debería pasar a segundo término dando prioridad al cargo político. Como segunda característica observamos cualquier secreto bancario, comercial, bursátil o industrial que involucren a particulares fuera de su jurisdicción pública, y, por último, aquella información que los particulares lleven a los sujetos obligados en conformidad con lo dispuesto por las leyes.

Siguiendo este último requisito, la Ley en su artículo 120 marca que para que la información confidencial pueda convertirse en pública, antecede el permiso y consentimiento del titular, en los asuntos que no se requiere dicho permiso por parte del titular es la información en posesión de registros públicos; que por Ley sea pública; la existencia de una orden judicial; se encuentre en asuntos de seguridad nacional, y, cuando la información otorgada sea usada para efectos internacionales en facultad del ejercicio de los mismos. Cabe mencionar que cuando hablamos de seguridad nacional la información antes de su divulgación tendrá que ser aprobada protegiendo siempre la intimidad de la persona que pudiese sufrir algún daño moral la publicidad de la información.

¿A qué le llaman o llamamos obligaciones de Transparencia cuando estas tienen restricciones, puede ser modificada y le llamamos confidencial a toda aquella que contenga los datos que como ciudadano nos interesan?

5.5.- PROCEDIMIENTOS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.

La manera por la cual los ciudadanos se acercan a la información, es a través de solicitudes de información, por lo que la Unidades de Transparencia serán las encargadas de garantizar a todo ciudadano, sin excepción, los medios necesarios para poder acceder y cumplir su derecho y obligación a la información, así como ayudarles en la elaboración de estos formatos, las antes llamadas unidades de transparencia, han cambiado el nombre a Unidades de Transparencia no sólo por el cambio de la Ley y sus facultades, sino bajo la idea de resaltar su vocación otorgando de esta forma mayores facultades a la hora de ejercer su labor frente y a favor de la ciudadanía.

La idea de hacer crecer las facultades de lo que hoy llamadas Unidades de Transparencia, es dar a los ciudadanos las herramientas necesarias para una total accesibilidad a la información, según el artículo 122 toda persona por si misma o su representante cuenta con la facultad o derecho de pedir a través de una solicitud la información correspondiente a cualquier tema de interés, esta solicitud tendrá que dirigirse a la Unidad de Transparencia correspondiente, como ciudadanos tenemos diversos medios para acceder a dicha solicitud, podemos hacerla vía electrónica apoyándonos de la Plataforma Nacional, *en la oficina u oficinas designadas para ello, vía correo electrónico, correo postal, mensajería, telégrafo, verbalmente o cualquier medio aprobado por el Sistema Nacional (LGT; 2016: Art 123)*, si la solicitud se hace por medio de la plataforma se asignará inmediata y automáticamente un número de folio para que el ciudadano solicitante pueda dar seguimiento a la misma, si la petición se hace a través de una unidad receptora, esta se manda a la plataforma y se le acusa de recibido al ciudadano, cabe mencionar que la Ley Federal de Transparencia, si bien es cierto, que también dejaba abierto el formato libre no contemplaba la recepción de solicitudes de forma verbal o telefónica.

La sistematización de la LGT ha permitido que las solicitudes lleguen directamente a los sujetos obligados de las diferentes instancias gubernamentales, ya sea que se realice a través de la Plataforma Nacional o bien por cualquier otro medio, la Unidad de Transparencia cuenta con la obligación de asignar un folio al capturarlo para poder dar el seguimiento adecuado, A diferencia de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en la cual las solicitudes recibidas era una tarea que el IFAI realizaba, la Ley General cuenta con el SISI, dependencia encargada de vigilar los lineamientos a los que deberán apearse las distintas

dependencias y entidades para la recepción de solicitudes de información, a excepción claro en la protección de datos personales, debido al daño que pudiese causarse a la figura personal que ocupa un puesto identificado o identificable. Esta solicitud puede ser hacerse de manera personal con una entrega inmediata, de ahí en fuera, todos los requerimientos de información deben tener el folio emitido por la Plataforma Nacional al momento del recibo.

Una de las grandes ventajas de la Plataforma Nacional, al menos en discurso, es el de tener un repositorio electrónico en el cual guardar todas las solicitudes de información con el afán de poder apoyar a los sujetos obligados a tener la disposición inmediata de la información para así entregar a los solicitantes de forma oportuna.

Al igual que en la LFTAIPG, en la LGT cita 5 requisitos para poder generar una solicitud de información, teniendo en la segunda, los momentos perfectamente marcados y mucho más fáciles de entender por parte del ciudadano y sumando la capacidad de poder solicitar la información en lengua indígena que sea de su preferencia:

I. Nombre o, en su caso, los datos generales de su representante;

II. Domicilio o medio para recibir notificaciones;

III. La descripción de la información solicitada;

IV. Cualquier otro dato que facilite su búsqueda y eventual localización, y

V. La modalidad en la que prefiere se otorgue el acceso a la información, la cual podrá ser verbal, siempre y cuando sea para fines de orientación, mediante consulta directa, mediante la expedición de copias simples o certificadas o la reproducción en cualquier otro medio, incluidos los electrónicos. (LGT; 2016: Art 124)

Volviendo al artículo 6 de nuestra Constitución, recordemos que en la Reforma del 2007, en su tercera fracción el artículo menciona que cualquier persona puede solicitar información, teniendo acceso a ella sin necesidad de justificar el interés en la misma, al igual se da por sentado que si la solicitud se realiza de forma electrónica por medio de la Plataforma Nacional, el solicitante ha leído y entiende la forma en que la información será entregada, la Plataforma Nacional nos da la oportunidad de escoger si las notificaciones serán entregadas por correo electrónico o convencional, siendo el día hábil siguiente el que se marqué como comienzo de la cuenta regresiva para que la Unidad de Transparencia entregue la información solicitada, esta cuenta tiene un máximo de veinte días hábiles.

Si bien es cierto, toda información que se solicita en físico debería ser gratuita ya que es derecho del ciudadano, existen algunas cuotas, que por decreto no pueden sobre pasar el costo de los materiales utilizados, costo de envío o en caso de ser necesario, la certificación de los documentos sobre los cuales se está solicitando la información, este costo debe encontrarse completamente cubierto por el usuario a través de depósitos bancarios para poder recibir la información. El usuario puede ser exonerado del pago de la información cuando ésta no sobrepase las 20 hojas y/o la Unidad de transparencia determine que el solicitante no cuenta con los medios económicos para poder cubrir los costos determinados por la Unidad de Transparencia.

DE LOS PROCEDIMIENTOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

En caso de no estar satisfecho con el resultado entregado en la información solicitada, el ciudadano tiene un plazo de 15 días para interponer una nueva solicitud, ahora de impugnación ante la respuesta del órgano garante o unidad de transparencia que facilitó la información con la que estamos en desacuerdo. La queja podrá ponerse personalmente o a través de un representante y se hará través de medios electrónicos o personalmente en las unidades de transparencia. Esta herramienta, al igual que las anteriores es un merecimiento ciudadano el cual podemos encontrar en los derechos de acceso a la información, gracias a esta herramienta, las máximas autoridades en materia de transparencia podrán identificar a los sujetos obligados que no están cumpliendo con la labor que la LGT les obliga a cumplir, aunque también podría existir el caso de una confusión por parte del ciudadano, podría pasar que la información que se está solicitando contenga información confidencial, reservada o aquella que pueda dañar a una persona identificada o identificable y cuando hagamos la solicitud de denuncia sea revocada debido a que la información otorgada no encuentra ningún sesgo. La denuncia por parte del ciudadano en favor de la información, según el artículo 143, constará de 13 principios fundamentales:

- I. La clasificación de la información;*
- II. La declaración de inexistencia de información;*
- III. La declaración de incompetencia por el sujeto obligado;*
- IV. La entrega de información incompleta;*

- V. *La entrega de información que no corresponda con lo solicitado;*
- VI. *La falta de respuesta a una solicitud de acceso a la información dentro de los plazos establecidos en la ley;*
- VII. *La notificación, entrega o puesta a disposición de información en una modalidad o formato distinto al solicitado;*
- VIII. *La entrega o puesta a disposición de información en un formato incomprensible y/o no accesible para el solicitante;*
- IX. *Los costos o tiempos de entrega de la información;*
- X. *La falta de trámite a una solicitud;*
- XI. *La negativa a permitir la consulta directa de la información;*
- XII. *La falta, deficiencia o insuficiencia de la fundamentación y/o motivación en la respuesta, o*
- XIII. *La orientación a un trámite específico. (LGT; 2016: Art 143)*

Todo escrito de interposición deberá cumplir con los aspectos señalados anteriormente, de lo contrario el órgano garante tendrá que darse a la tarea de dar aviso al solicitante para que éste pueda subsanar los errores o emisiones con los que cuenta la apelación, el ciudadano, para este proceso, no podrá exceder los 5 días, de lo contrario el recurso será desechado.

Los comisionados de los órganos garantes deberán tener acceso a toda la información sin importar la naturaleza de la misma, esto debido a que ellos tienen la obligación de hacer una minuciosa revisión con el fin de poder determinar el acceso a la información solicitada, los organismos de transparencia serán los encargados de resolver los recursos de revisión, para lo cual tiene 20 días, y, en caso de ser necesario podrá interponer una prórroga con el fin de entregar la información tal como se está solicitando.

En caso de no encontrar una solución viable ante la inconformidad, el ciudadano podrá interponer una nueva demanda acudiendo al Instituto o bien ante el Poder Judicial de la Federación, este recurso de inconformidad puede darse cuando el ciudadano identifique la modificación de la información o en su caso la negativa de la misma, este segundo recurso de inconformidad deberá hacerse en un plazo de 15 días posteriores al recibo de la primera inconformidad sumando a su petición el organismo al que denuncia y los motivos de la demanda.

MEDIDAS DE APREMIO Y SANCIONES

Las disposiciones de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en particular de su artículo 6 vuelven a aparecer dentro de la LGT, ahora dentro de este último título con el objetivo de asegurar que los órganos garantes en materia de transparencia se cumplan al pie de la letra, o incluso como ir más allá de lo que marca la LGT, con el afán de avalar la eficacia y efectividad en la vigilancia del derecho ciudadano del acceso a la información. El artículo 6 en su apartado A comenta que *La ley establecerá las medidas de apremio que podrá imponer el organismo garante para asegurar el cumplimiento de sus decisiones*. Poniendo especial énfasis en esta norma marcada por la Carta Magna de los Estados Unidos Mexicanos el primer artículo de este título noveno establece que son los órganos garantes a quienes se les confiere la facultad de defender las capacidades institucionales en materia de transparencia y acceso a la información pública.

Es gracias a la imposición de este nuevo esquema en la Ley, que la exigencia de los sujetos obligados establece un rediseño dentro de la materia de transparencia en la legislación mexicana, tratando de erradicar en su totalidad cualquier escenario de incumplimiento de la Ley, para de esta forma poder garantizar un apropiado ejercicio del derecho a la información. Empero, la misma Ley parece encontrarse consciente de que a pesar de las medidas de apremio previstas en el artículo 101, siguen existiendo diferentes oposiciones persistiendo así el incumplimiento por parte de los sujetos obligados, para ello se da la oportunidad tanto a los sujetos obligados como a las unidades de transparencia de interponer demandas ante el superior jerárquico del servidor público incumplido, gracias a ello, estas disposiciones dan a los sujetos obligados la facultad de poder castigar a los servidores públicos que persistan en el incumplimiento de las leyes y normas.

Es importante mencionar que en congruencia con lo comentado anteriormente la LGT da la atribución a los organismos garantes de castigar a través de medidas de apremio a quien no cumpla cabalmente con las obligaciones que la Ley marca, esta normatividad sin precedentes, podría considerarse un nuevo camino para para que las legislaturas de las diferentes entidades puedan emitir leyes siguiendo los lineamientos en materia de transparencia congruentes con la LGT las cuales deberán redactarse en completo apego a los estatutos establecidos por la misma.

En el artículo 204 podemos observar que la Ley Federal y las entidades federativas son los encargados de establecer los mecanismos y plazos para que los organismos garantes apliquen las medidas de apremio en un plazo no mayor de quince días, a partir del día que fueron notificados. Estas medidas de apremio pueden serán I. Amonestación pública, o II. Multa, de ciento cincuenta hasta mil quinientas veces el salario mínimo general vigente en el Área geográfica de que se trate, no obstante, las leyes podrán imponer cualquier otra que considere necesaria. En búsqueda del óptimo funcionamiento de la Ley, existe un listado de quince posibles conductas que serán sancionadas, marcadas en el artículo 206:

I. La falta de respuesta a las solicitudes de información en los plazos señalados en la normatividad aplicable;

II. Actuar con negligencia, dolo o mala fe durante la sustanciación de las solicitudes en materia de acceso a la información o bien, al no difundir la información relativa a las obligaciones de transparencia previstas en la presente Ley;

III. Incumplir los plazos de atención previstos en la presente Ley;

IV. Usar, sustraer, divulgar, ocultar, alterar, mutilar, destruir o inutilizar, total o parcialmente, sin causa legítima, conforme a las facultades correspondientes, la información que se encuentre bajo la custodia de los sujetos obligados y de sus Servidores Públicos o a la cual tengan acceso o conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión;

V. Entregar información incomprensible, incompleta, en un formato no accesible, una modalidad de envío o de entrega diferente a la solicitada previamente por el usuario en su solicitud de acceso a la información, al responder sin la debida motivación y fundamentación establecidas en esta Ley;

VI. No actualizar la información correspondiente a las obligaciones de transparencia en los plazos previstos en la presente Ley;

VII. Declarar con dolo o negligencia la inexistencia de información cuando el sujeto obligado deba generarla, derivado del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones;

VIII.- Declarar la inexistencia de la información cuando exista total o parcialmente en sus archivos;

IX. No documentar con dolo o negligencia, el ejercicio de sus facultades, competencias, funciones o actos de autoridad, de conformidad con la normatividad aplicable;

X. Realizar actos para intimidar a los solicitantes de información o inhibir el ejercicio del derecho;

XI. Denegar intencionalmente información que no se encuentre clasificada como reservada o confidencial;

XII. Clasificar como reservada, con dolo o negligencia, la información sin que se cumplan las características señaladas en la presente Ley. La sanción procederá cuando exista una resolución previa del organismo garante, que haya quedado firme;

XIII. No desclasificar la información como reservada cuando los motivos que le dieron origen ya no existan o haya fenecido el plazo, cuando el organismo garante determine que existe una causa de interés público que persiste o no se solicite la prórroga al Comité de Transparencia;

XIV. No atender los requerimientos establecidos en la presente Ley, emitidos por los organismos garantes, o

XV. No acatar las resoluciones emitidas por los organismos garantes, en ejercicio de sus funciones. (LGT; 2016: Art 206)

Tal como lo dicta el capítulo III de este trabajo de investigación, no es suficiente que los sujetos obligados rindan cuentas sobre su ejercicio diario, lo primordial sería que asumieran cabalmente las consecuencias de sus actos y acataran las sanciones según el marco jurídico vigente, sin dejar de lado la sanción democrática, la cual además de las sanciones penales y administrativas, es la aplicada por parte del ciudadano en las urnas los días de elección. Con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública aprobada por el Congreso de la Unión, hemos encontrado tres nuevos procesos como son: la Ley general de Protección de Datos Personales, las leyes pilares del Sistema Nacional de Transparencia y la Ley General de Archivos.

El siguiente capítulo de este trabajo de investigación, hace referencia precisamente a este nuevo proceso, desde el protocolo de investigación, también incluido dentro de esta tesis se encuentra la hipótesis que si los Archivos no se encuentran debidamente clasificados, será muy difícil, sino es que hasta imposible que esta LGT la cual hemos analizado tenga procedimientos efectivos y eficaces, por lo tanto, si no existe una verdadera regulación en materia de archivos, conceptos como la transparencia, rendición de cuentas, gobierno abierto y democracia simple y sencillamente quedarán como una falacia y un pretexto más dentro del discurso gubernamental.

CAPÍTULO 6 LA LEY DE ARCHIVOS Y SU IMPORTANCIA PARA EL FORMTALECIMIENTO DE LA TRANSPARENCIA, RENDICIÓN DE CUENTAS Y DEMOCRACIA

6.1.-LEY DE ARCHIVOS

Como lo hemos visto anteriormente, la LGT es inservible en muchos aspectos debido a diferentes situaciones, lo que este trabajo de investigación busca exponer es que uno de los grandes problemas en materia de transparencia y rendición de cuentas, es precisamente que los Archivos no se encuentran debidamente acomodados bajo las reglas pertinentes de la teoría archivística. Los anteriores capítulos nos han servido para aclarar primeramente qué son los Archivos y archivos, así como la LGT y qué es cada una de las tareas que tanto como gobierno, unidades de transparencia y ciudadanos tenemos que desarrollar en nuestro andar cotidiano. El objetivo de este capítulo se encuentra en definir la importancia de los Archivos y archivos dentro de los procesos en materia de transparencia y rendición de cuentas en favor de un Estado democrático, para ello proponemos analizar la última reforma a la Ley de Archivos hecha en el 2016⁸¹, el estudio de caso de tres Archivos del Estado de Hidalgo y para dar el cierre a este trabajo de investigación todos y cada uno de los elementos encontrados en la tesis en general.

Dentro de la teoría archivista, hoy en día existen nuevos escenarios en los que, los Archivos y los archivos deben convertirse en asociados para reconstruir una sociedad con las características para llamarles democráticas. Siempre que hablemos de una idea de gobierno abierto, transparencia, rendición de cuentas y democracia, un elemento indispensable en este entramado tienen que ser los referentes a la archivística debido a que este nos ayudará a cimentar un sistema político en el que el derecho a la información se convierta en un pilar beneficiando siempre la participación ciudadana.

Tal como lo hemos revisado en el capítulo III, la archivística ha sufrido diferentes cambios, un ejemplo de ello es, sin duda, la idea de que se ha puesto en la mira de las otras ciencias, hace algunos años

⁸¹ Hare la última porque se supone que es la que debe estar en vigencia, además no perderé el tiempo analizando orígenes, primera reforma, etc ya que al final del día el resultado será que los Archivos y archivos no tienen el peso específico en el gobierno y esta falacia del gobierno abierto únicamente sirve para como se dice vulgarmente teparle el ojo al macho. La rendición de cuentas y transparencia son una burla que permiten la corrupción, que, en términos operativos, a mí me conviene para plantear la corrupción en el doctorado, pero por eso el análisis será de la última reforma.

nadie pudiese imaginar la existencia de una Ley Nacional de Archivos, esto desde la perspectiva de Aguilera (2014) se debe a tres razones.

I) La elaboración de normas de buenas prácticas que han robustecido sus procesos y su metodología para la organización de grandes volúmenes de información;

II) Su relación con los nuevos valores que ha impulsado la sociedad contemporánea como la transparencia, el acceso a la información, la gobernanza, el gobierno abierto, etc

III) Su aportación a los sistemas de gestión, al ser un factor importante para la eficiencia, eficacia, productividad, ahorro de costos y toma de decisiones en las organizaciones.

(Aguilera; 2014: 7)

El Archivo ha sido siempre parte de dos momentos sumamente importante, los archivos administrativos y el archivo histórico, el segundo siempre como el acervo que dota a los ciudadanos de la memoria activa de una sociedad, y el primero, como instrumentos de gobernanza y rendición de cuentas, empero este proceso quedaría en el olvido sin una ley que encuadre y nos muestre los lineamientos que se han de cumplir en los métodos archivísticos en lo que a materia de transparencia se refiere.

En el mes de noviembre del 2016, ante el Senado de la República fue presentada una nueva iniciativa de la Ley General de Archivos (LGA), que, si bien puede ser un paso importante para el reconocimiento político, académico, cultural y ciudadano de los acervos documentales, desde su emergencia como iniciativa de ley ha presentado varias incongruencias, dificultades y reacciones. Es imposible que se plantee una ley de Archivos en la que no se discuta el tiempo de transferencia de los documentos en las diferentes oficinas, la protección de datos sigue siendo un tema de controversia el cual parece seguir patrocinando la corrupción.

A continuación, analizaremos el proyecto de decreto por el cual se expide la ley general de Archivos, misma que cuenta con el dictamen aprobado desde el pasado 15 de diciembre del 2017⁸².

⁸² Véase <http://rendiciondecuentas.org.mx/dictamen-aprobado-de-la-ley-general-de-archivos/>

6.2.- LIBRO PRIMERO

DISPOSICIONES GENERALES

Como todas las leyes, esta comienza con el objetivo principal de la misma dejando claro que es de orden público y se encuentra vigente dentro de todo el territorio nacional, estableciendo así las bases generales para su organización, conservación, administración y preservación de los documentos de archivo en posesión de cualquier institución o persona, ya sean públicas o privadas, moral o física. Bajo esta disposición, el Sistema Nacional de Archivos (SNA) tiene la obligación de *fomentar el resguardo, difusión y acceso público de archivos privados de relevancia histórica, social, cultural, científica y técnica de la Nación.* (LGA; 2018: Art 1)

Promoviendo el efectivo uso de distintos métodos y técnicas archivísticas con el fin de que los sujetos obligados contribuyan a la eficiencia y eficacia de la administración pública, para así regular la correcta organización y funcionamiento de los acervos documentales buscando siempre la mejor gestión para que en el momento en que sea solicitado por un ciudadano, el documento de archivo se encuentre completamente disponible ya sea en su versión física o electrónica.

Los sujetos obligados tienen el compromiso de poner a disposición del pueblo todo aquel archivo que ha producido con el afán de promover la participación ciudadana que favorezca la toma de decisiones, para ello se propone el uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC's) orientado, al establecimiento de gobierno digitales y abiertos dentro de todos los ámbitos de las autoridades gubernamentales (Federal, estatal y municipal), fomentando la divulgación del patrimonio documental fomentando la cultura archivística.

Los sujetos obligados tendrán que rendirse bajo los siguientes preceptos marcados por la Ley:

IMAGEN 9: Disposiciones



- Conservación: Adoptar las medidas de índole técnica, administrativa, ambiental y tecnológica para la adecuada preservación de los documentos de archivo.



- Procedencia: Conservar el origen de cada fondo documental producido por los sujetos obligados para distinguirlo de otros fondos semejantes y respetar el orden interno de las series documentales en el desarrollo de su actividad institucional.



- Integridad: Garantizar que los documentos de archivo sean completos y veraces para reflejar con exactitud la información contenida



- Disponibilidad: Adoptar medidas pertinentes para la localización expedita de los documentos de archivo



- Accesibilidad: garantizar el acceso a la consulta de los archivos de acuerdo con esta Ley y las disposiciones jurídicas aplicables.

FUENTE: Creación propia desde LGA; http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2017/12/proyecto_ley_general_de_archivos_13_dic_final.pdf

DE LA GESTIÓN DOCUMENTAL Y ADMINISTRACIÓN DE ARCHIVOS

En lo que a los documentos públicos se refiere, la Ley nos comenta que todos los documentos de archivo que se hayan producido por parte de los sujetos obligados, dentro de cualquier dependencia tendrán el término de *público* y *accesible* a menos que cuente con restricciones marcadas por la Ley General de Transparencia.

Los documentos públicos de los sujetos obligados tendrán un doble carácter: son bienes nacionales con la categoría de bienes muebles, de acuerdo con la Ley General de Bienes Nacionales, y son Monumentos históricos con la categoría de bien patrimonial documental en los términos de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas y de las demás disposiciones locales aplicables. (LGA; 2018: Art 9)

En lo que a las obligaciones se refiere⁸³, nos marca todos los deberes de los sujetos obligados, entre los que destacan la administración, organización y conservación de los documentos de archivo que se produzcan, adquieran, transfieran para establecer una eficaz gestión documental en la cual los principios de orden y procedencia sean la base de la clasificación documental⁸⁴. Cada uno de los acervos documentales deberán contar con diferentes instrumentos de consulta y control según sus funciones y atribuciones como son: *Cuadro general de clasificación, catálogo de disposición documental y el inventario documental*. Cabe aclarar que el compromiso de la preservación de los documentos de archivo es de la máxima autoridad jerárquica de cada dependencia que se precie de ser sujeto obligado.

En lo que los procesos de entrega y recepción de archivos respecta, el artículo 17 marca la idea de que cada uno de los trabajadores de las dependencias archivísticas, al cambiar de puesto o abandonar el trabajo se verá en la obligación de entregar todos y cada uno de los instrumentos de control que tenga bajo su custodia, así como hacer el señalamiento de los documentos que puedan haber alcanzado su valor histórico de acuerdo a los catálogos de disposición documental.

En el caso de que alguna dependencia se fusione con otra o simplemente desaparezca, el encargado de la unidad será quien tenga que entregar los reservorios a la nueva unidad encargada del nuevo resguardo y en caso de la extinción total tendrán el compromiso de entregar una copia de todos los documentos al Archivo General que será el encargado de protegerles a partir de ese momento.

Sobre el Sistema Nacional de Archivos la Ley lo marca como *un conjunto de registros, procesos, procedimientos, criterios, estructuras, herramientas y funciones que desarrolla cada sujeto obligado y sustenta la actividad archivística, de acuerdo con los procesos de gestión documental*, por lo tanto, todos los archivos forman parte del SNA, el cual deberá integrarse por:

I. Un Área coordinadora de archivos, y II. Las áreas operativas siguientes: a) De correspondencia; b) Archivo de trámite, por área o unidad; c) Archivo de concentración, y d) Archivo histórico, en su caso, sujeto a la capacidad presupuestal y técnica del sujeto obligado. (LGA; 2018: Art 21)

Cabe aclarar que todo responsable de cualquier Archivo deberá tener una formación, mínima de licenciatura, en cuestiones de archivística o áreas afines, por lo que se interpreta Historia, filosofía,

⁸³ Momento de suma importancia ya que gran parte de la práctica de campo y el siguiente capítulo se encontrará inmersa en esta lógica.

⁸⁴ Véase capítulo Principio de procedencia de esta tesis.

sociología, etc. En el caso de existir Archivos de concentración o históricos, los sujetos obligados responsables de los mismos podrán convenir el lugar en el cual se encontrará este repertorio.

Los sujetos obligados deberán crear un plan anual de trabajo, mismo que tiene que ser publicado en la página de su plataforma electrónica para que los ciudadanos puedan consultarle en el momento deseado, dicho plan deberá contener los recursos operativos, tecnológicos y económicos con los que cuenta la institución, así como los *programas de organización y capacitación en gestión documental y administración de archivos (...) seguridad de la información y procedimientos para la generación, administración, migración de formatos electrónicos y preservación a largo plazo de los documentos de archivos electrónicos*. (LGA; 2018: Art 25)

Dentro de todos los Archivos debe existir un área coordinadora la cual se encargará de reorganizar todas las áreas operativas del recinto, al ser quien vigile todas las demás tareas, se propone que el encargado sea una persona con un puesto de dirigencia, la ley cita textualmente que tendrá que ser el director general⁸⁵ o su equivalente, la importancia de esta labor es de suma valía, es el encargado de que todas las demás áreas cumplan con su deber tal y como las leyes lo dictan, ¿Pero cuáles son las tareas de las diferentes áreas?

TABLA 7.- Áreas operativas

ÁREAS OPERATIVAS	
ARCHIVO DE TRÁMITE	
I. Integrar y organizar los expedientes que cada área o unidad produzca, use y reciba.	I. Asegurar y describir los fondos bajo su resguardo, así como la consulta de los expedientes.

⁸⁵ No obstante, la Ley reconoce la necesidad de una persona que tenga conocimientos en archivística, y por ende, lo que puede suceder es que no se tengan las condiciones ni los procesos técnicos que se requieren en un Archivo.

<p>II. Asegurar la localización y consulta de los expedientes mediante la elaboración de los inventarios documentales.</p>	<p>II. Recibir las transferencias primarias y brindar servicios de préstamo y consulta a las unidades o áreas administrativas productoras de la documentación que resguarda.</p>
<p>III. Resguardar los archivos y la información que haya sido clasificada de acuerdo con la legislación en materia de transparencia y acceso a la información pública, en tanto conserve tal carácter.</p>	<p>III. Conservar los expedientes hasta cumplir su vigencia documental de acuerdo con lo establecido en el catálogo de disposición documental.</p>
<p>IIII. Colaborar con el área coordinadora de archivos en la elaboración de los Instrumentos de control archivístico previstos en esta Ley, las leyes locales y sus disposiciones reglamentarias.</p>	<p>IIII. Colaborar con el área coordinadora de archivos en la elaboración de los Instrumentos de control archivístico previstos en esta Ley, las leyes locales y en sus disposiciones reglamentarias.</p>
<p>V. Trabajar de acuerdo con los criterios específicos y recomendaciones dictados por el área coordinadora de archivos.</p>	<p>V. Participar con el área coordinadora de archivos en la elaboración de los criterios de valoración documental y disposición documental.</p>
<p>VI. Realizar las transferencias primarias al archivo de concentración.</p>	<p>VI. Promover la baja documental de los expedientes que integran las series documentales que hayan cumplido su vigencia documental y, en su caso, plazos de conservación y que no posean valores históricos, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables.</p>

<p>VII. Las que establezcan las disposiciones jurídicas aplicables.</p>	<p>VII. Identificar los expedientes que integran las series documentales que hayan cumplido su vigencia documental y que cuenten con valores históricos, y que serán transferidos a los archivos históricos de los sujetos obligados, según corresponda.</p>
	<p>VIII. Integrar a, sus respectivos expedientes, el registro de los procesos de disposición documental, incluyendo dictámenes, actas e inventarios.</p>
	<p>IX. Publicar, al final de cada año, los dictámenes y actas de baja documental y transferencia secundaria, en los términos que establezcan las disposiciones en la materia y conservarlos en el archivo de concentración por un periodo mínimo de siete años a partir de la fecha de su elaboración.</p>
	<p>Realizar la transferencia secundaria de las series documentales que hayan cumplido su vigencia documental y posean valores evidenciales, testimoniales e informativos al archivo histórico del sujeto obligado, o al Archivo General, o equivalente en las entidades federativas, según corresponda.</p>

	XI. Las que establezca el Consejo Nacional y las disposiciones jurídicas aplicables.
--	--

FUENTE: Creación propia desde (LGA; 2018: art 25-28)

Ya establecidas estas tareas de los documentos de archivo en sus primeras dos fases, diremos que no todos los Archivos pueden contar con un Archivo histórico, para poder tener este privilegio, los sujetos obligados deberán contar con 6 puntos básicos que determinarán sus funciones:

- Organización y conservación de transferencias secundarias
- Contar con la organización e infraestructura necesaria para dar el servicio de consulta y préstamo del patrimonio documental
- Tener una normativa interna para el servicio de consulta
- Elaborar los instrumentos de control archivísticos⁸⁶ planteados por la Ley
- Seguir al pie de la letra las políticas impuestas con el afán de cumplir con la organización y preservación de los documentos de archivo para poder dar seguimiento a las herramientas proporcionadas por las TIC's
- Los demás que se establezcan tanto en esta Ley como en otras jurídicamente aplicables.

Debido al cuidado que deben tener los documentos de archivo, los encargados del Archivo histórico deberán velar por la integridad de los mismos, ellos serán los encargados de tomar la decisión si el acceso al público será a través del documento original, o bien, una reproducción íntegra del mismo.

⁸⁶ Los instrumentos de control archivístico nos servirán entre otras cosas para que se cumplan los plazos de conservación, que en ningún momento podrán ser mayores a 25 años.

DE LA VALORACIÓN Y CONSERVACIÓN DE LOS ARCHIVOS

En cada uno de los Archivos de cada sujeto obligado, deberá existir un grupo interdisciplinario que colaborará en los procesos y procedimientos institucionales en los que se da origen a la documentación que posteriormente será archivísticamente integrada a los expedientes de cada serie documental, asistiendo así a las unidades productoras de la información, si bien es cierto que este grupo tiene que estar organizado perfectamente por expertos en el tema, podrán recibir en todo momento ayuda de un especialista.

Una de las tareas de este grupo es la creación de los catálogos de disposición documental, además de:

I. Formular opiniones, referencias técnicas sobre valores

documentales, pautas de comportamiento y recomendaciones sobre la disposición documental de las series documentales.

II. Considerar, en la formulación de referencias técnicas para la determinación de valores documentales, vigencias, plazos de conservación y disposición documental de las series, la planeación estratégica y normatividad.

III. Sugerir que lo establecido en las fichas técnicas de valoración documental esté alineado a la operación funcional, misional y objetivos estratégicos del sujeto obligado.

IIII. Advertir que en las fichas técnicas de valoración documental se incluya y se respete el marco normativo que regula la gestión institucional.

V. Recomendar se realicen procesos de automatización en apego a lo establecido para la administración de archivos y gestión documental. (LGA; 2018: Art 52)

Estas dependencias se ven obligadas a hacer públicos los dictámenes, actas de baja documental y de transferencia secundaria dentro de su portal electrónico con un vínculo al portal de transferencia, algo que como lector de la Ley nos cuesta trabajo de entender a finales del 2017 es que esta prevé la existencia de sujetos obligados sin un portal de internet, los cuales tendrán que realizar su informe a través del Archivo General ya sea de la nación o estatal quienes jugarán un papel importante en este

proceso, siendo también los encargados de validar la transferencia de los documentos de archivo de un Archivo de concentración a un histórico.

Continuemos hablando de aquellos sujetos obligados que tienen la posibilidad contar con un portal electrónico⁸⁷, estos se ven obligados a subir dentro de un servicio de nube⁸⁸ los documentos de archivo con los que cuentan, para ello deberán poner atención en cumplir los estándares mínimos de calidad y seguridad en el servicio, un pleno conocimiento de la interfaz que le permita una inmediata identificación de la ubicación de los servidores y la información, realizar un seguimiento adecuado a los riesgos que pueda tener cada uno de los documentos en manos equivocadas, además de permitir la interoperabilidad de las diversas plataformas para que todos los ciudadanos tengan acceso desde cualquier dispositivo.

DEL SISTEMA NACIONAL DE ARCHIVOS

El SNA tendrá que ser *un conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, instrumentos, procedimientos y servicios tendientes a cumplir con los fines de la organización y administración homogénea de los archivos de los sujetos obligados*. Su objetivo se enfoca en aplicar las políticas, normas y lineamientos que nos permita el análisis de los Archivos y la administración de los documentos que se encuentren dentro del mismo, gracias a esta idea podemos acceder a un Archivo normalizado, modernizado y organizado según las normas archivísticas vigentes, lo que, inmediatamente debe permear en la transparencia y rendición de cuentas al poder acceder rápidamente a la información solicitada, el SNA será representado por 13 comisionados quienes tendrán las siguientes atribuciones.

⁸⁷ Otro de los problemas encontrados es que no todos los ciudadanos tienen acceso a internet, el 15 de mayo del 2017, el periódico *El universal*, publicó una nota donde menciona que 46.3 millones de mexicanos no cuentan con acceso a internet siendo la falta de recursos económicos la principal razón para ello, <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/cartera/telecom/2016/05/17/463-millones-de-mexicanos-sin-acceso-internet-inegi>.

⁸⁸ La Ley no especifica la plataforma lo que nos permite interpretar que puede ser cualquiera que existen dentro de la red.

I.- Conformar y hacer pública la normativa referente a la gestión documental y la administración de archivos

II.- Conformar y difundir los criterios y tiempos razonables para la clasificación de los documentos de archivo con el afán de localizar de la mejor manera la información resguardada

III.- Crear recomendaciones para la emisión de la normativa en la gestión de expedientes judiciales

III.- Revisar los Archivos de los sujetos obligados con el fin de poder recomendar herramientas sugeridas por la Ley en sus diferentes ámbitos de competencia

V.- Organizar lineamientos de gestión documental y administración de Archivos con el afán de crear una administración homogénea para todos los sujetos obligados

VI.- Hacer pública la importancia de los Archivos y archivos en materia de datos abiertos y, por ende, democracia, rendición de cuentas y transparencia

VII.- Revisar y certificar la política nacional en materia de Archivos y gestión documental

VIII.- Originar estrategias de difusión en los tres órdenes gubernamentales para hacer una correcta divulgación del trabajo archivístico e importancia del patrimonio documental

IX.- Las demás que le otorga esta Ley y otras disposiciones aplicables.

Asimismo, el presidente del SNA tendrá diferentes facultades como la oportunidad de hacer convenios de colaboración para garantizar el cumplimiento de las normativas del SNA, deberá participar en distintos coloquios nacionales e internacionales que le permitan analizar las herramientas organizadas por otros órganos en materia de Archivos y, principalmente, publicar en el portal electrónico todas y cada una de las decisiones generales del Consejo Nacional.

El SNA debe trabajar en todo momento en coordinación con el Sistema Nacional de Transparencia (SNT) y Sistema Nacional de Anticorrupción (SNA)⁸⁹ con el fin de organizar y dar capacitación a los profesionales de los Archivos, igualmente organizar coloquios interdisciplinarios que además de contar con conocimientos en materia de Archivos y documentos de archivo expongan transparencia,

⁸⁹ Uso estas siglas para evitar la confusión con el Sistema Nacional de Archivos (SNA) dentro del documento.

rendición de cuentas y acceso a la información, iniciar acciones para la homogénea protección del patrimonio documental y el derecho al acceso a la información y, por último, incitar a los sujetos obligados a la eficiente y oportuna digitalización de la información de interés público⁹⁰, este último para que los ciudadanos con acceso a la internet puedan consultar la información necesaria sin necesidad de asistir a la Unidad de Transparencia, o incluso, dentro de la misma unidad poder ser consultado, lo que puede servir al no maltrato del documento entre otras cosas.

Toda institución poseedora de archivos privados de interés público tiene la obligación de ordenar sus acervos documentales, así como la restauración de los documentos que lo ameriten partir de las recomendaciones del Consejo Nacional que a su vez debe apegarse a las normatividades nacionales e internacionales.

DEL PATRIMONIO DOCUMENTAL DE LA NACIÓN Y LA CULTURA ARCHIVÍSTICA

El patrimonio documental de la Nación, es propiedad del Estado Mexicano, debe ser de dominio e interés público, cabe mencionar que los documentos de archivo considerados como Monumentos históricos por la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas al igual que todos los documentos con valor histórico y cultural.

En el caso que estos documentos se encuentren en posesión de particulares, no existirá ninguna restricción a su posesión, siempre que estos cumplan las técnicas administrativas de gestión documental, tecnología y divulgación propuestos por el Consejo Nacional y el Archivo General.

De esta forma, los particulares tienen la posibilidad de restaurar los documentos que lo ameriten, no sin antes, pedir autorización y supervisión al Archivo General, institución la cual tiene todas las atribuciones para poder recoger y resguardar cualquier documento al encontrarse en riesgo; para esto, el AGN no tendrá que esperar la autorización de los sujetos particulares, sino que podrá realizar revisiones periódicas de verificación de Archivos.

⁹⁰ Se consideran de interés público los documentos o archivos cuyo contenido resulte de importancia o de relevancia para el conocimiento de la historia nacional, de conformidad con los criterios que establezca el Consejo Nacional, considerando los elementos característicos del patrimonio documental de la Nación.

6.3.- LIBRO SEGUNDO

Hace referencia al mayor organismo en materia de archivística de nuestro país, el Archivo General de la Nación, este es un organismo descentralizado que cuenta con autonomía el cual tiene su domicilio legal en la Ciudad de México, tiene como objetos promover la organización y administración de archivos, preservar, incrementar y difundir el patrimonio documental, salvaguardar la memoria nacional de corto, mediano y largo plazo, así como contribuir a la transparencia y rendición de cuentas. Desde este título, podemos observar las atribuciones y órganos, así como el patrimonio que se refiere a los recursos archivísticos y económicos con los que subsiste este órgano.

6.4.- LA INICITIVA DE LEY194 Y LA RELACIÓN ARCHIVO-DEMOCRACIA

Este documento que acabamos de analizar, es la versión final aprobada el 15 de diciembre del 2017 por el Senado de República, no obstante, desde la iniciativa de Ley presentada en noviembre del 2016 presentó diversas dificultades y críticas por parte de la sociedad civil, intelectuales y profesionales en materia de archivística, a continuación, presentaremos un breve esbozo de estas dificultades con el objetivo de analizar los cambios que existen desde la iniciativa hasta el documento final.

6.5-ARCHIVOS Y DEMOCRACIA, UNA RELACIÓN OLVIDADA: ARCHIVOS DELEZNABLES

Desde el inicio de este trabajo de investigación se planteaba como hipótesis el incongruente servicio de muchos de los Archivos en materia de la cultura democrática. La relación entre estos dos fenómenos es expuesta por Dávila cuando expone que:

En los archivos con Estados democráticos los archivos son del pueblo, tienen derecho de acceso de todos los ciudadanos, son la garantía de los derechos de los ciudadanos y son la garantía de control de las actuaciones del Estado (Dávila en Escamilla; 2013: 4)

Escamilla (2013) también cita a Vaquero Pulido diciendo que él toma una posición similar, pero lo hace pensando que la participación ciudadana es la única forma en que se terminará la corrupción, y por ende la impunidad, estas dos declaraciones de los autores citados por Escamilla muestran una realidad fuera de la que estamos acostumbrados dentro del país, los Archivos difícilmente muestran la responsabilidad, compromiso y servicio ideal en pro de una cultura democrática⁹¹, la población mexicana parece ya no confiar en su sistema político y la gente que les representa y eso se observa en la cantidad de votantes en las urnas e incluso la conversación cotidiana argumentando poco interés por parte de los gobernantes ante la democracia. El derecho al acceso a la información pública, la transparencia y la rendición de cuentas se encuentran más en un discurso gubernamental si como ciudadanía no encontramos al Archivo junto con su servicio, gestión documental, e importancia, como el pilar encargado de juntar estos tres fenómenos en favor de un Estado democrático.

Zapata (2010), cita la Corte Constitucional Colombiana y dice: *Las sociedades que no disponen de archivos, son sociedades sin memoria. Sin ellos, en la práctica, no existiría organización estatal*, la importancia de los acervos documentales hoy en día va mucho más allá de una ley sin principios archivísticos, el Estado tiene el deber de ofrecer *toda* la información producida al ciudadano, que a su vez cuenta con el derecho de exigir a las autoridades y a los sujetos obligados el acceso a la información, de no ser así la opacidad en la que vivíamos en los gobiernos del siglo XX continuara siendo la negación a los archivos públicos algo completamente recurrente, donde el pueblo tenía el menor control sobre la información.

Si bien es cierto que hoy, se plantean escenarios distintos a los de antaño, parece ser que los problemas siguen siendo los mismos. Algo que no podemos negar o poner en duda es que las tecnologías de información facilitan al ciudadano el acceso a cualquier portal, en todo el mundo existen organismos que tienen la tarea de suscitar nuevas herramientas con el afán de que los gobiernos brinden a sus ciudadanos un mayor acceso a la información, y que estos últimos ya conocen sus derechos en esta materia, los Archivos no están siendo el motor del acceso ciudadano a la información pública gubernamental, las leyes en esta materia se quedan incompletas defendiendo la opacidad y revolviendo al ciudadano con un lenguaje inentendible para aquellos que no tengan escuela universitaria⁹², la cultura del secretismo sigue latente en estas leyes que protegen a los gobernantes

⁹¹ Cuestión que analizaremos más adelante con lo que he decidido llamar, Archivos deleznable.

⁹² Y lo pongo en duda, el lenguaje está designado para que los abogados lo entiendan y no el grueso de la población.

corruptos con la protección de datos personales de cualquier persona identificada o identificable, pregunto, ¿Qué gobernante no es identificado o identificable?

Otro de los temas que ha estado presente en los discursos gubernamentales, y por consiguiente en el trabajo de investigación, es el de gobierno electrónico, cuyas promesas han sido el mayor acceso a la información, eliminar la opacidad a cambio de la transparencia, generación de portales que sirvan al ciudadano para acercarse al quehacer gubernamental, mejorar la eficacia de la información, y a través de ciudadanos y gobernantes capacitados mejorar la comunicación y relación entre ellos, sin embargo, parece ser que se está logrando un pequeño avance en términos de mayor transparencia (significado de menor corrupción), poco a poco los Archivos a los tres niveles gubernamentales van adquiriendo mayor eficacia en sus servicios, lo que al sumar estos dos elementos se transforma en una mayor calidad en lo que a rendición de cuentas se refiere.

La relación entre los Archivos, archivos y los temas de administración pública como la democracia, transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas nos permite abrir una impresionante brecha y espacios donde los ejercicios de reflexión se convierten en oportunidades para el beneficio de la misma administración, y, al mismo tiempo nos brinda la oportunidad que los ciudadanos podamos profundizar cada vez más en las implicaciones a las que las leyes se refieren.

La interacción existente el día de hoy entre la ciudadanía y el gobierno apunta a una nueva tendencia democrática no solo en el país, sino en el mundo entero, el contacto entre el administrado, administrador y la administración nos permite acceder a una nueva lógica gubernamental donde la secrecía, actuar arbitrario y la opacidad cada día tiene que ir en decrecimiento, esto debido a que gracias al acceso a la información pública gubernamental todos los grupos sociales tienen la posibilidad de entrar en el debate del quehacer gubernamental diario con el fin de acercarse a sus derechos, intereses y obligaciones.

En este sentido existen diferentes reformas hechas desde las interacciones hasta las reformas a nuestras diversas leyes, un ejemplo de ello es la reforma que se hace en 1999 al artículo 115 constitucional, en la cual se incorpora la ciudadana como un elemento de suma importancia en la toma de decisiones municipales de cada uno de los estados de la República, Comenta López Olvera (2007) que esto no puede ser considerado un elemento aislado ni causal, ya que precisamente la participación ciudadana debe distinguirse por la apertura que deben tener cualquier gobierno para incitar al pueblo

a la participación dentro de los temas gubernamentales cotidianos, lo que ha traído como consecuencia un cambio radical en la idea democrática, en la que los ciudadanos únicamente participaban a la hora de emitir su voto por X o Y partido o candidato.

Con grandes esfuerzos y pequeños pasos hemos dejado un poco atrás en el camino aquellos tiempos en los que los gobiernos controlaban a través de autoritarismo y nepotismo todo el quehacer e información generada, aquellos arcaicos sistemas tradicionales de participación ciudadana han dejado de ser útiles abriendo paso a unos más nuevos, y sobre todo mejores, para garantizar que el pueblo tenga derecho y obligación a participar, acceder a la información, y desde su trinchera, controlar la administración pública.

Antes de continuar hablando de participación ciudadana, debemos tener en cuenta la aclaración que hace Merino (2001), los conceptos dentro de las ciencias políticas han cambiado con el paso del tiempo, conceptos como democracia, elecciones, soberanía, ciudadanos han encontrado un significado social dependiendo de la época teórica en la que vivimos. En algún momento, comenta el autor, la democracia fue considerada como una lamentable forma de gobierno en la cual *los decretos del pueblo, son como mandatos del tirano*⁹³ debido a que los ciudadanos no tienen ningún tipo de derecho, por el contrario, los gobernantes eligen y pasan por encima de los mismos. En estas épocas no era bien visto que los ciudadanos tuvieran poder, existía un cierto miedo en dotarles de autoridad que pudiese provocar un caos dentro de las asambleas.

Un punto importante⁹⁴ es que no todos tenían la condición de ciudadanos, para ser acreedor a esta denominación, era necesario pertenecer a una familia específica dentro de la sociedad y/o haber acumulado ciertos éxitos y capital económico de forma individual, para de esta forma poder tener acceso a una participación, no obstante, al tener la condición de ciudadano todos tenían las mismas oportunidades por lo que no se realizaban elecciones sino sorteos para nombrar los cargos públicos que ocuparía cada uno de ellos, comenta Merino (2013) que *todos los ciudadanos se representaban a sí mismos y todos estaban obligados a la participación colectiva*.

Dentro de una democracia moderna, la ciudadanía elige a sus representantes, por lo tanto, se supone que todos los ciudadanos han aceptado las operaciones que la democracia plantea, y aunque la

⁹³ Véase, Aristóteles, (1985), La política, México: Porrúa.

⁹⁴ Que ya fue tomado en el capítulo I de este trabajo de investigación.

democracia es mucho más que el momento electoral, de una forma por demás civilizada el pueblo tiene la obligación de aceptar las distintas opiniones y dirimirlas a través de los votos.

En otras palabras: como todos tienen derecho a ser representados, pero no todos quieren que los represente la misma persona, deciden entonces ir a las elecciones. Pero quien las gana debe saber que no sólo representa a sus electores, sino a todos los ciudadanos. (Merino; 2013: 23)

Para el autor, existen cuatro formas de participación ciudadana, donde la primera efectivamente es el voto, la segunda forma se representa cuando los ciudadanos participan en las campañas políticas emprendidas por los diferentes partidos, la tercera se plasma en cuanto se participa en las labores colectivas dentro de su comunidad, y por último, la participación que se deriva de un conflicto en particular.

Lo anterior es de suma importancia debido a que desde que pensamos en democracia, lo hacemos pensando que la transparencia y la rendición de cuentas son fenómenos base de los mismos, el pueblo debe ser el soberano en un sistema de gobierno en el que se deben rendir cuentas oportunas, responsables y confiables para que los asuntos públicos siempre se encuentren abiertos al escrutinio público.

La transparencia y la rendición de cuentas dan legitimidad y credibilidad al sistema político democrático, permiten vigilar que éste sirva al bien común, y contribuyen a que gobernantes, legisladores y funcionarios públicos atiendan al interés general antes que a sus intereses particulares (Emmerich; 2004: 2)

Es por ello que, desde nuestra perspectiva, y conscientes de que ya existen diferentes escenarios tanto políticos y sociales donde existe una efectiva participación ciudadana, es menester fortalecerlos y abrir otros para vigorizar la idea de la transparencia y rendición de cuentas, ¿Cómo sabremos que esto se encuentra en el punto ideal? Cuando el ciudadano tenga una verdadera capacidad de decidir, gracias a esta respuesta surge una nueva interrogante ¿Cómo alcanzará esta capacidad el ciudadano si no es a través de los Archivos?

Hemos venido hablando durante todo el trabajo que en el año 2002, en nuestro país, entra en vigor la era de la transparencia y el derecho a la información pública con lo que el país se enfrenta a una ruptura gubernamental, esto porque en antaño la información que contenían los documentos era totalmente íntima y solamente podía ser consultada por los gobernantes y trabajadores de los Archivos

de las unidades administrativas que lo producían y contenían, rehusando así cualquier tipo de consulta de cualquier ciudadano. A pesar de los esfuerzos en materia de transparencia y rendición de cuentas, el trayecto no ha sido nada fácil debido a la poca o nula cultura archivística de la administración pública y sobre todo de la población mexicana.

A pesar de que el gobierno federal ha implementado políticas públicas y creado instituciones para aperturar la información, esta sigue siendo insuficiente, si bien el gobierno ha formulado leyes de **transparencia y acceso a la información pública, pero... ¿La información que se da a los ciudadanos es la correcta?, ¿Un ciudadano necesita el lenguaje específico para entender la información del documento?, ¿La información que se entrega está completa?, ¿Los Archivos se encuentran totalmente acomodados para que el ciudadano puede acceder a ellos evitando la negación del documento de archivo porque la persona encargada no encuentra el mismo?.** En caso de que cualquiera de las preguntas anteriores se conteste de una forma negativa en materia de rendición de cuentas o transparencia, estamos hablando de opacidad en el derecho al acceso a la información, lo que inmediatamente se traduce en un retroceso en la administración gubernamental. Cabe aclarar que esta opacidad puede ser inducida o involuntaria, la primera, se da porque no se quiere dar la información, en diferentes ocasiones las personas encargadas niegan el servicio ya sea porque no quieren trabajar, no saben dónde está o simplemente no quieren dar esa información por cuidado a un tercero, la segunda porque los archivos no están organizados de forma adecuada y es imposible el acceso a la dicha información.

Desde la perspectiva de Nacif (2011), los archivos públicos son la columna vertebral de la transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información, por lo tanto, la clasificación archivística es el pilar democrático que estamos buscando como sociedad, al respecto Nacif (2011) comenta que *la clave está en la relación existente entre la clasificación archivística, la transparencia y el acceso a la información, el punto de conexión son las atribuciones y las funciones de los sujetos obligados.*

A pesar de ello, nos atrevemos a decir que hoy, estos Archivos NO son el pilar donde se sustenta la democracia, transparencia y rendición de cuentas por la mala organización que existe dentro bajo la lógica de la gestión documental, porque la LGT sigue protegiendo a los servidores públicos haciendo reservada o confidencial la información para que no llegue a las manos de los ciudadanos, porque

muchas veces, también es parte de la ciudadanía que por motivos de desconfianza, pereza, desinformación no se acerca a los Archivos a ejercer su derecho y obligación al acceso de la información pública, poniendo así trabas que imposibilitan la rendición de cuentas, transparencia, y por ende, la democracia.

Si observamos las cosas como lo comenta Ramón Aguilera (2011), la transparencia es un valor dentro de la sociedad, el cual tenemos la obligación de fomentar día a día; el acceso a la información es el mecanismo constitucional con el que cuentan los ciudadanos para poder llevar a cabo la transparencia; y por último el Archivo, aquella herramienta que los órganos garantes en materia de rendición de cuentas y transparencia dotan al ciudadano para que tenga acceso a la información pública gubernamental con el fin de que todo documento de archivo se encuentre debidamente organizado en el momento en que sea solicitado, para que el sujeto pueda hacer válido su derecho a los primeros dos fenómenos, a partir de ello el autor plantea 4 momentos que nos pueden ayudar a entender lo anteriormente escrito⁹⁵.

El primer punto que tocaremos, según Aguilera (2011) es el de la información, cabe aclarar que no nos referimos a la información contenida en los archivos, sino a una etapa de la humanidad y más concretamente a la sociedad mexicana de acceso a la misma, por lo que preguntamos: ¿Qué es la información? A lo que la respuesta inmediata será un valor de la sociedad que responde a las categorías económicas del tener, el cual cuenta con la cabida de poder sostener, o incluso, transformar cualquier institución.

Este capital cultural será, desde la visión de algunos estudiosos de la sociedad actual⁹⁶, significado de más valía social dentro de las instituciones en la lucha por la ganancia de mercados, el autor cita que: *El capital intelectual de una empresa radica en el conocimiento de su personal y en el banco de datos institucional que resguarda toda su historia empresarial* (Aguilera; 2011: 43), la cual se encuentra resguardada en los documentos.

La información se convertirá en el fenómeno social definitivo en la valoración de las instituciones vistas como sujetos obligados, debido a que estas deben marchar de la forma más eficiente posible en cada

⁹⁵ Si bien no se desarrollarán uno a uno como subcapítulos, si haremos un pequeño recorrido por cada uno de ellos.

⁹⁶ Aguilera no dice cuáles son, me niego rotundamente a modificar el parafraseo que hago del autor, ya que esto sería modificar su idea.

uno de los niveles de su gestión, por lo que es menester, que todos los sistemas dentro de su misión administrativa se encuentren capacitados para ofrecer al ciudadano una información veraz, adecuada y oportuna en el momento en que el ciudadano la solicite, así las instituciones en los tres niveles gubernamentales se verán en la obligación de diseñar nuevas políticas públicas a favor del conocimiento por parte del ciudadano, lo cual según Aguilera (2011) nos llevará a: 1) *Maximizar el valor de los activos intelectuales de una organización*, 2) *mejorar y agilizar la toma de decisiones*, e 3) *incrementar la eficiencia operacional*.

Por otra parte, para adquirir cualquier tipo de conocimiento, hace falta la información, en el caso de la administración pública la información que se debe tener se consigue dentro de los Archivos, gracias al cumulo de documentos que ahí se encuentran, recordemos lo comentado en el capítulo III, los documentos de archivo son la herramienta, por medio de la cual, podemos acceder a la memoria histórica en cualquier ámbito de la vida social, llámese administración pública, economía, académica, política, etc.

Los documentos constituyen el núcleo o el alma donde se plasma la información que ha sido creada, procesada y conservada en el país y, por tanto, representa la memoria administrativa o corporativa que sustenta su pertenencia e identidad ligado a un país. (Aguilera; 2011: 45)

En el tercer capítulo, también hablamos de la seriación de las colecciones archivísticas, comentando que se debe agrupar por expedientes, el cual, deberá seguir una cierta metodología para que su creación, integración, organización, confiabilidad, conservación, seguridad y acceso puedan hacerse de la mejor manera posible con el fin de garantizar a los órganos gubernamentales y a los ciudadanos el documento de archivo como patrimonio documental.

En el caso de nuestro país, desde el año 2000 que nace la primera ley de transparencia, la historia de los Archivos ha cambiado radicalmente, si bien seguimos trabajando en la reconstrucción de la cultura archivística, existen en las diferentes leyes ciertas reglas para establecer un mínimo de cumplimiento en esta materia, por lo que el avance debe tener tendencias a un pronto cumplimiento total, el día que la archivística sea una prioridad verdadera y podamos decir: cumplimos el reto, la administración pública avanzará de una forma completamente diferente.

Los Archivos son el producto tangible de una responsabilidad social por parte de los servidores públicos, sin ellos es imposible la existencia no sólo de la democracia, transparencia y rendición de cuentas, sino incluso del mismo Estado, sin documentos de archivo no existe la memoria colectiva de

una sociedad y, probablemente tampoco su identidad, Aguilera (2011) cita Comisión Jurídica Internacional de la Asamblea General de las Naciones Unidas subrayaba en el año del 2005 y menciona:

Aunque uno pueda imaginarse, por ejemplo, un Estado sin ejército, es imposible imaginar un **Estado sin moneda, sin fondos y sin archivos..., que constituyen... las formas de bienes del Estado** más fundamentales y generalizadas hasta el extremo de que se puede afirmar que se derivan de la propia existencia del Estado (Aguilera: 2011: 47-48).

La relación existente entre los Archivos, archivos, acceso a la información, conocimiento, participación ciudadana, democracia, transparencia no sólo nos da la posibilidad de encontrarnos con nuevos escenarios y espacios de reflexión, sino que nos dota de mejores oportunidades para contar con una administración eficiente y eficaz, dándonos como ciudadanos la oportunidad de acercarnos cada día más una verdadera democracia, en la cual podamos participar capaz y libremente en el actuar de nuestros gobernantes.

Pero, ¿En realidad los Archivos dentro de la administración pública se encuentran en las condiciones mínimas que hemos estado hablando? Me atrevo a decir en forma de hipótesis⁹⁷ que no, los Archivos se encuentran en condiciones deprimentes, lo que inmediatamente da como resultado la obstaculización de los procesos democráticos en materia de transparencia y rendición de cuentas, por lo cual antes de exponer los resultados de la práctica de campo, es menester dedicar un pequeño apartado a las condiciones deleznable en la que se encuentran los Archivos en México con el fin de dar un acercamiento al monstruo al que nos enfrentamos, no sólo dentro de este trabajo de investigación, sino en la administración pública mexicana. Tal como lo comenta Ramírez De León (2007) *El carácter marginal de los archivos en su entorno institucional y social dificulta en grado extremo las condiciones de acceso físico e intelectual a la información documental.*

Como lo hemos venido platicando, dentro de las leyes emitidas en materia de transparencia y acceso a la información se reconoce la importancia que debe tener el impulso, fortalecimiento y socialización de nuevas formas de democratizar el país, dos de estas nuevas ideas son la de transparencia y rendición de cuentas, no obstante, nos parece que sigue faltando algo de suma importancia, el reconocimiento de la valía de los Archivos y archivos con el fin de homologar lo que se encuentra plasmada en las leyes y lo que pasa en la vida cotidiana, aquello que los abogados y politólogos

⁹⁷ Lo menciono en forma de hipótesis porque el siguiente capítulo es mi práctica de campo, en la cual observaré este fenómeno con el fin de poner sobre la mesa la hipótesis inicial.

(creadores de las leyes) no observan porque no conocen. Este es uno de los grandes objetivos de este trabajo de investigación, más adelante, cuando se haga el análisis del trabajo de campo se observarán las diferencias de lo que plasma la ley y lo que realmente es el proceso archivístico que se está llevando en los municipios del Estado de Hidalgo.

Este capítulo tiene como objetivo observar las condiciones en la que se encuentran la mayoría de los Archivos municipales del Estado de Hidalgo, el contexto no es para nada es prometedor ya que si los reservorios donde se guardan los documentos de archivo no tienen las condiciones marcadas por la metodología archivística es casi imposible que los ciudadanos podamos acceder a la información solicitada y eso sin contar las detestables condiciones en la que las leyes siguen protegiendo a ciertos sectores identificados o identificables.

Si bien es cierto, que con la primera ley de transparencia, los diferentes niveles de la administración pública voltean a ver qué está pasando con los Archivos, y se observan, pequeños pasos en esta materia, también vemos que a pesar de los notables esfuerzos la situación no ha cambiado mucho, dentro de estos repertorios siguen existiendo un cumulo de diferentes inconvenientes, poniendo así en duda la importancia de la participación archivística en la cultura de transparencia y rendición de cuentas planteada por el gobierno federal.

Sin duda alguna, los Archivos son un pilar dentro de la construcción de un gobierno que se precie de ser democrático, en ellos el ciudadano tiene la posibilidad de encontrar información de gran valía tanto en su memoria histórica como en el desempeño de la gestión pública. Empero la situación en la que se encuentran los Archivos, no es la mejor; por una parte, la administración pública sigue viéndolos como algo secundario, situándolos en viejas bodegas olvidadas, lo observan como un cumulo de papeles inservibles.

Por otro lado, durante la formación de este trabajo de investigación no faltaron las pláticas sobre el mismo en los diferentes ámbitos en los que tuve la oportunidad de desarrollarme fuera de la academia, dentro de mi vida personal y privada, cuando alguna persona me preguntaba sobre el tema, simplemente perdía el interés al mencionar la palabra *archivo*, otros contestaban: *porque te gusta la escuela y eso de los Archivos es para puros intelectuales*, incluso cuando tuve la oportunidad de trabajar para el Archivo General de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo me di cuenta que únicamente el argumento anterior no se encuentra alejado de la realidad, la sociedad mexicana no

está acostumbrada a buscar información dentro de estos edificios, dejando esta tarea exclusivamente a la investigación académica o periodística.

El contexto, por demás marginal, en la que viven los Archivos en su entorno institucional y social, es una gran dificultad para las condiciones del acceso tanto físico como intelectual, no sólo a la información, sino al presupuesto, siendo este otro gran problema, las gestiones gubernamentales no quieren invertir en esta parte, ya sea por desinterés del periodo gubernamental, desconocimiento o incluso si, decir la realidad, ¿Para qué invertir en algo que al grueso de la población no le importa?, esto sumado a la poca profesionalización académica dentro de nuestro país limita considerablemente la capacidad de las organizaciones archivísticas para realizar un trabajo que pueda cumplir con las expectativas.

La poca valoración al tema de los Archivos, le condena inmediatamente a una condición de rezago, en la que se observa más como un peso administrativo que como el recurso indispensable para alcanzar la transparencia y rendición de cuentas, nos enfrentamos a un problema estructural que tiene su origen dentro de la administración pública debido a que los Archivos se sitúan en el centro de la gestión de las instituciones al ser productoras de documentos de archivo.

Uno de los fenómenos que más debe preocupar, comenta Ramírez De León (2007) es la sobre explotación de archivos, este resulta del descuido de las instituciones al ser duplicados, no hacer un buen expurgo de los documentos, vicios, la cultura de *las mil y una copias*, crecimiento de la sociedad, entre otras, Heredia (2007) comenta que: *si los Archivos son esencialmente la memoria de la sociedad, esta no puede estar mermada, porque llevaría al olvido de cosas importantes, desnaturalizando así la esencia de aquellos.*

Como conclusión podemos decir que los Archivos no únicamente tienen problemas en la gráfica, la visión que tiene la sociedad de ellos, los profesionistas que se encuentran dentro de los acervos documentales, sino la conformación de la gestión documental también puede ser la adecuada o deleznable si esta resulta de un medio ambiente hostil donde la Ley de Archivos es la última parte del discurso gubernamental planteado por una falaz cultura de transparencia, una política pública urgente y apurada.

El diseño e instrumentación de políticas públicas, debidamente articuladas alrededor de una pertinente Ley de Archivos, podrá favorecer la planeación permanente del desarrollo archivístico

de las instituciones y también la adopción de una cultura social sobre su importancia (Ramírez; 2007: 12).

6.6.- METODOLOGÍA COMPARADA, EL CASO DE 3 ARCHIVOS

El objetivo de este subcapítulo es mostrar la metodología utilizada dentro de este trabajo de investigación además de lo encontrado en mi práctica de campo, donde se utilizarán tres Archivos del Estado de Hidalgo, mismos que se tomaron en cuenta a partir de un criterio de urbanización, usando el Archivo del Estado de Hidalgo como urbano, el municipio de Tizayuca como semi urbano y el de Huasca de Ocampo como rural, la clasificación y definición fue tomada desde el documento encontrado en la red, Re-definiendo el espacio urbano y rural en México: ¿es posible una mejor caracterización de la diversidad municipal? De Caridad Araujo, quien cita que:

Siguiendo los criterios vigentes en México y establecidos por la DPA, en este documento se clasifican las municipalidades en tres grupos: - Las municipalidades urbanas, con una población mayor a 15.000 habitantes. - Las municipalidades semi urbanas, cuya población es de 2.500 a 15.000 personas. - Las municipalidades rurales, con poblaciones menores a 2.500 habitantes. (Araujo; 2005: 4)

cabe mencionar que los instrumentos de recolección de datos⁹⁸ también fueron aplicados al Maestro en Ciencias Sociales Luis Abel Roque actual director del Archivo General de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo y presidente de la Red Nacional de Archivos de Instituciones de Educación Superior (RENAIES), este último con el fin de esclarecer un poco más la situación en la que se encuentran los Archivos en nuestro país y su vinculación con la rendición de cuentas y transparencia.

La tarea de quien se dedica a estudiar las ciencias sociales, y en este caso, la ciencia política, es examinar un caso particular, siempre estando consciente de un contexto general, de otro modo, comenta Sartori (2015) el análisis realizado será únicamente una realidad trivial debido a que el mismo resultará totalmente desubicado.

La metodología comparada nos sirve dentro del trabajo como un método de control a las aseveraciones realizadas durante la elaboración del mismo, el autor hace la aclaración que, si bien

⁹⁸ Los cuales se muestran como anexos al final del trabajo de investigación

este no es un control poderoso, si llega a donde otro control no lo hace, ¿A qué se refiere con esto? Para él existen cuatro métodos de comprobación teórica, que son el experimental, estadístico, comparado e histórico.

Sobre el primero comenta que es el más fiable, no obstante, sirve para un microanálisis, de poca utilidad en las ciencias políticas y la sociología; sobre el estadístico comenta que los datos no gozan de validez, por lo tanto, caen en lo sospechoso; el método histórico es el que menos control tiene, por lo tanto, ni sociólogos ni politólogos lo toman mucho en cuenta; en el caso del método comparado⁹⁹, dice Sartori que es al que más recurrimos, esto debido a que muchas veces no tenemos los datos suficientes para hacer un análisis estadístico, por lo tanto, se opta por comparar estos datos.

Desde esta perspectiva, observamos que todo puede ser comparable, cuidando mucho que como bien lo comentan Morlino y Sartori (2002), no se pueden comparar perros con gatos, sino que los datos deberán pertenecer al mismo género, especie, subespecie y así sucesivamente, siendo la identidad de clase la que justifica dicha comparación.

Una metodología comparada nos ayuda a la formulación de nuevas hipótesis en el proceso de, no sólo de la investigación, sino en el de la comprensión y el hermenéutico, lo que se traducirá en resultados de mayor relevancia, esto es que gracias a la comparación nos permite analizar cada una de las diferentes corrientes teóricas, metodológicas y epistemológicas que vamos utilizando para poder aterrizarlas en una hipótesis más centrada teniendo un mejor control sobre los casos a exponer. Comenta Morlino (2007) que la comparación únicamente es el primer paso *lo que se necesita es la indicación de los problemas por afrontar, de las opciones a efectuar, de los procedimientos a seguir cuando buscamos respuestas a cuestiones* que el autor explica al principio del ensayo.

Dentro de mi investigación el Archivo General de la UAEH será el parteaguas para poder comparar los demás, se ha repetido en múltiples ocasiones que, sin la existencia de la memoria histórica y administrativa encontrada en los Archivos, la transparencia y rendición de cuentas no existirá porque es imposible que el ciudadano pueda tener acceso a esos documentos debido al desorden existente

⁹⁹ Si bien es cierto que Sartori, lo pone en tercer lugar, lo dejo hasta el cuarto con afán de hacer un análisis más exhaustivo.

en ellos, el desarrollo de la investigación ha ido dando pequeños escenarios para afrontar esos problemas, empero en el trabajo de investigación del doctorado se continuará este tema y se darán los puntos de mejora mucho más específicos teniendo claro el problema de investigación y muchas más respuestas de las que hoy se tienen.

Morlino (2007) plantea que una vez identificada la metodología, los siguientes pasos que debemos enfrentar es el establecimiento de la pregunta y objetivos de la investigación, para poder hacerlo necesitamos forzosamente identificar el problema de investigación para lo que tuvimos que leer aspectos de Archivo, transparencia, rendición y democracia para así tener los elementos para poder plantear una hipótesis que apunta a la idea que si no existe una verdadera gestión documental dentro de los Archivos, es imposible que pueda darse una rendición de cuentas, transparencia, y, por lo tanto, democracia.

Con el afán de poder comprobar, o bien rechazar la hipótesis planteada desde el principio de la investigación, durante el proceso de dos años hemos visitado no sólo los Archivos observados dentro del trabajo, sino algunas visitas al AGN y algunos otros Archivos municipales que no se encuentran en el análisis aquí expuesto, con el afán de no saturar las propiedades e identificando que las mismas son fenómenos repetidos en los Archivos dentro del Estado de Hidalgo. Así mismo, se consideraron los dispositivos gubernamentales que inviten a una mayor participación ciudadana en el quehacer diario de sus gobernantes.

La transparencia se analizó a partir del acceso a la información definida en el artículo 6 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, la cual cita: *Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y solo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes*, y la opacidad contemplada y referida desde el nepotismo encontrado en nuestro país, Jonathan Fox se refiere a la transparencia opaca como:

Formas de difusión de información oficial que no revelan cómo se desempeñan las instituciones en la práctica, ya sea en términos de cómo se toman decisiones o de cuáles son los resultados de sus acciones (...) [o] a la información que sólo se divulga nominalmente (...) pero que no resulta confiable (Fox; 2007: 191).

En el caso del acceso a la información, encontramos 4 elementos de suma importancia: I) si se cuenta con ley de transparencia, la cual establezca las normas y parámetros para la misma; II) la apertura de la información abierta o restringida en base a lo que la ley establece; III) la fortaleza que tengan los Archivos con el fin de dar seguimiento a lo que dispone la ley; y; IIII) el acceso del ciudadano a los mecanismos que le acerquen al acceso a la información pública gubernamental. La rendición de cuentas también refiere a dos concepciones, una llamada horizontal, y por el otro lado, la vertical.

Para que exista una rendición de cuentas horizontal es necesario que los Archivos se encuentren perfectamente acomodados para que los documentos de archivo puedan dotar a los ciudadanos de la información correcta y más fehaciente posible, la existencia de un organismo encargado de la legitimación del uso correcto de los recursos públicos y sancione a los órganos garantes en caso de no cumplir lo que la ley impone, y, por último, que estos organismos lleven a cabo audiencias de auditoria por parte del gobierno tanto estatal como federal. Por otro lado, la rendición de cuentas vertical apunta a la participación ciudadana midiéndose a partir de los mecanismos con los que cuentan los ciudadanos para ejercer su derecho y obligación al acceso a la información, lo cual le llevará a conocer los recursos públicos entregados a la entidad; si el ciudadano tiene la iniciativa de participar en la implementación de políticas públicas; y la organización que muestren para organizarse en grupos y asociaciones ciudadanas. La participación ciudadana, es entendida por Arzaluz (1999) como la intervención de los ciudadanos en actividades públicas, en tanto portadores de intereses sociales por lo tanto sino contamos con las herramientas necesarias para llevar a cabo una buena rendición de cuentas vertical es casi imposible que uno de los elementos la transparencia y rendición pueda llevarse a cabo.

Si no existe Archivos completamente acomodados, es casi imposible el cumplimiento de la transparencia y rendición de cuentas, por lo tanto, de la participación ciudadana y, así consecutivamente de la democracia. Para ello se necesita que la archivística cuente con dos instrumentos sumamente básicos como son el cuadro general de clasificación archivística y el catálogo de disposición documental, los cuales deben estar diseñados para facilitar el derecho al acceso a la información, en medida que estos instrumentos sean claros, eficientes y eficaces permitirán a cualquier persona, sin importar la rama de la ciencia la cual provengan o incluso la ausencia de esta educación formal, la gran posibilidad de poder acceder al gran cumulo de información generada por las instituciones garantes en materia de transparencia.

En este sentido, como personas, debemos hacer un esfuerzo para determinar cuál es el uso de la transparencia, de qué nos sirve exigir nuestro derecho al acceso a la información, nuestro derecho a la verdad. Hoy en día todavía existen grandes problemas con los términos de transparencia y rendición de cuentas, al confundirlos ya sea en su marco conceptual o en su aplicación caemos inmediatamente en una desinformación. Lo primero que debemos entender es que los Archivos son un lugar reservado para salvaguardar la memoria, el derecho que las personas tienen a exigir una rendición de cuentas es completamente distinto, a que sí, las dependencias cuentan con un SNA.

Sin duda alguna es de suma importancia que las dependencias u órganos deben tener un perfecto acomodo, ya que de ello dependerá la inmediatez de la respuesta otorgada a cada una de las solicitudes de información, por lo tanto, facilitará que los sujetos obligados cuenten con una rendición de cuentas eficiente y eficaz al tener localizada la información de su quehacer cotidiano. Sin embargo, el derecho a la información no es algo que deba estar condicionado por las buenas o malas prácticas de la gestión documental por parte de las instituciones, la LGT exige que al ciudadano se le dé respuesta puntual sin importar la gestión documental, si como Archivo no se cuenta con un verdadero acomodo archivístico es responsabilidad única y exclusivamente de las instituciones y, no debe influir, en la calidad de la información. A continuación, se mostrará parte de la matriz de datos para ayudar al lector a entender la aplicación de esta metodología comparada¹⁰⁰, cabe mencionar que la tabla 4 de este documento, la cual refiere los elementos del cuadro general de clasificación, establece los 5 componentes de este vital instrumento de catalogación archivística.

TABLA 8: Matriz de datos, metodología comparada

Archivos	Estado de Hidalgo	Huasca de Ocampo	Tizayuca	Archivo General de la UAEH
Cuadro General de Clasificación	Se encuentra dentro del recinto, sumado a él, la disposición de cada uno de los trabajadores para atender las necesidades del usuario	No cuentan con CGC actualizado, la última actualización fue realizada por la Lic en administración Cindy García en el año 2014,	El CGC se encuentra en construcción, no obstante, no se tiene acceso a él.	Cuenta con todos los CGC, el acceso es a ellos es sumamente fácil.

¹⁰⁰ Vease página 24 de este trabajo de investigación.

		en la administración gubernamental anterior.		
Atendido por	<p>El primer acceso es la seguridad pública que sin problema te permite la entrada siempre que cumplas los requisitos de cualquier dependencia gubernamental: identificación y registro.</p> <p>Posteriormente existen diferentes departamentos donde no todos son archivistas, pero, tienen el conocimiento y disposición para atender al usuario.</p>	<p>Es evidente que no son archivistas, el acceso a los documentos es difícil y más cuando se dan cuenta que el usuario tiene conocimientos básicos de la archivística, es evidente que no se encuentra en las condiciones óptimas.</p> <p>La señora no es archivera, es la misma a cargo de la biblioteca del municipio.</p>	En este recinto si existen archivistas, el acceso es un tanto restringido por las condiciones del territorio.	Las piedras angulares del recinto en materia de personal se encuentran estructuradas de la mejor manera posible desde la seguridad que se encuentra en las puertas, cada departamento cuenta con un profesional que facilita el acceso a cualquier información.
Condiciones territoriales	El Archivo se encuentra en la óptima posición territorial, donde la localización al mismo es totalmente accesible y cuenta con todas las condiciones para poder ingresar a cada una de las áreas dependiendo la necesidad.	La mayoría de las personas, incluyendo a los policías, no conocen la localización, el Archivo se encuentra dentro de otra dependencia que es la presidencia municipal, e inmediatamente se observa que la disposición territorial fue como dice Lindblom (1992) para salir del paso.	El Archivo está debajo de los sanitarios del auditorio municipal.	La UAEH tuvo a bien, generar la construcción del recinto con las especificaciones correctas para el resguardo de los documentos de archivo, el acceso es un poco confuso, pero nada imposible.
Datos curiosos de la práctica de campo	El presupuesto no es el mejor, por lo que se acurta que los documentos sean guardados en cajas de cartón en lugar de polietileno, se encuentran otras tres series documentales de los municipios de Actopan, Mineral de la Chico y Huasca	El personal cambia con la nueva administración, lo que hace completamente difícil la apropiación teórica del recinto.	Aunque tienen personas capacitadas el presupuesto es mínimo, y es difícil entender cómo se encuentra debajo del auditorio municipal.	El director general es presidente de la RENAIES, lo que facilita la comprensión y aterrizaje de los temas comentados mundialmente en materia de documentos de archivo, cuentan con becarios y prestadores de servicio social de la UAEH.

El escenario sociohistorico en el que se encuentran hoy en día los Archivos como reservorio de nuestra historia, es realmente deleznable, poco prometedor y sobre todo triste. Los resultados que podemos obtener después de 26 meses de esta investigación en la cual se utilizó la metodología comparada como guía y lentes de la observación del fenómeno son los siguientes.

- Encontramos un gran problema en lo que a materia teórica se refiere, esto por la delimitación de los términos y conceptos, lo que trae como daño colateral inmediato, entre el logos y el ista, donde la primera se refiera a la ciencia y la segunda a una disciplina. Repito *los mismos archivónomos no son capaces de ponerse de acuerdo en los simples conceptos que la disciplina marca como elementales.* (94)
- Si bien es cierto que la transparencia y rendición de cuentas, han tomado un espacio importante de reflexión y posturas analíticas en torno a lo que en materia de democracia, Estado, gestión y administración pública refiere existen dificultades para su aterrizaje teórico y poder llevar una práctica eficiente y eficaz de los mismos. Esto último no es en materia de archivos, sino algo que atañe la responsabilidad de académicos, intelectuales, servidores públicos y pueblo en general.
- Parece que existen un mal entendimiento de las obligaciones y derechos de las unidades de enlace, esto gracias al mal aterrizaje de lo que es la transparencia y rendición de cuentas, en algunos momentos parece confundirse y pensar que es lo mismo.
- Aunque la transparencia y rendición de cuentas, tienen que ser temas totalmente relacionados y condicionantes de los procesos en la labor diaria de las instituciones gubernamentales, públicas y privadas, todavía no se observan como principios centrales de una gestión y desempeño de las dependencias, sin importar la misión filosófica-política de la misma.
- Cuando la transparencia y rendición de cuentas tome la importancia debida, estas se convertirán en instrumentos para un mejor ejercicio de los aparatos de Estado.

- La transparencia debe enfocarse, al menos en términos conceptuales a la existencia o falta de información clara y eficaz sobre cualquier dependencia. Cabe aclarar que la información puede existir y no describir lo que ocurre en la realidad en el quehacer de las dependencias, a esto le vamos a llamar transparencia turbia, a diferencia de lo que llamamos transparencia deslumbrante que hace referencia a toda aquella política de acceso a la información y define el verdadero ejercicio de toda dependencia obligada a transparentar su ejercicio diario.
- La rendición de cuentas, no debe limitarse a la opción de tener acceso a la información real existente en cada una de las dependencias, sino, a las relaciones interdependientes que se gestan a través de ella entre gobernados y gobernantes.
- Sin importar la misión político-filosófica de la institución, tiene la obligación de contar con un departamento dedicado única y exclusivamente a transparentar la información que se genera día a día para tener una oportuna rendición de cuentas
- La administración pública debe satisfacer las necesidades de cualquier ciudadano en materia de transparencia y rendición de cuentas, para ello, es menester contar con técnicas de planeación que resuelvan las peticiones de información ciudadana.
- El recinto archivístico constituye uno de los más grandes pilares de la administración pública en materia de transparencia y rendición de cuentas, debido a esto, todas las instituciones tienen la obligación de pertenecer a esta lógica del gobierno abierto debe pretender responder y mantener en las mejores condiciones los documentos de archivo para, así, tener un excelente funcionamiento de las áreas designadas como sujetos obligados.
- Las distintas series de disposición y condiciones en las que debe encontrarse un archivo tendrán que emplearse a fondo para poder tener la posibilidad de brindar un servicio competitivo y eficiente.

7.- CONCLUSIONES

Después de la pronunciación del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional sobre la importancia del tema de transparencia y sumado a la reforma del 77 al artículo sexto de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, es como México en el año 2002 enuncia una Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, marcando un preámbulo hasta ese momento inexistente en nuestro país, no obstante, nos hemos encontrado con distintas trabas que no permiten el total acceso a la información pública entorpeciendo así la rendición de cuentas, y, por ende, la democracia. Todo gobierno que se precia de ser democrático deberá instaurar entre sus premisas el derecho a la información, sin embargo, este último será imposible sin la existencia y organización de los acervos documentales.

Los archivos como institución encargada de custodiar documentos, materia prima de la información, tendrán que dejar de ser aquellos edificios con un montón de papeles viejos y convertirse en verdaderos pilares, no solo de la información pública, sino de la participación ciudadana consciente. Hoy en día existen diferentes archivos que cumplen con las normas archivísticas al pie de la letra, en el caso del Estado de Hidalgo podemos encontrar el Archivo General de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo y el Archivo General del Estado (AGE), presididos por el Maestro Abel Roque y el Licenciado Arturo Rojas Hernández respectivamente quienes se han dado a la tarea crear verdaderos reservorios ayudando directamente a las premisas del gobierno abierto como transparencia y rendición de cuentas.

En contra parte a esto, existen archivos en condiciones totalmente deleznable, como es el caso del observado en el municipio de Tizayuca donde los documentos de archivo se encuentran *literal* bajo el suelo de los sanitarios del auditorio municipal, espacio al que cualquier ciudadano tiene acceso por lo que gran cantidad de fluidos fecales pueden caer directamente a ellos provocando el deterioro, degradación y pérdida de los documentos.

A medida que los ciudadanos se interesan por hacer valer su derecho a la información, crece con ello, la constante negación a la misma, ya sea con el pretexto de la inexistencia del documento o porque simplemente no se encuentra debido al descuido administrativo de la institución (También convertida,

en unidad de enlace), lo que ocasiona inmediatamente la frustración ciudadana y aumento a la desconfianza a estas instituciones teniendo como daño colateral inmediato, el alejamiento del ciudadano a la información, que terminará en la NO participación en los asuntos gubernamentales, contando los días de la votación. Hoy en día, en pleno 2018, podemos decir que los reservorios de archivos, se encuentran en situaciones completamente diferentes entre ellos, mientras por un lado existen algunos como el de la UAEH y el AGE en los cuales podemos hablar de una automatización, acomodo y digitalización de sus fondos documentales, algunos otros no tienen ni siquiera un espacio dedicado exclusivamente a los documentos.

Además, de ello, nos encontramos con que, en México, hasta marzo del 2016 únicamente existían tres universidades en México las cuales incluyen la Escuela Nacional de Biblioteconomía y archivonomía (ENBA) con más de 70 años, la Universidad de Autónoma de San Luis Potosí (UASLP) con más de 30 años y la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) de recién ingreso, teniendo su primera generación en la segunda mitad del 2015. La falta de difusión ha sido uno de los grandes problemas, por lo que pocos estudiantes se encuentran interesados, en marzo del 2016, Mariano Orozco, director de la ENBA, comentó *no son carreras tradicionales, pero son de las nuevas carreras que tienen mucho campo de trabajo. Hay mucho empleo, hay un boom archivístico que surgió apenas hace unos seis o siete años, que fue cuando se ha despertado el interés*¹⁰¹.

Esto es de suma importancia debido a la idea de la aprobación de la Ley de Archivos a inicios del 2018, ya que, hasta el momento son innumerables los casos donde dentro de los reservorios de archivos se presenta el dilema que los documentos no existen, cuestión no del todo alejada de la realidad, o incluso, cuando llegan a encontrarse no están debidamente catalogados, cuestión que impide la inmediata localización del documento de archivo.

Durante un largo periodo el AGN se ha dado a contado con la ardua tarea de crear un SNA que cumpla con las exigencias que los Archivos y todo el contexto en materia de transparencia requieren, logrando para el año del 2012, la primera publicación de la Ley Federal de Archivos (LFA) la cual se centraba en la administración pública federal en materia de Archivos. Hoy debemos crear un escenario donde si bien es imprescindible la unificación y homologación de las normas archivísticas, también es

¹⁰¹ Véase Romero, R. (10 de marzo del 2016). Pocos jóvenes se interesan en estudiar archivonomía. Recuperado de <https://www.vanguardia.com.mx/articulo/pocos-jovenes-se-interesan-en-estudiar-archivonomia>.

menester, dar autonomía a cada una de las unidades garantes en cada una de las entidades federativas del país.

Hoy, en pleno 2018, es completamente necesario observar a cada uno de los Archivos como custodios de los documentos que nos darán fe y legalidad a la historia de un pueblo, dejando atrás la deleznable idea de ser los depositarios de documentos incorporados, si bien nos va, metodológicamente a series documentales que para el ciudadano muchas veces no tiene razón de ser.

Esta modificación a la estructura del pensamiento sobre los Archivos, podrán ayudarnos en diferentes escenarios con el fin de alcanzar una mejor transparencia y rendición de cuentas, en diferentes ocasiones¹⁰² el presupuesto otorgado para los mismos es completamente risorio, ¿Cómo vamos a crear un sistema municipal de Archivos sin la existencia de un fondo monetario lo suficientemente amplio para cubrir las necesidades de capital humano y material requerido para una buena gestión?, este es uno de los que nos parecen los puntos más grandes de las condiciones tan pobres de nuestros Archivos municipales, ¿A qué se debe? Una de las posturas es que si bien las leyes mexicanas cuentan con la sabiduría de los más grandes abogados y teóricos de nuestro país¹⁰³, estos no cuentan con la menor capacitación e información archivística. Además, que la LGT debería estar cimentada en la Ley de Archivos y no al revés, como es el caso.

*Por otro lado, si pensamos en la democracia, recordemos que hace 18 años nos tocó vivir, lo que seguramente puede ser catalogado como el mayor hecho de transición política en México, el rompimiento del autoritarismo y la hegemonía del PRI ha traído consigo un cambio en el sistema político de nuestro país.

Esta transición ha dado como fruto diversos fenómenos, entre ellos los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, que en repetidas ocasiones parecen confundirse. La transparencia se debe tomar como un concepto, el cual deberá encontrarse íntimamente ligado a la posibilidad real que debe tener el ciudadano para acceder a la información de cualquier dependencia, esta idea transparente exige un gran consenso de los procesos democráticos a tal grado que se ha demostrado que entre más altos sean los niveles de transparencia, mayores son los niveles de democracia. En países donde la corrupción es el pan de cada día y las decisiones gubernamentales tienen más incertidumbre, la

¹⁰² *Como es el caso de los Archivos de Huasca y Tizayuca*

¹⁰³ Según organismos internacionales, la LGT en México, es la mejor redactada

transparencia no ha alcanzado los niveles ideales. En el caso de la rendición de cuentas, podemos observarlo como el mecanismo que permite el cumplimiento de la transparencia, debido a que es un sistema gubernamental que exige a todo servidor o sujeto obligado a poner dicha información a la mano del ciudadano.

Los documentos de archivo son una base importante para que estos mecanismos se cumplan, si pensamos en cualquier institución gubernamental como el caso de la Secretaría de educación pública (SEP), utilizada únicamente para ejemplificar, observamos directa e inmediatamente que su función es cuidar y fomentar que todas las personas tengan una educación de calidad sin importar condiciones sexuales, de género o condición social, no obstante, necesita de una unidad de enlace capaz de transparentar y rendir cuentas a todo aquel que se encuentre interesado en ello. Para esto dicha dependencia necesita de un reservorio de archivos que consienta y promueva el fácil acceso a toda información generada dentro de su quehacer cotidiano.

El tema archivístico no es de menor importancia para poder tener acceso y la oportunidad de un país en el que la opacidad se vaya acabando día a día, ¿Cómo lograremos esto? A través de la rendición de cuentas y la transparencia. Es momento, que como política se establezca una eficaz administración pública para que las personas puedan acceder a su propia historia, a su quehacer diario, a la realidad del pueblo más allá de los informes gubernamentales, slogans políticos y demás dispositivos utilizados por los gobiernos para conseguir votos el día de la elección. La eficiente coordinación de las dependencias (Independientemente de su función política filosófica) para permitir el acceso a la información a través de la transparencia y la rendición de cuentas será lo que nos llevará al final de día a un Estado democrático, en el cual la participación ciudadana no se verá reflejada en las elecciones de cada 2, 3 o 6 años, sino en los problemas y fenómenos de su comunidad, municipio, estado y país. Por lo tanto, después de la investigación seguimos pensando que el:

Documento de archivo es un elemento pilar de la transparencia democrática.

Bibliografía

- Ackerman, J. &. (2010). *Leyes de Acceso a la Información en el Mundo*. México: Cuadernos de Transparencia IFAI #7.
- Ackerman, J. (. (2016). *Más allá del acceso a la información: Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*. Ciudad Universitaria, México: Siglo XXI.
- Adler, M. (1975). *Democracia política y democracia social*. México: Ediciones Roca.
- AGN. (1995). *Depósitos de archivo*. Colombia: AGN.
- Aguilar, J. A. (2015). *Transparencia y democracia #10*. México: Instituto Nacional de Acceso a la Información.
- Aguilar, L. (1992). *La hechura de las políticas públicas*. México: Porrúa.
- Aguilera Murguía, R. (2011). Archivos, transparencia y acceso a la información. En L. d. (Coordinadora), *Temas Selectos de Transparencia y Acceso a la Información* (págs. 39-53). México: Instituto Veracruzano de Acceso a la Información.
- Aguilera Murguía, R. (2014). *Archivos: un componente indispensable del sistema de rendición de cuentas*. México, DF: Red por la Rendición de Cuentas, CIDE.
- Alberch, R., Boix, L., & Navarro, N. (2001). *Archivos y cultura: Manual de dinamización*. España: Trea.
- Alighieri, D. (2004). *La Monarquía*. España, Madrid: Editorial Alianza.
- Aquino, S. T. (1989). *La monarquía*. Madrid, España: Técnos.
- Archivos, D. d. (16 de Noviembre de 2016). *Archivo General de la Nación*. Obtenido de <http://www.agn.gob.mx/menuprincipal/archivistica/pdf/instructivoCuadroClasificacion06072012.pdf>
- Arellado, D., & Walter., L. (2012). Una premisa olvidada de la transparencia gubernamental: La gestión de la documentación. En G. Cejudo, S. López Ayllón, & A. Ríos Cázeres, *La política de la transparencia en México: Instituciones, logros y desafíos* (págs. 86-137). Ciudad de México, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- Arellano, D., & Blanco, F. (2013). *Políticas públicas y democracia*. México: Instituto federal Electoral.
- Aristóteles. (1985). *La política*. México: Porrúa.
- Arzaluz, S. (agosto de 1999). *Calaméo*. Obtenido de <http://es.calameo.com/read/002208810682d006a9a8f>
- Barnard, A. (2013). *Archivos electrónicos: textos y contextos*. Puebla, México: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Bello Argellés, C., & Borrell, Á. (2002). *El patrimonio bibliográfico y documental: Claves para su conservación preventiva*. España: Trea.

- Bobbio, N. (1985). *El futuro de la democracia*. España: Plaza Janes Editores.
- Bobbio, N. (2006). *Estado, gobierno y sociedad*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Bobbio, N. (2008). *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Bobbio, N. (2013). *Democracia y secreto*. México: FCE.
- Bulcournf, P. &. (Octubre del 2008). ¿Por qué comparar políticas públicas? *Política comparada.com.ar*, 1-49.
- Carmona, J. (2015). El derecho de acceso a la información a la luz de la reforma en materia de derechos humanos. En J. Perschard, *A 10 años del derecho de acceso a la información en México: Nuevos paradigmas para su garantía* (págs. 33-78). México: INAI.
- Cejudo, G., López Ayllón, S., & Ríos Cázares, A. (2012). *La política de la transparencia en México: Instituciones, logros y desafíos*. Ciudad de México, México: Centro de Investigaciones y Docencia Económicas.
- Cerroni, U. (1991). *Reglas y valores de la democracia*. México, D.F.: Alianza.
- Coca, J., & López de la Fuente, G. (Julio-Septiembre 2016). Reflexiones sobre pluralismo político y educación intercultural en las sociedades democráticas contemporáneas. *Aposta, Revista de ciencias sociales #70*, 132-154.
- Cortés Alonso, V. (1989). *Manual de Archivos municipales*. Madrid, España: ANABAD.
- Couture, C., & Rosseau, J.-Y. (1999). *Los archivos en el siglo XX*. México, DF: Archivo General de la Nación.
- Crespo, J. A. (2004). *La democracia real explicada a niños y jóvenes*. México: FCE.
- Cruz Mundet, J. R. (1994). *Manual de archivística*. Madrid: Pirámide.
- Cruz Mundet, J. R. (2011). *Administración de documentos y archivos: Textos fundamentales*. Madrid, España: Gobierno de España, Ministerio de cultura.
- Dahl, R. (1989). *La poliarquía*. España: Técnos.
- Dahl, R. (1992). *La democracia y sus críticos*. Buenos Aires: Paidós.
- Dahl, R. (1999). *La democracia: Una guía para los ciudadanos*. España: Taurus.
- De Aquino, T. (2006). *La monarquía*. Madrid: Editorial Alianza.
- Elias, N. (1994). *Conocimiento y poder*. Madrid, España: La piqueta, Genealogía del Poder.
- Emmerich, G. (2004). transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana. *Redalyc.org*, 67-69.

- Emmerich, G. (s/a). Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana. *Revista polis, investigación y análisis sociopolítico y psicosocial*, vol 2, 67-90.
- Escamilla, D. (2013). Archivos y democracia en Colombia: Culturas por resolver. *Bucaramanga*, 451-465.
- Foucault, M. (1989). *Vigilar y castigar*. México: Siglo XXI.
- Fox, J. (2007). Transparencia y rendición de cuentas. En J. (. Ackerman, *Más allá del acceso a la información: Transparencia, rendición de cuentas y Estado de de derecho* (págs. 174-199). México: Siglo XXI.
- Franco, E. &. (2015). El acceso a la Información Pública en México: Antecedentes, conquistas y retos. En G. (. Lveaga, *10 años de transparencia en México* (págs. 221-241). México: INAI.
- González Placencia, L. &. (2015). El derecho de acceso a la información pública, la obligación de transparencia y el empoderamiento ciudadano. En J. (. Perschard, *A 10 años del derecho de acceso a la información en México: Nuevos paradigmas para su garantía* (págs. 79-98). México: INAI.
- Guillen, A. K. (20 de marzo de 2017). *Daena: International Journal of Good Conscience*. Obtenido de [http://www.spentamexico.org/v4-n1/4\(1\)%20179-193.pdf](http://www.spentamexico.org/v4-n1/4(1)%20179-193.pdf)
- Gutiérrez Muñoz, C. (1991). *Archivística*. Perú: Facultad de letras y ciencias humana, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Gutierrez, P. (2013). La construcción del buen gobierno. Transiciones hacia formas de confianza ciudadana desde la perspectiva de la redefinición de lo público y la transparencia. En C. León, & S. Mora, *Las políticas públicas: Incidencia en la construcción de la agenda de transparencia y rendición de cuentas* (págs. 81-100). Ciudad Universitaria, México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.
- Heredia, A. (1991). *Archivística general: Teoría y práctica*. Sevilla: Diputación Provincial de Sevilla.
- Heredia, A. (2007). *¿Qué es un archivo?* Madrid: Trea.
- Heredia, A. (Julio-Diciembre 2008). Gestión de documentos y administración de archivos. *Codice Vol 4 #2*, 43-50.
- Islas López, J. (2016). Presentación. En J. Islas López, *Ley general de transparencia y acceso a la información pública, comentada* (págs. 13-19). México: INAI.
- Lanzaro, J. (2004). Fundamentos de la Democracia pluralista y estructura política del Estado en el Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 103-135.
- León Ramírez, C., & Salvador, M. (2013). Introducción: Gobernar por Políticas Públicas. En C. León Ramírez, & M. Salvador, *Las políticas públicas: incidencia en la construcción de la agenda de transparencia y la rendición de cuentas* (págs. 9-19). Ciudad Universitaria, México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

- León, J. C., & Mora, S. (2013). La construcción de la agenda de políticas públicas desde un enfoque de transparencia y rendición de cuentas. En J. C. León, & S. Mora, *Las políticas públicas: Incidencia en la construcción de la agenda de transparencia y rendición de cuentas* (págs. 19-36). Ciudad Universitaria, México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.
- Lijphart, A. (1971). Comparative politics and the comparative method. *American Political Science Review* #65.
- Lodoni, E. (1984). *Archivística: Principios y problemas*. Madrid, España: La muralla.
- López Olvera, M. A. (2007). Participación ciudadana y acceso a la información pública. En E. (. Villanueva, *Derecho de la información: Culturas y sistemas jurídicos comparados* (págs. 381-401). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.
- Losada, R., & Casas, A. (2008). *Enfoques para el análisis político: Historia, epistemología y perspectivas de la ciencia política*. Bogotá, Colombia: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Martínez, Y. (2012). *Transparencia y rendición de cuentas en México durante la alternancia: Análisis en el proceso de distribución y ejecución del fondo de aportaciones para el fortalecimiento a las entidades federativas*. Ciudad Universitaria, México: Maestría en Gobierno abierto y asuntos públicos UNAM.
- Mashaw, J. (2008). Rendición de cuentas, diseño institucional y la gramática de la gobernabilidad. En J. Ackerman, *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*. Ciudad Universitaria, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM,.
- Merino, M. (2001). *La participación ciudadana en México*. México: Instituto Federal Electoral.
- Merino, M. (2016). La transparencia como política pública. En J. (. Ackerman, *Más allá del acceso a la información: Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho* (págs. 240-262). Ciudad Universitaria, México: Siglo XXI.
- Meyer, L. (1997). El sistema político y la gobernabilidad mexicana. En S. Schmidt, *La capacidad de gobernar en México* (págs. 66-94). México, DF: Altea.
- Miller, F. (1994). *Ordenación y descripción de Archivos y Manuscritos*. Washington, DC: The Society of American Archivist.
- Mills, W. (1987). *La imaginación sociológica*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Morlino, L. (2010). *Introducción a la investigación comparada*. Madrid: Alianza.
- Morlino, L., & Sartori, G. (2002). *La comparación en Ciencias Sociales*. Barcelona, España: Alianza.
- Nacif Mina, J. (2011). Relación existente entre la clasificación archivística, la transparencia y acceso a la información pública. En L. d. (Coordinadora), *Temas Selectos de Transparencia y Acceso a la Información* (págs. 145-158). México: Instituto Veracruzano de Acceso a la Información.

- Núñez Fernández, E. (1999). *Organización y gestión de archivos*. España: Trea.
- Oszlak, O. (2013). *Gobierno abierto: un nuevo paradigma de gestión pública*. SIC: Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe .
- Perschard, J. (26-28 de Noviembre de 2012). *Seminario Internacional de Acceso a la Información, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas del Poder Judicial de la Federación*. Obtenido de http://www2.scjn.gob.mx/red/SIAIPDPRC/PPT/Transparencia_y_democracia_Dra_Peschard_.pdf
- Perschard, J. (2015a). A 10 años del derecho de acceso a la información en México: nuevos paradigmas para su garantía. En J. (. Perschard, *A 10 años del derecho de acceso a la información en México: nuevos paradigmas para su garantía* (págs. 7-17). México: INAI.
- Perschard, J. (2015b). *Transparencia y partidos políticos #08*. México: Instituto Nacional Acceso a la Información.
- Pescador del Hoyo, M. d. (1986). *El archivo: instrumentos de trabajo*. Madrid: Ediciones Norma.
- Pescador del Hoyo, M. d. (1988). *El archivo: Instalación y conservación*. Madrid, España: Norma.
- Platón. (1988). *República*. España, Madrid: Editorial Gredos.
- Przeworski, A. (2000). Una mejor democracia, una mejor economía. En A. Camou, *Los desafíos de la gobernabilidad* (págs. 115-130). Ciudad Universitaria, México: Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.
- Ramírez Deleon, J. A. (2007). *Archivos gubernamentales: Un dilema de la transparencia*. CDMX, México: Instituto de Acceso a la información Pública del Distrito Federal.
- Ramírez, Á., & Dassen, N. (2012). Gobierno abierto: la ruta hacia una nueva agenda de reforma del Estado y modernización de la administración pública en América Latina y el Caribe. En N. Dassen, & C. V. Juan, *Gobierno abierto y transparencia focalizada* (págs. 41-73). Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo,.
- Ramírez, P. (2007). La ciudad, espacio de construcción de ciudadanía. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, 85-107.
- Reyes Heróles, J. (2016). Prólogo. En J. Islas López, *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, comentada* (págs. 19-22). México: INAI.
- Rosanvallon, P. (2015). *El buen gobierno*. Buenos Aires, Argentina: Manantial.
- Ruíz de teresa, G. (2 de Octubre de 2015). Transparencia: pilar de la democracia. *El universal*, págs. --.
- Sabido, O. (2012). Tres miradas. En G. Simmel, *El Extranjero* (págs. 9-21). Madrid: Sequitur.
- Sandoval, I. (2008). *Transparencia y control ciudadano: comparativo de grandes ciudades*. México: INFODF.

- Sandoval, I. (2008). *Transparencia y control ciudadano: Comparativo de grandes ciudades*. México: Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.
- Sandoval, I. (2010). Contrapeso y Estado en América Latina: Situación de la corrupción estructural y conflictos de interés en México. En G. Vidal, & d. L. (eds.), *América Latina: Democracia, economía y desarrollo social* (págs. 105-124). España: Trama Editorial.
- Sartori, G. &. (2002). *La comparación en Ciencias Sociales*. Madrid: Alianza.
- Sartori, G. (1988). *Teorías de la democracia*. México: Alianza editorial.
- Sartori, G. (1993). *¿Qué es la democracia?* México, D.F.: 1993.
- Sartori, G. (2009). *30 lecciones sobre democracia*. Madrid: Taurus.
- Schedler, A. (2010). *¿Qué es la rendición de cuentas?* México D.F.: Cuernos de transparencia del INAI #3.
- Schwartz, H., & Jacobs, H. (1999). *Sociología cualitativa: Método para la reconstrucción de la sociedad*. Distrito Federal, México: Trillas.
- Sierra Bravo, R. (2001). *Técnica de investigación social: Teoría y ejercicios*. Madrid, España: Paraninfo.
- Simmel, G. (2004). *Sociología: estudios sobre las formas de socialización*. México: FCE.
- Solares, M. (2004). *La auditoría superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica*. Ciudad Universitaria, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Sosa, J. (2011). *Transparencia y rendición de cuentas*. D.F.: Biblioteca Básica de Administración Pública.
- Tamayo, S. (mayo-agosto 2006). Espacios de ciudadanía, espacios de conflicto. *Sociológica ciudadanía y participación política*, 11-41.
- Tejera, H. (Mayo-agosto 2006). Espacios de ciudadanía, espacios de conflicto. *Sociológica*, 41-70.
- Tilly, C. (1991). Cuatro postulados perniciosos. En c. Tilly, *Grandes estructuras, process amplios, comparaciones enormes* (págs. 33-61). España: Alianza editorial.
- Touraine, A. (2000). *¿Qué es la democracia?* México: FCE.
- Ugalde, L. C. (2002). *Rendición de cuentas y democracia: El caso de México, DF*. México, DF: Instituto Federal Electoral.
- Uvalle Berrones, R. (2013). Relevancia de la transparencia en los gobiernos actuales. En R. Uvalle Berrones, *Oportunidades y restricciones de la Transparencia en México* (págs. 29-46). Ciudad Universitaria, México: Facultad de Ciencias políticas y sociales UNAM.
- Vergara, R. (2008). *La transparencia como problema (cuadernillos de transparencia #5)*. México: INAI.

Villanueva Bazan, G. (2002). *Manual de procedimientos técnicos para archivos históricos de universidades e instituciones de educación superior*. Puebla, México: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

Villanueva Bazan, G. (2007). *La archivística: Objeto e identidad*. Puebla, México: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

Weber, M. (1992). *Economía y sociedad*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

ANEXOS (Instrumento de recolección de datos)

I.- CARACTERIZACIÓN:

Nombre del trabajador	Puesto	Antigüedad en el Archivo
Dependencia archivística	Fecha de la entrevista	Duración de la entrevista

1. ¿Qué tan informada considera, que está la ciudadanía, en temas que tengan que ver con la transparencia y la rendición de cuentas?
2. ¿En qué medida cree usted que hay disposición por parte del gobierno para otorgar información pública a los ciudadanos?, En caso de que no la haya, ¿A qué cree que se deba esta situación?
3. ¿Cuáles son los mecanismos que tiene el ciudadano para hacer valer su derecho al acceso de información?
4. En general ¿Cómo evalúa la accesibilidad, en términos de manejo y uso, de la facilidad que tienen los ciudadanos para acceder a la información pública?
5. ¿Qué tan importante es para el ciudadano, tener acceso y conocimiento, sobre el quehacer gubernamental?
6. ¿Considera que de valía ciudadana la existencia de un sistema de rendición de cuentas?
7. ¿Cree usted que la rendición de cuentas en México se genera de una forma eficiente y eficaz?
8. Desde su perspectiva, ¿Existe un cambio en temas de gobierno abierto en favor de la transparencia y rendición de cuentas en México?
9. La apertura de la transparencia y rendición de cuentas, ¿Estimula a la ciudadanía para participar activamente en el quehacer gubernamental?
10. El espacio social en el que divergen gobiernos y ciudadanos, ¿Incita a la participación ciudadana?
11. ¿Existe una propuesta de política pública en materia de Archivos?, En caso de ser así, ¿Podría explicar en qué consiste?
12. ¿Cree usted que el Archivo es una herramienta para que el ciudadano tenga acceso a la información pública?

-
13. ¿La información pública es un puente entre el ciudadano y el gobierno para la generación de un espacio social en favor de un Estado democrático?
 14. ¿Qué tan fácil es el acceso de un ciudadano común a los documentos de archivo que se encuentran dentro de la institución?
 15. ¿Cómo evalúa la accesibilidad, en términos de manejo y uso, de la facilidad que tienen los ciudadanos para acceder a la información pública dentro del Archivo?