

# MEMORIA DE LAS



## JORNADAS INTERNACIONALES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y ARCHIVOS

DEL DERECHO A LA MEMORIA AL DERECHO A LA VERDAD



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES



# MEMORIA DE LAS



## JORNADAS INTERNACIONALES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y ARCHIVOS

---

Del Derecho a la **MEMORIA** al Derecho a la **VERDAD**



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES

---

# Directorio

**Ximena Puente de la Mora**  
Comisionada Presidente

**Francisco Javier Acuña Llamas**  
Comisionado

**Areli Cano Guadiana**  
Comisionada

**Oscar Mauricio Guerra Ford**  
Comisionado

**María Patricia Kurczyn Villalobos**  
Comisionada

**Rosendoevgueni Monterrey Chepov**  
Comisionado

**Joel Salas Suárez**  
Comisionado

© Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)  
Avenida Insurgentes Sur 3211, Coyoacan, Insurgentes Cuicuilco, 04530  
Ciudad de Mexico  
01 55 5004 2400

Primera edición digital octubre de 2016  
Distribución gratuita

# Índice

INTRODUCCIÓN .....9

CEREMONIA DE INAUGURACIÓN .....10

Ximena Puente de la Mora, Comisionada Presidenta del INAI.

Felipe Solís Acero, Subsecretario de Enlace Legislativo y Acuerdos Políticos (SEGOB).

Mercedes de Vega Armijo, Directora General del AGN.

Laura A.Rojas Hernández, Senadora de la República.

Francisco Javier Acuña Llamas, Comisionado del INAI.

María Patricia Kurczyn Villalobos, Comisionada del INAI.

Areli Cano Guadiana, Comisionada del INAI.

Rosendoevgueni Monterrey Chepov, Comisionado del INAI.

Oscar Mauricio Guerra Ford, Comisionado del INAI.

Joel Salas Suárez, Comisionado del INAI.

CONFERENCIA INAUGURAL .....12

“Gestión documental, Acceso a la información y Protección de datos personales”

Ricard Pérez Alcázar, Asesor de la Subdirección General de los Archivos Estatales de España.

JORNADA 1 .....14

“Cartografía de la archivística en América Latina”

André Porto Ancona Lopez, Profesor en historia de la Universidad de Brasilia.

Anna Szlejcher, Investigadora en Gestión de Documentos y Archivos de la Universidad de Córdoba, Argentina.

Mercedes de Vega, Directora General del AGN y Presidenta de ALA.

Miguel Ángel Rendón, Profesor e investigador del Instituto de Investigaciones Bibliotecológicas y de la Información de la UNAM.

PANEL 1 .....26

“Archivos privados e interés público”

Ana María Ruiz Vilá, Directora de Fundación ICA en Ingenieros Civiles Asociados.

Enrique Chmelnik Lubinsky, Presidente de la Asociación Mexicana de Archivos y Bibliotecas Privados, A.C.

Manuel Ramos Medina, Director General del Centro de Estudios de Historia de México, CARSO.

Carlos Marichal Salinas, Profesor e investigador de El Colegio de México.

PANEL 2 .....28

“Humanidades digitales en la Era Global”

Silvia Gutiérrez de la Torre, Bibliotecaria de Innovación Digital de la Biblioteca Daniel Cosío Villegas, El Colegio de México.

Miriam Peña Pimentel, Encargada del Seminario de Humanidades Digitales de la UNAM.

Perla Olivia Rodríguez Reséndiz, Profesora e investigadora del Instituto de Investigaciones Bibliotecológicas y de la Información de la UNAM.

Joel Salas Suárez, Comisionado del INAI.

Jesús Rodríguez Zepeda, Coordinador General de la Maestría y Doctorado en Humanidades – UAM Iztapalapa.

Belén Fernández Fuentes, Investigadora, Docente de la Escuela Nacional de Biblioteconomía y Archivonomía (ENBA).

---

<b>PANEL 3</b> .....	<b>30</b>
"Registro y resguardo de la información de seguridad pública en México"	
<b>Silvia Gutiérrez de la Torre</b> , Bibliotecaria de Innovación Digital de la Biblioteca Daniel Cosío Villegas, El Colegio de México.	
<b>Rafael Estrada Michel</b> , Director General del Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE).	
<b>Gustavo Reyes Terán</b> , Jefe del Departamento de Investigación en Enfermedades Infecciosas del Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias (INER).	
<b>David Arellano Cuan</b> , Titular de la Unidad General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Gobernación (SEGOB).	
<b>Alejandro Encinas Rodríguez</b> , Senador de la República.	
<b>Rosendoevgueni Monterrey Chepov</b> , Comisionado del INAI.	
<b>PANEL 4</b> .....	<b>32</b>
"La información en la seguridad nacional y la política exterior"	
<b>Alejandro Alday González</b> , Consultor Jurídico de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE).	
<b>Joel Antonio Hernández García</b> , Director General para la ONU de la SRE.	
<b>Arturo A. Dager Gómez</b> , Coordinador General de Asuntos Jurídicos de ProMéxico.	
<b>Ángel Trinidad Zaldívar</b> , Ex Comisionado del IFAI.	
<b>Laura A. Rojas Hernández</b> , Senadora de la República.	
<b>Oscar Guerra Ford</b> , Comisionado del INAI.	
<b>CONVERSATORIO 1</b> .....	<b>34</b>
"Apertura de archivos: violaciones graves de derechos humanos y delitos de lesa humanidad"	
<b>Ana Cristina Ruelas</b> , Directora para México y Centroamérica de Artículo 19.	
<b>Haydeé Pérez Garrido</b> , Directora Ejecutiva de FUNDAR.	
<b>Alejandra Ríos Cázares</b> , Profesora/Investigadora del CIDE.	
<b>Francisco Javier Acuña Llamas</b> , Comisionado del INAI.	
<b>Juan Antonio Araujo Rivapalacio</b> , Presidente del Instituto Mexicano para la Justicia.	
<b>CONVERSATORIO 2</b> .....	<b>36</b>
"Ponderación de derechos: conflicto entre derechos fundamentales"	
<b>Julieta Morales Sánchez</b> , Titular del Centro Nacional de Derechos Humanos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).	
<b>José Raúl Landgrave Fuentes</b> , Director General de Procedimientos Constitucionales (SEGOB).	
<b>Ricardo Sepúlveda Iguiniz</b> , Director General de Política Pública de Derechos Humanos de la SEGOB.	
<b>Issa Luna Pla</b> , Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.	
<b>María Patricia Kurczyn Villalobos</b> , Comisionada del INAI.	
<b>CONVERSATORIO 3</b> .....	<b>38</b>
"La preservación de la memoria: experiencias de comisiones de la verdad"	
<b>Patricia Funes</b> , Investigadora de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.	
<b>Javier Santiago Castillo</b> , Consejero del Instituto Nacional Electoral.	
<b>Luis Humberto Fernández Fuentes</b> , Senador de la Republica.	
<b>Héctor Dávalos Martínez</b> , Secretario Ejecutivo de la CNDH.	
<b>Areli Cano Guadiana</b> , Comisionada del INAI.	
<b>Jacinto Rodríguez Munguía</b> , Periodista.	

MESA DE DIÁLOGO .....40

"Del Derecho a la Memoria al Derecho a la Verdad"

José María Muriá, Profesor e investigador de El Colegio de Jalisco.

Fernando Serrano Migallón, Miembro de la Academia Mexicana de la Lengua.

JORNADA 2 .....42

"El acceso a la información y el interés público"

"Gobierno Abierto y Acceso a la Información" (Argentina),

Pablo Ángel Alberti, Jorgelina Raschia y Mónica Giorno

"Acceso a la información y discrecionalidad de los dirigentes públicos: análisis de las negativas de solicitudes de información en el Gobierno del Estado de Sao Paulo" (Brasil)

Antonio Gouveia de Sousa

"Transparencia y archivos: el problema de la regulación del acceso a la información" (México), Luis Torres Monroy

"El interés público en el siglo XXI: reflexiones" (Argentina), Susana Parés

JORNADA 3 .....74

"Internet para el acceso a la información"

"El acceso a Internet como un derecho humano: una perspectiva global" (España),

Luis Mario Segura Hechavarria

"Sistema web para la catalogación y acceso a la información de una colección de documentales" (México), Rodrigo Colín Rivera y Sergio Amaro

"La transparencia y los archivos en servicios comunitarios de nube" (México),

Alicia Barnard

"El uso del Internet para el acceso a la información pública: análisis del portal brasileño de datos abiertos" (Brasil),

Tania María de Moura Pereira y Natalia de Lima Saraiva

JORNADA 4 .....94

"Acceso a la información, democracia y desarrollo social"

"Acceso a la Información y desarrollo social desde una perspectiva universitaria" (México),

María Antonieta Vera Ramírez

"El papel de los archivos para impulsar la participación ciudadana en acciones de contraloría social" (México),

Elvia Angélica Arzate Estrada

"Los archivos y la rendición de cuentas" (México),

Claudia Elizabeth Avalos Cedillo

"El desarrollo social: requisito democrático desde los archivos públicos del Sub-sector hidrocarburos del Perú" (Perú),

Carlos Alfonso Flores López

JORNADA 5 .....146

"Acceso a la información y justicia social"

"Entre silencios y susurros, una cuestión de acceso a la información sobre un loco, un análisis de los portales de Psiquiatría del Hospital de Jurujuba" (Brasil),

Asy Pepe Sánchez Neto y Mayrcia Heloísa T. Figueredo de Lima

"El ejercicio del derecho de acceso a la información en casos frontera en México" (México),

Marina A. San Martín Reboloso

"Una visión epistemológica del acceso a la información sobre las graves violaciones a los derechos humanos" (Uruguay),

Fabián Hernández Muñiz

---

JORNADA 6 .....	176
"Archivos, acceso a la información y democracia"	
"La agenda de actividades para alcanzar el acceso a la información: una visión desde la gestión documental y la archivística al interior del Estado de San Luis Potosí" (México), <b>Sandra López López y Martín Ángel Cervantes Acosta</b>	
"El documento de archivo como pilar de la transparencia democrática" (México), <b>Jorge Antonio Chávez Ortiz y Luis Francisco Rivero Zambrano</b>	
"Transparencia y memoria en la administración pública" (Brasil), <b>Marcelo Lopes Kroth y Gustavo Zanini Kantorski</b>	
"Práctica, discurso, continuidad. Un análisis de la apropiación del aprendizaje de acceso a la información pro los estudiantes de archivonomía" (Brasil), <b>Henrique Elías Cabral y Christinne Costa Eloy</b>	
JORNADA 7 .....	202
"Gestión de la información para la democratización del conocimiento"	
"La difusión de información científica acceso abierto. Una vía de alto impacto para la democratización del conocimiento" (México), <b>Guillermo Chávez</b>	
"Internet y bibliotecas: una dimensión" (México), <b>Jorge Taltelpa Meléndez</b>	
"La Política Internacional de Información y su influencia en México" (México), <b>Juan Escobedo Romero</b>	
CEREMONIA DE CLAUSURA .....	236



# Introducción

## Antecedentes

Liga al sitio de las JIAI 2016: <http://www.jiai.info/>

Las Jornadas de Acceso a la Información son el resultado de una red iniciada en el Congreso Internacional del Conocimiento (CIC) del 2010 (Santiago de Chile), expandiéndose desde entonces, a diversas instituciones académicas y de investigación.

Las JIAI se han celebrado en:

1ª. Octubre de 2013 (Universidad de Antioquia, Medellín)

2ª. Julio de 2014 (Centro Internacional de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina, Quito)

3ª. Julio de 2015 (Ministerio de Relaciones Exteriores, Montevideo)

El 8 de julio de 2015 el Mtro. Adrián Alcalá, Coordinador de Acceso a la Información recibió una invitación para llevar a cabo las JIAI-2016 en el INAI.

En fecha 17 de julio del mismo año, se informó la aceptación para que el INAI sea sede de las JIAI-2016.

Durante la celebración de la 3ª. Jornada en Montevideo se anunció que las JIAI para el 2016 se realizarán en México, con el apoyo del INAI.

## Bienvenida

La Red de las Jornadas de Acceso a la Información y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, así como las instituciones co-convocantes, lo invitan a participar en las Jornadas Internacionales de Acceso a la Información y Archivos. Del Derecho a la MEMORIA al Derecho a la VERDAD, que se llevarán a cabo los días 7 y 8 de junio del año en curso. Así como a la conmemoración del Día Internacional de Archivos que se celebrará el día 9 de junio del año en curso.

## Objetivo General

Identificar los ámbitos de competencia de la gestión documental, el acceso a la información y la protección de datos personales; el tratamiento y regulación que cada uno de éstos aplica a la información, y por último la articulación entre ellos.

## Metodología

La Red JIAI busca siempre trabajar en ambientes horizontales e interactivos, por lo que sus eventos presenciales dan pie a un debate amplio, con el tiempo suficiente para las ponencias, conferencias, mesas redondas y conversatorios.

## Co-convocantes



MARTES 7 DE JUNIO  
Auditorio “Alonso Lujambio”

CEREMONIA DE INAUGURACIÓN

- **Ximena Puente de la Mora**, Comisionada Presidenta del INAI.
- **Felipe Solís Acero**, Subsecretario de Enlace Legislativo y Acuerdos Políticos (SEGOB).
- **Mercedes de Vega Armijo**, Directora General del AGN.
- **Laura A.Rojas Hernández**, Senadora de la República.
- **Francisco Javier Acuña Llamas**, Comisionado del INAI.
- **María Patricia Kurczyn Villalobos**, Comisionada del INAI.
- **Areli Cano Guadiana**, Comisionada del INAI.
- **Rosendoevgueni Monterrey Chepov**, Comisionado del INAI.
- **Oscar Mauricio Guerra Ford**, Comisionado del INAI.
- **Joel Salas Suárez**, Comisionado del INAI.

CEREMONIA DE INAUGURACIÓN



**MARTES 7 DE JUNIO**  
Auditorio "Alonso Lujambio"

**CONFERENCIA INAUGURAL**

"Gestión documental, Acceso a la información y Protección de datos personales"

Objetivo: Reflexionar y exponer un marco teórico básico sobre la gestión documental en las organizaciones, así como el papel que juegan los archivos y sus responsables en políticas de acceso a la información pública y protección de datos personales.

• **Ricard Pérez Alcázar**, Asesor de la Subdirección General de los Archivos Estatales de España.

Presenta: **Claudia López**, Directora del Sistema Nacional de Archivos del AGN.

**CONFERENCIA INAUGURAL**



**MARTES 7 DE JUNIO**  
Auditorio "Alonso Lujambio"

**JORNADA 1**  
"Cartografía de la archivística en América Latina"

Objetivo: Análisis de la situación y problemática archivística que presentan los países en América Latina y, en algunos casos, por regiones, en cuanto a la situación jurídica de los archivos, la utilización de las nuevas tecnologías, los niveles de formación y capacitación, las medidas de preservación, seguridad, infraestructura y recursos presupuestarios.

- **André Porto Ancona Lopez**, Profesor en historia de la Universidad de Brasilia.
- **Anna Szlejcher**, Investigadora en Gestión de Documentos y Archivos de la Universidad de Córdoba, Argentina.
- **Mercedes de Vega**, Directora General del AGN y Presidenta de ALA.
- **Miguel Ángel Rendón**, Profesor e investigador del Instituto de Investigaciones Bibliotecológicas y de la Información de la UNAM.

Modera: **Yolia Tortolero**, Asesora de la Presidencia de ALA.

**JORNADA 1**



# JORNADA 1

## Cartografía de la archivología en América Latina\*

Prof. Dr. André Porto Ancona López  
([apalopez@gmail.com](mailto:apalopez@gmail.com))  
Universidade de Brasília – Brasil.

Dra. María de las Mercedes De Vega Armijo  
([mdevega@agn.gob.mx](mailto:mdevega@agn.gob.mx))  
Archivo General de la Nación de México, Directora – México.

Mag. Óscar Barrera,  
([obarrera@agn.gob.mx](mailto:obarrera@agn.gob.mx))  
Asociación Latinoamericana de Archivos, Asistente de la presidencia – México.

**Resumen:** Los archivistas de América Latina comparten muchos desafíos en la actualidad. No obstante, poco se sabe sobre las tradiciones archivísticas de cada uno de los países que componen la región. ¿Cuál es el estado de la oferta educativa? ¿Existe una bibliografía actualizada en temas de Archivología? ¿Cuentan con un sistema institucional o nacional de Archivos? ¿Existe una política pública relacionada con los archivos? ¿Fue promulgada o está en discusión alguna Ley General de Archivos? La respuesta a esta y a otras preguntas ayudará a conocer las experiencias de los diferentes países Latinoamericanos, con la finalidad de aprender buenas prácticas e identificar problemas generales y particulares que ocurren en la región. El estudio se enfoca a formular una propuesta de diagnóstico a realizar en el futuro, con el fin de construir una cartografía de la realidad archivística Latinoamericana, capaz de servir de insumo para la implementación de estrategias y políticas públicas que apunten al fortalecimiento de la disciplina.

**Palabras clave:** América Latina; diagnóstico comparado; formación archivística, legislación archivística, políticas archivísticas.

### 1. Acceso a la información y políticas públicas

La “oleada” de normas sobre acceso y transparencia en América Latina permite disminuir la brecha entre los ciudadanos y las esferas de gobierno. El fenómeno surgió al inicio del año 2000, como tentativa de consolidación de directrices del Banco Mundial, por medio del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)<sup>1</sup>. En 1990, apenas trece países tenían normas de acceso a la información y poco más de una década el número pasó a 70. (Mendel, 2009, p. 3). En 2009, la Organización de Estados Americanos (OEA) ratificó la importancia de este tipo de reglamentación, al aprobar una legislación modelo, como una guía de implementación para ser aplicada en los países de nuestro continente. La página web de la OEA tiene una sección dedicada al tema de acceso a la información en la que es posible acceder a varios documentos oficiales de entidades públicas y privadas, que permiten verificar la importancia estratégica que se ha dado al tema, sobre todo a partir de la segunda mitad de la década del 2000<sup>2</sup>.

\*

Texto presentado en las *Jornadas Internacionales de Acceso a la Información, 2016 – Derechos colectivos e individuales: facetas del acceso a la información y archivos*. Se agradece a las colegas Dra. Yolia Tortolero Cervantes y Dra. Darcilene Sena Rezende por el apoyo en la revisión y en la versión en español.

1

Marcia Lima (2014) detalla mejor las implicaciones de tal proceso para comprender la Ley de Acceso a la Información brasileña.

2

Ver online: <[http://www.oas.org/es/sla/ddi/acceso\\_informacion\\_documentos\\_referencia.aspx](http://www.oas.org/es/sla/ddi/acceso_informacion_documentos_referencia.aspx)>.

Se han hecho muchas especulaciones respecto a las 'buenas intenciones' del Banco Mundial y del PNUD para estimular la creación de marcos regulatorios nacionales sobre acceso a la información. Las hipótesis van desde el perfeccionamiento de mecanismos de control de aplicación de préstamos internacionales hasta la creación de grandes bases de datos nacionales, *big data*, cuya tecnología (y control de acceso) estaría en las manos de grandes corporaciones tecnológicas. En Brasil, el cambio del director efectuado en el Archivo Nacional a mediados de febrero de 2016, alimenta los argumentos de esa última posibilidad. Un archivista de carrera, formado en Archivología y con más de 20 años de experiencia profesional en archivos fue sustituido debido a este tipo de políticas. En su lugar se puso a un empresario de la información, sin formación técnica especializada en el área de Archivos, pero socio de una empresa especializada en insumos y servicios para archivos, para la cual actuó como representante comercial en el área tecnológica. En entrevista al nuevo gestor, éste expresó que el objetivo principal para la institución, era transformar al órgano responsable de la gestión de los documentos públicos nacionales en un proveedor de información, por medio de la tecnología, a fin de disponer de documentos públicos digitalmente certificados (Tahan, 2016). Sin duda, efectuar tal propuesta significa crear un banco de datos gigantesco.

La Alianza Global de Datos para el Desarrollo Sustentable (AGDDS) presupone que los gobiernos adopten datos abiertos a nivel mundial, como parte de la Planeación Estratégica 2030 de Naciones Unidas. El movimiento elaboró una carta internacional<sup>3</sup> que enfatiza, como uno de los principios técnicos, la interacción entre los bancos de datos, lo que, en escala internacional es bastante complejo para ser ejecutado por países y gobiernos poco avanzados en aspectos tecnológicos, pudiendo crear vínculos operativos de dependencia en relación a los Estados miembros que son capaces de proporcionar el soporte tecnológico. No se trata, apenas, de una definición de requisitos operativos, sino del desarrollo de sistemas comprensivos e integrados, capaces, en una escala global, de abarcar la totalidad de datos de los países participantes. Otro orden de problemas se refiere a la necesidad de contar con archivos organizados, como condición esencial para la salvaguarda del valor probatorio de los datos gubernamentales. En este sentido es crucial entender que quien elabora, controla y gestiona esos datos, que está al servicio de ciertos intereses. La presunta vinculación de esa idea al control climático (uno de los puntos básicos de la AGDDS) es cuestionable, una vez que las prácticas ambientales de las naciones miembros en nada contribuyen al desarrollo sustentable. También se percibe un desequilibrio entre la propuesta y las prácticas, equivocadas, relativas al acceso a la información en los países coordinadores de los proyectos de organización archivística, de los documentos que son testimonio de las principales acciones del Estado<sup>4</sup>.

El estudio de las políticas de acceso a la información en América Latina, a pesar de ser un tema muy discutido en la región<sup>5</sup>, carece de bibliografía especializada, la cual, en todo caso es escasa y está poco difundida. Las bases conceptuales de estas cuestiones relacionadas con el acceso a la ciudadanía, son forjadas fuera de la región, emanando de polos académicos concentrados, en gran parte, en la península Ibérica. Parte de la producción académica regional permanece concentrada en las propias instituciones y es cuantitativamente menos relevante, en comparación con otros temas relacionados, tales como políticas públicas y representatividad ciudadana. De esa forma, los polos aglutinadores internacionales son los que acaban por retener el protagonismo sobre la poca bibliografía, sin que esta, lleve a consideraciones específicas en la esfera pública latino-americana y sus respectivos imaginarios nacionales.

3  
Ver online: <<http://opendatacharter.net/who-we-are/>>.

4  
La mexicana Carmen Menéndez (2015), especialista en inteligencia pública, por ejemplo, critica que la presidencia del movimiento haya sido asumida por su país en 2014, una vez que México figura apenas en una posición intermedia del ranking global de gobierno abierto (World Justice Project, 2015, p. 5).

5  
Por "región" se entiende aquí a América Latina, en el sentido de su identidad cultural y geopolítica. Algunos autores también han usado otra terminología para expresar el mismo concepto, tales como "América Latina y el Caribe" (IdC, 2010), o "Nuestra América" (Devés-Valdés, 2014). La red de Diálogos en Mercosur (DM), encuentro de redes que se realizó en Colombia, en 2014, adicionó la expresión "Europa Latina" como complemento, para indicar el aporte de investigadores ibéricos utilizando todos los términos en conjunto con "Nuestra América": "Encuentro de Redes Académicas e Investigativas en América Latina, el Caribe y Europa Latina: la construcción de Solidaridad en Redes de Investigadores de Nuestra América" [subrayamos].



Los investigadores regionales, para obtener algún nivel de reconocimiento entre sus pares locales, son obligados a usar bibliografía internacional consolidada por ciertos protagonistas, sin conseguir dar a conocer, en esferas más amplias, los avances locales; y desconociendo, igualmente la producción técnica y científica de otros grupos similares, dispersos en otros espacios latinoamericanos.

Como herramienta importante, las leyes de acceso y transparencia tienen usos variados. Concebidas inicialmente para permitir un mejor control sobre la corrupción y los usos indebidos de la maquinaria pública, permiten la oferta democrática de la información y el empoderamiento ciudadano. La efectividad de esas acciones es condicionada por medidas que amplían la participación social en la esfera pública, las cuales son capaces de exigir y garantizar la implementación de una política pública de gestión documental, a través de la cual las acciones del Estado se materializan en archivos organizados y abiertos. Los aparatos estatales latinoamericanos creados por las respectivas leyes de acceso a la información o transparencia, siempre estuvieron inspirados en acciones autónomas, relacionadas con la esfera de justicia. Los responsables, en este escenario, por la creación de dichos organismos eran personas con perfiles de legisladores, juristas y procuradores, pero nunca administradores, gestores o archivistas. Los documentos y resoluciones de la OEA están estructurados bajo el principio de los tribunales de Derecho, habiendo raras menciones a los archivos como entes responsables de la custodia y del acceso a los documentos probatorios de las informaciones, para las cuales se requieren elaborar políticas públicas de gestión y acceso. La correlación entre la aprobación de regulaciones de acceso a la información y los archivos también genera importantes reflexiones en la formación profesional de los archivistas y en la ampliación del número de cursos mantenidos por universidades públicas (Betancur Roldán & Lopez, 2013).

Es importante comprender que el establecimiento de marcos legales para el acceso a la información — a pesar de ser una condición *sine qua non* — es insuficiente para impulsar una efectiva transformación en las relaciones entre ciudadanos y Estado, capaz de culminar en un efectivo y democrático control de los primeros sobre éste último. El potencial de modificación pasa por el empoderamiento institucional de los archivos como agentes capaces de garantizar la estabilidad y autenticidad de las informaciones públicas, al mantener indiviso su vínculo probatorio con los documentos que lo contienen. La efectiva transparencia consiste en dar a los ciudadanos informaciones archivísticas sistemáticas, estructuradas y consistentes<sup>6</sup>. Tales informaciones, son generadas natural y constantemente como reflejo de las acciones realmente desempeñadas por el Estado y sus entes; la institución responsable de la gestión, almacenamiento, organización y difusión de los registros que dan prueba de tales acciones es, desde la antigüedad, el denominado “archivo”.

Solamente con un sistema de archivos eficaz, protagonista de una política de transparencia y acceso a la información y capaz de promover acciones de educación patrimonial, es posible multiplicar la cantidad de actores capacitados para interactuar con el Estado, que tengan condiciones de investigar sobre sus acciones, al tener conciencia de cuales informaciones puede exigir. En este escenario, se puede afirmar, si, que la democratización del acceso a la información es capaz de transformar el ambiente político, desigual y dependiente de América Latina.

<sup>6</sup>  
Eso fue señalado en el texto anterior de Lopez (2011, p. 262).

## 2. Formación archivística en América Latina

El panorama educativo y profesional de la Archivología en América Latina apunta a una demanda real de profesionales inversamente proporcional al nivel de organización y aprovechamiento de esta mano de obra por parte de las instituciones públicas y organizaciones privadas. Alrededor de la mitad de los países que integran la región no cuentan con carreras universitarias de grado<sup>7</sup> ni un programa de posgrado, dedicados específicamente a los archivos. De los once países que tienen cursos universitarios regulares, siete de ellos presentan una única ocurrencia para toda la demanda nacional. Un análisis preliminar indica que el número de cursos de Biblioteconomía y Ciencias de la Información en la región es aproximadamente tres veces mayor a los cursos de Archivología.

En Brasil hay mayor cantidad de cursos de Archivología en el nivel universitario y de posgrado, lo que se debe relativizar en función del tamaño, tanto en términos geográficos como de población. Aun así, sucede la misma disparidad: existen 16 cursos universitarios en Archivología, mientras que la Biblioteconomía registra 49 cursos (46 presenciales y tres a distancia)<sup>8</sup>. Lo mismo con el avance reciente de la Archivología en Brasil — resultante de aspectos contextuales derivados de la apertura política de los años 1990, de la modernización del Estado y de las leyes de transparencia en las décadas subsecuentes — no se verifica en el programa formativo un complemento entre la gestión técnica de los documentos y el uso ciudadano de la información, creando una falsa dicotomía entre tecnología y la comprensión social. En el nivel de posgrado la desproporción es todavía más aguda, con apenas un programa oficialmente registrado en el área de Archivología contra quince programas en Ciencias de la Información, aunque uno de ellos esté dedicado a temas relacionados con la Archivología.

La poca representatividad de los estudios de Archivología en el nivel de posgrado verificada en Brasil, ocurre en toda América Latina, que cuenta con apenas dos programas específicos en el área de Archivología: la Maestría Profesional en Gestión de Documentos y Archivos (Universidad Federal del Estado de Rio de Janeiro – Brasil) y la Maestría en Gestión Documental y Administración de Archivos (Universidad La Salle – Colombia). También cabe mencionar la Maestría en Conservación de Acervos Documentales (Escuela Nacional de Conservación, Restauración y Museografía – México) y la Maestría Profesional Memoria y Acervos (Casa de Rui Barbosa – Brasil), los cuales, si bien se relacionan con distintas áreas, abordan temáticas relacionadas en materia de archivos. Por ello, con cierta frecuencia, estos terminan por incluirse en programas de Ciencias de la Información e Historia, entre otras disciplinas.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Utilizamos aquí la nomenclatura brasileña, cuyo equivalente en los países de ascendencia hispánica sería “licenciatura”.

<sup>8</sup> Según datos del portal <http://emec.mec.gov.br/> de mayo/2016.

<sup>9</sup> La configuración formal de los estudios de Archivología en el ámbito de los posgrados en Brasil, por ejemplo, fue discutida por Lopez (2013).

Tal diagnóstico permite comprender que la oferta educativa es insuficiente para cubrir las necesidades de los profesionales de los archivos y las demandas del mercado de trabajo. Existe una demanda creciente de archivistas por dos principales motivos. Uno el aumento de la producción de documentos e información, como consecuencia de la multiplicación de los trámites administrativos y un crecimiento de las organizaciones públicas, privadas y sociales. Dos, la creciente regulación de los derechos de los ciudadanos en cuanto al acceso a la información de interés público, para que ésta sea oportuna y confiable.

El auge de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC's) colabora con la expansión del campo profesional de la administración de los archivos y

de la gestión documental. Por ello la Archivología pasó a ocuparse del tratamiento de los documentos digitales, de la modernización y automatización de los archivos y del acceso a la información por parte de un público más amplio y heterogéneo por medio del internet. Esas modificaciones no sólo exigen un tipo de profesional con nuevas capacidades, no contempladas en su formación tradicional, como, por cuenta de eso, aumentan el abismo formativo en la región.

La situación anterior apenas ilustra el escenario latinoamericano de desfase entre la oferta y la necesidad real de cada país y de toda la región, en relación a los profesionales especializados. Lo mismo sucede con la investigación científica, generalmente forjada a partir de los programas de posgrado, que continúan dependientes de bibliografía importada y de resultados obtenidos en Europa y el mundo anglosajón. A pesar de los avances tecnológicos y de concientización sobre la importancia de la gestión de información, en los pocos centros de formación de la zona, la mayoría de los profesores tienen baja titulación en el nivel de posgrado; predomina la ausencia de grupos interdisciplinarios de investigación y las líneas de investigación existentes son pocas y los proyectos desarrollados, escasos.

### 3. Construcción de los saberes archivísticos en la región<sup>10</sup>

Superar la situación actual requiere una transformación radical en la cadena de producción de conocimientos profesionales, cambiando el enfoque hacia la producción colaborativa, a la formación de nuevos protagonistas y a la vinculación social. La investigación colectiva en redes es crucial para que la actual práctica dicha intelectual de paráfrasis científica<sup>11</sup> pueda transformarse en innovación, basada en la realidad local, de modo que contribuya al desarrollo de las áreas de políticas públicas en América latina. A la expresión "Actitud de red"<sup>12</sup> se enfocan las acciones de la red de *Diálogos en Mercosur* (DM)<sup>13</sup> que representa la necesidad de trabajo colaborativo, integrado, multidisciplinario, capaz de trascender intereses nacionales que se comprometan con la transformación social para el avance científico, sobre todo en América Latina (Medeiros, 2014). El trabajo en red potencializa la producción colectiva del conocimiento acreditado de nuevos protagonistas y actores. La democratización de los saberes pasa, entonces, a ser el fruto que propicia mudanzas, en el sentido de producir saberes para generar nuevas transformaciones. Los nuevos acontecimientos tienden a crear nuevos espacios de legitimación, menos dependientes de las instituciones tradicionales de legitimación del conocimiento. En este proceso, las TIC's pasan a tener un papel vital.

El avance en el área de Políticas Públicas en América Latina y la posibilidad de transformación social llevan a crear y consolidar vínculos entre los diferentes factores aislados. Las redes científicas ya demostraron en el pasado, resultados positivos de su potencial gregario y hoy, con la amplia diseminación de las TIC's, la tarea se torna menos ardua y los resultados pueden ser más eficaces. Solamente una actitud de red es capaz de modificar la actual relación de hegemonía en cuanto a la producción – y apropiación – de los conocimientos.

Hoy, algunos centros más fuertes asumen el protagonismo científico y consecuentemente el poder de legitimar el conocimiento y definir prácticas y modelos. En paralelo, los grupos menores o aislados, para ser acreditados como *players* en este escenario, están destinados a reproducir la bibliografía hegemónica, conformándose con un reducido espacio que les sobra para la difusión de conocimientos propios. En el

10

La idea de construcción del saber es utilizada en este texto en un sentido amplio, que no sólo abarca los procesos de construcción de nuevos acontecimientos, pero permea a los canales y acciones de divulgación compartidos y la reformulación, ya sea como los espacios (simbólicos, institucionales, físicos) de legitimación de tal acontecimiento. Sobre esto ver, por ejemplo, Lopez (2016).

11

Nos referimos a la práctica de extensas sesiones en los trabajos académicos destinados, únicamente a resumir ideas de autores ya consolidados en el área, sin dialogar efectivamente con ellos, no presentando nuevos puntos de vista.

12

Según Carlos Túlio Medeiros (2014, pp. 36-37) "(...) trabajar en Red es desarrollar una articulación, antes que todo, en equipo; y procurar desarrollar un trabajo colectivo; y definitivamente, agregar personas es lo que nos lleva al papel de la sinergia".

13

Ver online: <<http://www.dialogosenmercosur.org/>>.

ámbito de las prácticas de estandarización científica el proceso puede ser bien comprendido en América latina, que hace años busca adaptarse a las diferentes normas y metas de productividad científica, establecidas y renovadas fuera de la región, sin así construir prácticas comunes. La falta de definición colectiva y de vinculación con modelos externos concurren para aumentar el aislamiento interno y la dependencia de un punto central externo.

Esa situación puede ser mejor comprendida a través de las políticas nacionales de descripción archivística, regionalmente aisladas. Los vecinos Brasil y Uruguay, por ejemplo, continúan invirtiendo esfuerzos en la creación de normas propias de descripción archivística, ambas inspiradas en la norma general del Consejo internacional de Archivos (ICA), la Norma Internacional General de Descripción Archivística ISAD(g), dejando de lado la búsqueda de prácticas y soluciones comunes. En ese sentido, sólo hay comunicación a través de la intermediación del Comité Internacional presidido por archivistas ajenos a la realidad latinoamericana y a la historia político-administrativa común a la península Ibérica (lo que influye fuertemente al panorama de la producción documental). Actualmente la coordinación del Comité de Descripción está compuesta por un estadounidense, quien la preside, un rumano, un británico y una francesa (Pitti, Popovici, Stocking, & Clavaud, 2015). El problema no únicamente se debe al hecho que Brasil y Uruguay conversan institucionalmente de forma indirecta sobre descripción archivística, sino también, a la ausencia de diálogo de estos países con otros de la región, que aún no cuentan con una versión nacional de la norma del ICA institucionalizada.

Una de las claves para la transformación de América Latina para las redes científicas regionales reside en la articulación. Existen muchos grupos y redes que trabajan con temas relacionados con la esfera política, pero no están articulados entre sí y terminan por reproducir, en menor escala, los problemas de la construcción del conocimiento de manera aislada con poca o ninguna información sobre los grupos y redes más próximos, lo que reduce el potencial de sinergia.

A pesar de las particularidades e idiosincrasias, podríamos, de modo superficial, apuntar algunas características, como puntos convergentes en América Latina, guardando por supuesto algunas diferencias evidentes como la proporción entre los países. Nuestras élites políticas no presentan — y tampoco se comprometen con — proyectos nacionales y mucho menos regionales. La organización de nuestros Estados busca siempre atender intereses de estas élites, pudiendo haber divergencia entre los intereses de los actores políticos; pero, en todos los países de la región, hay una separación entre los sectores populares y los espacios de toma de decisión, en las esferas administrativas y políticas del país. Como consecuencia de ese cuadro general, los problemas sociales más sobresalientes se relacionan con la pobreza, la educación, salud y seguridad y en proporciones distintas según el país, pero siempre acompañados de prácticas de corrupción significativas.

La perspectiva de integración latinoamericana parte del supuesto que existen suficientes puntos de convergencia regionales, tanto en términos históricos como sociales, que pueden ser tomados como base para la construcción de la unidad necesaria para la producción del conocimiento científico, en una nueva perspectiva — bien caracterizada por Fernando Campos (2014) —, conforme defiende el manifiesto de la IDC (2010). En parte, constatar los esfuerzos individuales o nacionalmente limitados no tiene suficiente impacto en la producción científica global de punta,



ni una correspondencia con la transformación de la realidad regional, como se ha demostrado en la historia de América Latina en los últimos 200 años.

Los nuevos archivistas latinoamericanos deben estar preparados no solo para planear estrategias administrativas y sistemas institucionales de archivos, pero, sobre todo, para atender a las necesidades del derecho a la información por parte de los ciudadanos y para garantizar la rendición de cuentas por parte de los actores que integran la maquinaria pública (órganos, instituciones y personas). Esa perspectiva profesional y libertadora busca colaborar activamente para superar la condición actual de América latina. La conjunción de capacidades requiere amplio diálogo multidisciplinario y trabajo en equipo, con especialistas de diferentes disciplinas como Administración Pública, Derecho (local e internacional), Tecnologías de la Información y la Comunicación, Historia, Ciencias Sociales, Ciencias Políticas, Educación y muchas otras, además de las nuevas especializaciones que surgen diariamente. La alta especialización y las especificidades predominantes en los ambientes de investigación, precisan abrirse a las esferas del compartir saberes y oxigenar el conocimiento consolidado, permitiendo miradas más amplias, para que no se pierda la visión global ni la capacidad de interrelación entre la ciencia y su entorno socio histórico, solamente posible mediante el debate multidisciplinar, logrado a través de la inclusión de temas transversales.

A las ideas y al conocimiento se suman la libertad como condición para la construcción de un pensamiento libertador, en lugar de manipulador. Si no pensamos con verdad, seremos incapaces de pensar el mundo en el cual tenemos que actuar y si no lo dirigimos con base en la verdad, nuestras posibilidades de incidir en el mundo real serán desordenadas, confusas y poco efectivas. Ese compromiso con la verdad — el descubrimiento, asimilación y actitud de ponerla en práctica — debería ser el ideal de toda institución de educación superior y del ejercicio profesional sustentado en una vocación auténtica. Esta debe estar apoyada en una formación responsable e imaginativa. Sin imaginación y sin creatividad no puede haber innovación. El abandono de ese obsoleto concepto de vocación — el imperioso llamado interior a los estudios y al ejercicio de una profesión específica, cuya escuela no debería ser solamente condicionada por los intereses familiares y las condiciones sociales — porque provoca la escasez de vocaciones auténticas y la proliferación de vocaciones dudosas, sobre todo cuando los estudiantes eligen profesiones consideradas como las más rentables. El resultado lamentable es la frecuencia con que los profesionales de todas las áreas acostumbran mostrar un desempeño mediocre en sus carreras, elegidas sin tomar en cuenta su vocación, confirmando con ello que se guiaron más por el ansiado lucro. Otra parte importante de la definición del perfil del nuevo archivista se relaciona con una actividad de difusión orientada a persuadir a la comunidad estudiantil para hacer referencia a las características, virtudes y posibilidades ofrecidas en la Archivología.

#### 4. La cartografía de la formación, como herramienta para la construcción de una nueva agenda archivística latinoamericana

La Archivística latinoamericana enfrenta aún muchos desafíos y bases por construir, razón por la cual los archivistas deben perfeccionar los sustentos teóricos, investigando y escribiendo más, aumentando la producción de saberes en la región sobre la disciplina y contribuyendo a la ampliación de la visibilidad del oficio. El profesional del archivo, además, debe tomar conciencia de su importancia real y

asumir un papel protagónico en el contexto de la gobernanza, de la transparencia y la rendición de cuentas dentro de la sociedad. Pero más que nunca es necesario que los archivistas sean considerados como profesionales calificados para la gestión de la información, necesaria para la toma de decisiones y para el respectivo acceso público a los procesos y resultados de esa toma de decisiones. Los profesionales de los archivos también deben estar capacitados para facilitar que los archivos privados sean accesibles a los ciudadanos. En ese sentido, los archivistas deben convertirse en gestores dedicados a difundir los archivos de distinto tipo y naturaleza y de este modo, configurar una conexión entre los ciudadanos, las empresas privadas y las instituciones públicas, a fin de fomentar el desarrollo sustentable y los gobiernos participativos. Esos puentes con los sectores públicos y privados deben estar sustentados por agencias de fomento científico e instituciones financieras, en cooperación con organismos y asociaciones internacionales.

Vale la pena enfatizar que los archivistas profesionalmente formados tienen la obligación de ejercer una influencia estratégica que promueva la inclusión ciudadana en el proceso de acompañamiento de las decisiones en la esfera pública — ya sea realizadas por organizaciones públicas o privadas — para impulsar un nuevo modelo de gestión basado en una sociedad informada que, por esa razón, demanda y propone mejoras en las acciones del gobierno y en el funcionamiento del Estado. El profesional de los archivos debe estar capacitado para explicar a los ciudadanos cómo un gobierno abierto puede influir en su vida cotidiana — y viceversa —. No se trata de una tarea simple, ya que se relaciona también con otros factores como garantizar la disponibilidad de acceso o colaborar para que el uso de documentos se considere un recurso para la transformación social. No es una responsabilidad pequeña, ya que en alguna medida consiste en educar a los ciudadanos sobre cómo utilizar los datos públicos, transformándolos para la toma de decisiones bien informadas, mejorando el ambiente social y adoptando una actitud madura de corresponsabilidad con las acciones de gobierno.

Considerando la agenda deseada y el estado actual de la disciplina en la región, el autoconocimiento de las prácticas y las realidades específicas de cada país exige como primera condición, la adopción de una postura proactiva, capaz de consolidar al archivista profesional como agente de transparencia pública para colaborar en el perfeccionamiento y estabilización de la democracia. Los archivistas deben convertirse en promotores de su delicada tarea por ser fieles de la balanza de la transparencia y, al mismo tiempo, emisores aptos para transmitir a la sociedad de la información el estado que guardan sus archivos y las actividades que ahí se desarrollan. Solamente así, a través de la difusión de la información existente en las organizaciones públicas y privadas, es que se puede garantizar la efectiva transparencia, proporcionando insumos para el ejercicio político efectivamente democrático. Si la visibilidad del trabajo archivístico es condición para que sea valorado, es necesaria la confección de varios cuadros-diagnóstico, capaces de trazar un panorama regional sobre la formación, las políticas archivísticas, el ejercicio profesional, la producción científica, etc. Sin informaciones consolidadas no habrá posibilidad de delinear estrategias para mejorar el área. Y ese es el fundamento que conduce a elaborar una cartografía latinoamericana de la Archivística.

## Referencias

Betancur Roldán, M. & Lopez, A. (2013). Aportes metodológicos para conocer la formación archivística en América Latina: punto clave para el avance social del acceso a la información y de los derechos ciudadanos *Archeion Online*, 1 (1), 77-86. Recuperado de <http://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/archeion/article/view/17132/9749>

Campos, F. (2014). A Investigação e as redes: a impossível separação. *Diálogos en Red: Nuestra América*, 1, 107-120. Recuperado de <http://dialogosenmercosur.org/10%20A%20Investiga%C3%A7%C3%A3o%20e%20as%20Redes%20%E2%80%93%20a%20imposs%C3%ADvel%20separa%C3%A7%C3%A3o.pdf>

Devés-Valdés, E. (2014). 10 proposiciones sobre redes intelectuales en América Latina *Diálogos en Red: Nuestra América*, 1, 98-106. Recuperado de <http://dialogosenmercosur.org/9%2010%20Proposiciones%20sobre%20redes%20intelectuales%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina.pdf>

Internacional del Conocimiento (2010). *Compromiso intelectual 2010: compromiso de la intelectualidad con sus pueblos en el bicentenario*. Recuperado de <http://gpaf.info/jiai/compromiso.pdf>

Lima, M. (2014). O estatuto teórico epistemológico do direito à informação no contemporâneo: das dimensões aos limites *Tendências da Pesquisa Brasileira em Ciência da Informação*, 7 (1). Recuperado de <http://inseer.ibict.br/ancib/index.php/tpbci/article/view/140/181>

Lopez, A. (2011). Archivos y ciudadanía: el acceso a la información pública. *Revista General de Información y Documentación*, 21, 249-264. Recuperado de [http://revistas.ucm.es/index.php/RGID/article/view/37425/36223doi:10.5209/rev\\_RGID.2011.v21.37425](http://revistas.ucm.es/index.php/RGID/article/view/37425/36223doi:10.5209/rev_RGID.2011.v21.37425)

Lopez, A. (2013). Tendencias actuales de la investigación en Archivología en Brasil. *Archeion Online*, 1 (1), 09-18. Recuperado de <http://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/archeion/article/view/17124/9747>

Lopez, A. (2016). Réseaux sociaux et accès à l'information: nouveaux modes de production, de circulation et de légitimation de la connaissance. In: Laurance Dahan-Gaida. (dir.). *Circulation des savoirs et reconfiguration des idées: perspectives croisées France-Brésil* (pp. 239-253). Villeneuve d'Ascq: Presses Universitaires du Septentrion.

Medeiros, C. (2014). O papel da confiança no trabalho em Rede. *Diálogos en Red: Nuestra América*, 1, 30-39. Recuperado de <http://dialogosenmercosur.org/3%20O%20papel%20da%20confian%C3%A7a%20no%20trabalho%20em%20Rede.pdf>

Mendel, T. (2009) *Liberdade de informação: um estudo de direito comparado* (2a ed.) Brasília: Unesco. Recuperado de: [http://portal.unesco.org/ci/en/files/26159/12639855119/freedom\\_information\\_pt.pdf/freedom\\_information\\_pt.pdf](http://portal.unesco.org/ci/en/files/26159/12639855119/freedom_information_pt.pdf/freedom_information_pt.pdf)

Menéndez, C. (2015). Gobierno abierto ¿para qué?. (artículo en línea). Recuperado de <http://www.animalpolitico.com/blogueros-inteligencia-publica/2015/10/29/gobierno-abierto-para-que/>

Pitti, D.; Popovici, B. F.; Stocking, B. & Clavaud, F. (2014, October). Experts group on archival description: interim report. *2a Conferencia Anual de Archivos: Archivos e Industrias Culturales*. Girona, Spain. Retrieved from <http://www.girona.cat/web/ica2014/ponents/textos/id56.pdf>

Tahan, L. (2016, janeiro, 19). Secretario de Cultura do DF no governo Abadia vai comandar o Arquivo Nacional. *Metrópoles*. Recuperado de <http://www.metropoles.com/colunas-blogs/grande-angular/ex-secretario-de-cultura-do-df-no-governo-abadia-vai-comandar-o-arquivo-nacional>

World Justice Project (2015). *Open Government Index: 2015 report*. Washington: WJP. Retrieved from [http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/ogi\\_2015.pdf](http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/ogi_2015.pdf)





JORNADA 1  
Cartografía de la archivología en América Latina

**MIÉRCOLES 8 DE JUNIO**  
Auditorio "Alonso Lujambio"

**PANEL 1**  
"Archivos privados e interés público"

Objetivo: Deliberar sobre la importancia de los archivos privados y su contribución al interés público necesario para la realización de fines de bienestar común y del conocimiento de la historia nacional.

- **Ana María Ruiz Vilá**, Directora de Fundación ICA en Ingenieros Civiles Asociados.
- **Enrique Chmelnik Lubinsky**, Presidente de la Asociación Mexicana de Archivos y Bibliotecas Privados, A.C.
- **Manuel Ramos Medina**, Director General del Centro de Estudios de Historia de México, CARSO.
- **Carlos Marichal Salinas**, Profesor e investigador de El Colegio de México.

Moderadora: **Alba Alicia Mora Castellanos**, Directora General Adjunta de Administración del AGN.

**Carlos Marichal Salinas**



PANEL 1  
Archivos privados e interés público

**MIÉRCOLES 8 DE JUNIO**  
**Auditorio “Alonso Lujambio”**

**PANEL 2**  
**“Humanidades digitales en la Era Global”**

Objetivo: Analizar el valor de la información en la sociedad contemporánea, vinculada a los cambios tecnológicos y a una creciente demanda en relación a la transparencia en la gestión pública.

- **Silvia Gutiérrez de la Torre**, Bibliotecaria de Innovación Digital de la Biblioteca Daniel Cosío Villegas, El Colegio de México.
- **Miriam Peña Pimentel**, Encargada del Seminario de Humanidades Digitales de la UNAM.
- **Perla Olivia Rodríguez Reséndiz**, Profesora e investigadora del Instituto de Investigaciones Bibliotecológicas y de la Información de la UNAM.
- **Joel Salas Suárez**, Comisionado del INAI.
- **Jesús Rodríguez Zepeda**, Coordinador General de la Maestría y Doctorado en Humanidades – UAM Iztapalapa.
- **Belén Fernández Fuentes**, Investigadora – Docente de la Escuela Nacional de Biblioteconomía y Archivonomía (ENBA).

Modera: **Erick Cardoso Espinoza**, Director de Tecnologías de la Información del AGN.

**PANEL 2**

**Silvia Gutiérrez de la Torre**

**Belén Fernández Fuentes**





**MIÉRCOLES 8 DE JUNIO**  
**Auditorio “Alonso Lujambio”**

**PANEL 3**  
**“Registro y resguardo de la información de seguridad pública en México”**

Objetivo: Reflexionar sobre la importancia del resguardo adecuado de la información de la seguridad pública en México y la protección de los datos personales contenidos en dichos registros.

- **Rafael Estrada Michel**, Director General del Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE).
- **Gustavo Reyes Terán**, Jefe del Departamento de Investigación en Enfermedades Infecciosas del Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias (INER).
- **David Arellano Cuan**, Titular de la Unidad General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Gobernación (SEGOB).
- **Alejandro Encinas Rodríguez**, Senador de la República.
- **Rosendoevgueni Monterrey Chepov**, Comisionado del INAI.

Moderador: **Juan Francisco Escobedo Delgado**, Académico del Centro de Investigación y Docencia en Humanidades del Estado de Morelos (CIDHEM).

**PANEL 3**

**David Arellano Cuan**



PANEL 3  
Registro y resguardo de la información de seguridad pública en México

**MIÉRCOLES 8 DE JUNIO**  
**Auditorio "Alonso Lujambio"**

**PANEL 4**  
**"La información en la seguridad nacional y la política exterior"**

Objetivo: Identificar la importancia del acceso a la información y la protección de datos personales en el ámbito exterior así como, los principios de política exterior relacionados con la integridad y la soberanía de nuestro país.

- **Alejandro Alday González**, Consultor Jurídico de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE).
- **Joel Antonio Hernández García**, Director General para la ONU de la SRE.
- **Arturo A. Dager Gómez**, Coordinador General de Asuntos Jurídicos de ProMéxico.
- **Ángel Trinidad Zaldívar**, Ex Comisionado del IFAI.
- **Laura A. Rojas Hernández**, Senadora de la República.
- **Oscar Guerra Ford**, Comisionado del INAI.

Modera: **Mercedes de Vega**, Directora General del AGN.

**PANEL 4**





**JUEVES 9 DE JUNIO**  
Auditorio “Alonso Lujambio”

**CONVERSATORIO 1**  
“Apertura de archivos: violaciones graves de derechos humanos y delitos de lesa humanidad”

Objetivo: Reflexionar sobre la importancia del acceso a los archivos que dan cuenta de violaciones graves de derechos humanos y delitos de lesa humanidad, como medio para combatir la impunidad, acceder a la verdad y evitar su repetición.

- **Ana Cristina Ruelas**, Directora para México y Centroamérica de Artículo 19.
- **Haydée Pérez Garrido**, Directora Ejecutiva de FUNDAR.
- **Alejandra Ríos Cázares**, Profesora/Investigadora del CIDE.
- **Francisco Javier Acuña Llamas**, Comisionado del INAI.
- **Juan Antonio Araujo Rivapalacio**, Presidente del Instituto Mexicano para la Justicia.

**CONVERSATORIO 1**



CONVERSATORIO 1  
Apertura de archivos: violaciones graves de derechos humanos y delitos de lesa humanidad

**JUEVES 9 DE JUNIO**  
Auditorio "Alonso Lujambio"

**CONVERSATORIO 2**  
**"Ponderación de derechos: conflicto entre derechos fundamentales"**

Objetivo: Brindar una aproximación a los juicios de ponderación para resolver la colisión o conflicto entre derechos fundamentales, como el de acceso a la información frente a la protección de datos personales.

- **Julieta Morales Sánchez**, Titular del Centro Nacional de Derechos Humanos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).
- **José Raúl Landgrave Fuentes**, Director General de Procedimientos Constitucionales (SEGOB).
- **Ricardo Sepúlveda Iguiniz**, Director General de Política Pública de Derechos Humanos de la SEGOB.
- **Issa Luna Pla**, Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- **María Patricia Kurczyn Villalobos**, Comisionada del INAI.

Modera: **Jorge Negrete Pacheco**, Presidente de la Asociación Mexicana de Derecho de Acceso a la Información.

**CONVERSATORIO 2**





**JUEVES 9 DE JUNIO**  
Auditorio "Alonso Lujambio"

**CONVERSATORIO 3**  
"La preservación de la memoria: experiencias de comisiones de la verdad"

Objetivo: Conocer las experiencias de las comisiones de la verdad, para aproximarse a la verdad y contribuir a la no repetición de hechos victimizantes, contribuyendo a la consolidación del papel de la memoria como derecho y patrimonio público.

- **Patricia Funes**, Investigadora de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
- **Javier Santiago Castillo**, Consejero del Instituto Nacional Electoral.
- **Luis Humberto Fernández Fuentes**, Senador de la Republica.
- **Héctor Dávalos Martínez**, Secretario Ejecutivo de la CNDH.
- **Areli Cano Guadiana**, Comisionada del INAI.
- **Jacinto Rodríguez Munguía**, Periodista.

Modera: **Gabriela Morales**, Coordinadora Nacional de México Infórmate.

**CONVERSATORIO 3**



**JUEVES 9 DE JUNIO**  
Auditorio “Alonso Lujambio”

**MESA DE DIÁLOGO**  
“Del Derecho a la Memoria al Derecho a la Verdad”

- **José María Muriá**, Profesor e investigador de El Colegio de Jalisco.
- **Fernando Serrano Migallón**, Miembro de la Academia Mexicana de la Lengua.

Modera: **Mercedes de Vega**, Directora General del AGN  
y **María Patricia Kurczyn**, Comisionada del INAI.

**MESA DE DIÁLOGO**





## MIÉRCOLES 8 DE JUNIO

### Salas de capacitación "A" y "B"

Objetivo: Reflexionar sobre la dimensión archivística del Estado, como garantía de buen gobierno y de la preservación de la memoria colectiva del país, así como elemento esencial de su vida institucional y referencia indispensable para la toma de decisiones.

## JORNADA 2

### "El acceso a la información y el interés público"

"Gobierno Abierto y Acceso a la Información" (Argentina), **Pablo Ángel Alberti, Jorgelina Raschia y Mónica Giorno**

"Acceso a la información y discrecionalidad de los dirigentes públicos: análisis de las negativas de solicitudes de información en el Gobierno del Estado de Sao Paulo" (Brasil), **Antonio Gouveia de Sousa**

"Transparencia y archivos: el problema de la regulación del acceso a la información" (México), **Luis Torres Monroy**

"El interés público en el siglo XXI: reflexiones" (Argentina), **Susana Parés**

Modera: **Alfonso Rojas Vega**, Director de Gestión Documental del INAI.

"Gobierno Abierto y Acceso a la Información"

"Acceso a la información y discrecionalidad de los dirigentes públicos: análisis de las negativas de solicitudes de información en el Gobierno del Estado de Sao Paulo"

"Transparencia y archivos: el problema de la regulación del acceso a la información"

## JORNADA 2

### El acceso a la información y el interés público

#### Gobierno Abierto y Ley de Acceso a la Información Pública. Argentina 2016

Albertti Pedro

([pabloalbertti@fibertel.com.ar](mailto:pabloalbertti@fibertel.com.ar)) Universidad Nacional de Luján, Argentina

Raschia Jorgelina

([jmrachia@gmail.com](mailto:jmrachia@gmail.com)) Universidad Nacional de Luján, Argentina

Giorno Mónica

([monica.giorno@gmail.com](mailto:monica.giorno@gmail.com)) Universidad Nacional de Luján, Argentina

**Resumen:** La regulación de la circulación y uso de la información del Estado se orienta a aumentar la transparencia de la administración pública, para mejorar el funcionamiento democrático, posibilitando, por ejemplo, la rendición de cuentas del gobierno frente a la sociedad y acerca las inquietudes y las propuestas de la ciudadanía a sus dirigentes de manera directa. El reconocimiento del acceso a la información evoluciona progresivamente en el marco del derecho internacional de los derechos humanos.

En los países que adoptan la filosofía de Gobierno Abierto se apunta a que se regulen estas actividades a través de normas claras (leyes, decretos, acuerdos) dentro de las cuáles se encuentran las Leyes de Acceso a la Información.

Los principios centrales que deben observarse en toda LAI son: que tengan una máxima apertura informativa, que obliguen a la publicación periódica de información clave, que sea eficiente en el acceso a la información, incluso por sus costos, y que brinde protección para quienes informan irregularidades. El acento se pone, en todos los casos, en la prioridad de la apertura informativa por sobre otros intereses.

Si se observan estos principios, una LAI es una excelente herramienta para el fortalecimiento y mejora de la calidad de la democracia de un país, ya que ayuda a enfrentar a la corrupción en todas sus formas. (Discrecionalidad en la toma de decisiones, favoritismo, desvío de fondos etc.) y promueve la construcción de ciudadanía a partir de la intervención responsable en los actos de gobierno.

En nuestro país la transparencia en la gestión pública está regida por la Ley 25.523, denominada Ley de Responsabilidad Fiscal (muy acotada frente a las consideraciones antedichas), y varios Decretos, como el 1172/03 de Mejora de la Calidad de la Democracia y sus Instituciones, por el cual todos los ciudadanos pueden solicitar datos de carácter público ante el Gobierno Nacional, y el 677/01, de Régimen de Transparencia de la Oferta Pública.

Recientemente, durante el mes de abril del presente año se presentó un Proyecto de Ley de Acceso a la Información por parte del Poder Ejecutivo, *que cuenta ya con media* sanción de la Cámara de Diputados, previéndose su aprobación en el Senado durante el mes de junio, de acuerdo con declaraciones de los funcionarios que tuvieron a su cargo el diseño de la norma.

Nuestro trabajo tiene como objetivo analizar los alcances, limitaciones y excepciones que contempla el Proyecto de Ley de Acceso a la Información para Argentina, a la luz de otras experiencias internacionales y de los objetivos de la Alianza para el Gobierno Abierto.

**Palabras clave:** gobierno abierto – leyes – acceso a la información

**Abstract:** Regulating the circulation and use of information from the State aims to increase transparency of public administration, to improve the democratic functioning, enabling, for example, public accountability of government towards society and bringing the concerns of citizenship directly to their leaders. Recognition of access to information as a human right has evolved gradually in the context of the international law of human rights.

Countries that adopt the philosophy of Open Government, are pointing to these activities to be governed by clear rules (laws, decrees, agreements) within which are the Laws of Access to Information.

The core principles to be observed throughout AIL are: to have a maximum openness of information, to require periodic publication of key information that should be efficient about access to information, even for their costs, and to provide protection for those who report irregularities. The emphasis is, in all cases, the priority of the information openness over other interests.

If these principles are observed, a AIL is an excellent tool for strengthening and improving the quality of democracy in a country, as it helps to face corruption in all its forms (Discretion in decision-making, favoritism, diversion of funds etc.) and promotes the construction of citizenship from the responsible involvement in acts of government.

In our country, transparency in public management is governed by Law 25.523, called Fiscal Responsibility Law (very bounded against the above considerations), and various decrees, as the 1172/03 of Quality Improvement of Democracy and its institutions, by which all citizens can request public character data at the national government, and the 677/01, of the Transparency in public Offerings.

Recently, during April of this year, a Law project of Access to Information was introduced by the Executive Power, which already has preliminary approval of the Chamber of Deputies, and which full approval is predicted in the Senate during the month of May, according to statements of functionaries who were responsible for the design of the law project.

Our work aims to analyze the scope, limitations and exceptions contemplated on the Access to Information Law for Argentina, in the light of other international experiences and the objectives of the Alliance for Open Government.

**Keys words:** open government – access information – law

## Introducción

El derecho de acceso a la información pública constituye, de acuerdo con la jurisprudencia y la doctrina jurídica internacional, un derecho humano fundamental contenido en el derecho de “libertad de expresión”. Como señala Abramovich y Courtis (2000) *“el derecho de acceso a la información cumple la función de maximizar el campo de autonomía personal posibilitando el ejercicio de la libertad de expresión en un contexto de mayor diversidad de datos, voces y opiniones”*. Simultáneamente, desde una perspectiva republicana y democrática, este derecho ciudadano a la información sobre las cuestiones públicas se vincula con la transparencia de la democracia. En tal sentido, Bobbio (1993) destaca que, uno de los pilares del régimen democrático es, precisamente, que los actos de los gobernantes sean considerados por el pueblo soberano y subraya el nexo entre representación y publicidad del poder recuperando una cita de Schmitt *“representar significa hacer visible y hacer presente un ser invisible mediante un ser públicamente presente”* (p.68).

También, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) explicitó en su informe de 2009 la obligación de máxima divulgación: “El principio de máxima divulgación ordena diseñar un régimen jurídico en el cual la transparencia y el derecho de acceso a la información sean la regla general sometida a estrictas y limitadas excepciones”.

Hace menos de un mes (3 de mayo de 2016) la Relatoría Especial de la CIDH emitió un comunicado en el que expresa: “La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en el Día Mundial de la Libertad de Prensa, insta a los Estados del continente a continuar promulgando leyes que permitan el acceso efectivo a la información pública y a propiciar su implementación efectiva y eficiente, de conformidad con los estándares internacionales en la materia”. En otro párrafo sin desperdicio del mismo informe, se señala: “La importancia del derecho de acceso a la información pública para la consolidación de la democracia y el ejercicio de otros derechos fue reconocida en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, en particular con el objetivo 16.10 que busca “garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales”.

Asimismo, durante las últimas décadas se han logrado en el mundo, y particularmente en América, avances importantes en materia normativa. Actualmente, alrededor de un centenar de países en el mundo cuenta con leyes de este tipo, aunque con normas que contemplan diferentes alcances, procedimientos que solicita, excepciones, apelaciones, sanciones, campañas de promoción, ejecución, etc.

El rating global del derecho de acceso a la información (RTI, siglas en inglés) publicado en junio de 2015, analiza la calidad del acceso a las leyes de información a nivel mundial. Dicho instrumento mide el marco legal de noventa y tres países pero no la calidad de su ejecución. El puntaje máximo es de ciento cincuenta (150), obtenidos mediante una serie de indicadores, siendo Serbia, el país que posee el puntaje más alto (1° lugar), la siguen Eslovenia (2°), India (3°), Croacia (4°). Varios países de la región se encuentran entre los primeros veinte puestos: México



83° posición de este estudio. (AIE, CLD, 2015). En el fondo de la tabla, con la peor calificación, aparecen países tan disímiles como Bélgica, República Dominicana, Taiwán, Italia, Jordania y, Austria, en el último puesto.

Asimismo, desde el 2011, año en que se lanza, la Asociación para el Gobierno Abierto (OGP, siglas en inglés) constituye una iniciativa multilateral compuesta por sesenta y nueve países (69) y organizaciones de la sociedad civil destinada a promover los “principios de transparencia y gobierno abierto, a través de la consulta y la participación cívica, el fortalecimiento de la integridad pública y la lucha contra la corrupción y la ampliación del acceso a tecnologías que fomentan democracia, innovación y progreso” (AGA, 2016).

En el caso de Argentina actualmente se encuentra vigente el Decreto 1172/03 de Mejora de la Calidad de la Democracia y sus Instituciones, por el cual todos los ciudadanos pueden solicitar datos de carácter público ante el Gobierno Nacional aunque la medida no alcanza a los demás poderes del estado, el legislativo y el judicial.<sup>1</sup>

Esta norma, a través de diferentes reglamentos, prevé algunos instrumentos de participación, tales como audiencias públicas, gestión de intereses, elaboración participativa de normas y, reuniones abiertas de los entes reguladores de servicios públicos. En el primer caso, las audiencias públicas tienen como objetivo la participación ciudadana en todos aquéllos casos en que puedan haberse afectado derechos. La gestión de intereses consiste en la obligatoriedad por parte de los funcionarios nacionales de registrar las audiencias públicas. La elaboración participativa de normas tiene que ver con procedimientos de consultas no vinculantes en el proceso de elaboración de normas administrativas y de proyectos de ley y, las reuniones abiertas de los entes reguladores de servicios públicos, permiten que en las reuniones de Directorio de estos entes puedan estar presentes los ciudadanos interesados.

Un estudio realizado por la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ, 2013) pone a prueba el derecho de acceso a la información que emana de este decreto. Algunos resultados cuantitativos de este estudio mencionan que, de 44 pedidos de información realizados, 14 no fueron contestados y 14 fueron contestados fuera del plazo estipulado por la norma (10 días). En lo que respecta al análisis cualitativo, dicho estudio destaca que se recibieron respuestas incompletas, remisión a páginas de internet en donde es difícil encontrar información y también hubo omisiones en la respuesta a ciertas preguntas. (ACIJ; 2013:6).

Lo que destaca también el informe es que existe una gran cantidad de respuestas incompletas (ACIJ, 2016:26). Agrega asimismo que se produjeron maniobras dilatorias y disuasivas de algunos organismos que tenían que brindar respuesta a lo solicitado. En algunos casos, las dependencias derivaban la consulta a otras unidades públicas y, en otras, no respondían basándose en la Ley Nacional de Protección de Datos Personales. (ACIJ, op.cit.)

Esto nos muestra a las claras que, en la fase de implementación de una norma de estas características, se hace necesario establecer mayores herramientas para hacer efectivo el cumplimiento del espíritu de la ley. También nos lleva a reflexionar acerca de la lógica de quién solicita determinada información. Por lo general lo realizan asociaciones, fundaciones, profesionales, investigadores, es decir ciudadanos

<sup>1</sup>  
El Decreto 1172/03 (BO 04/12/2003) de “Mejora de la Calidad de la Democracia y de sus Instituciones” garantiza y regula el derecho de toda persona a requerir, consultar y recibir información por parte del Poder Ejecutivo Nacional, teniendo como premisas la elaboración de una sólida fundamentación, la simplicidad y claridad conceptual y el respeto de los estándares internacionales en la materia.



o agrupaciones informadas con un determinado conocimiento sobre la estructura del estado y de la ley.

Un aspecto que debemos tener en cuenta es que el decreto mencionado abarca el ámbito de las dependencias del Poder Ejecutivo Nacional, no haciendo extensiva su aplicación a los ámbitos de los poderes legislativo y judicial. En su art. 2 expresa que se contempla a “los organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y todo otro ente que funciones bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional” y a “las organizaciones privadas a las que se hayan otorgado subsidios o aportes provenientes del sector público nacional”.

Recientemente, en abril de 2016, la Cámara de Diputados dio media sanción al Proyecto “Ley de Acceso a la Información Pública” que tiene por objeto “garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública, promover la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública” (Art.1°). Algunos intentos de obtener esta ley fueron realizados entre el 2001 y el 2006, donde un proyecto elaborado por la Oficina Anticorrupción y otros actores de la sociedad civil fue aprobado por la Cámara de Diputados en 2003, perdiendo estado parlamentario en el 2006, debido a una serie de revisiones y dilaciones. En el año 2010 la Cámara de Senadores aprueba un Proyecto de similares características que, por diversas razones no se trata en la Cámara de Diputados.

#### El Proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública. Argentina, 2016

En su nota de envío al Congreso de la Nación, el Poder Ejecutivo Nacional hace mención a la Constitución Nacional del país, mencionando que este proyecto se enmarca en el principio republicano de gobierno y en el derecho de acceso a la información pública, derivados de los artículos 1°, 33 y 38 y por los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos a los que el art. 75 inc. 22 les otorga jerarquía constitucional. (SAIJ, 2016:1)

Se destaca asimismo en la nota de envío, “... la obligación de los funcionarios ante la obligación de rendir cuentas de los actos que realizan en representación de la población...”, ...“el derecho de acceso a la información pública es una herramienta fundamental para la lucha contra la corrupción y el control ciudadano de los actos públicos, constituyendo también, una puerta de acceso a otros derechos fundamentales”...“el acceso a la información es condición necesaria, más no suficiente, para el ejercicio efectivo de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, como la educación, la salud, la libertad de expresión o un empleo digno...”(SAIJ:2016:1-2)

Se cuenta también, en la citada nota, con antecedentes históricos del reconocimiento del derecho a la información, mencionándose entre otros, a la Real Ordenanza sueca de 1766 sobre la libertad de prensa y, la “Freedom Information Act” de los Estados Unidos de América de 1966.(SAIJ,2016:2)

Se menciona también una serie de normativas internacionales que reconocen el derecho al acceso como información pública como un derecho humano fundamental.(Convención Americana de Derechos Humanos, Declaración Universal de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, Convención Interamericana

contra la Corrupción). Se realiza una enumeración de la jurisprudencia local e internacional que ha delimitado los alcances del derecho de acceso a la información pública (Corte Interamericana de Derechos Humanos, Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina) como así también los proyectos presentados anteriormente y, abortados de una u otra forma y, los que se encuentran presentados por varias fuerzas políticas argentinas. (SAIJ, 2016:3-5)

Finalmente, se destaca la amplitud en torno al ámbito de aplicación la idea de "...regular el acceso a la información en todas las áreas del estado. El Poder Ejecutivo Nacional no es el único obligado a brindar información pública sino que este deber corresponde a todas las áreas del Estado incluyendo al Poder Legislativo y al Poder Judicial de la Nación, a "organismos centralizados, descentralizados, empresas y sociedades estatales y cualquier otra entidad privada a la que se le haya otorgado subsidios o aportes del Estado Nacional..." y se fijan "...los plazos dentro de los cuáles los funcionarios deben responder a los requerimientos de información...", propiciándose también la creación de una unidad organizacional dependiente del Poder Ejecutivo Nacional, con autonomía funcional, autarquía financiera y personería jurídica propia. (SAIJ, 2016:6-8).

El cuerpo de la ley establece el derecho de acceso a la información pública (art.1) en sentido amplio destacando como únicas limitaciones y excepciones establecidas en la norma en su art. 8.

La Ley hace referencia al principio de "legitimación activa" (art.4) que se refiere a la prohibición de solicitar al peticionante de información que motive la solicitud, que acredite derecho subjetivo o interés legítimo o que cuente con patrocinio letrado. Es decir, cualquier ciudadano tiene derecho a solicitar la información sin tener que demostrar las razones o pertenecer a una organización.

Al respecto cabe destacar la posición contraria a este principio, de la corporación judicial argentina quién, a través de la Asociación de Magistrados considera - en un comunicado referido al régimen de declaraciones juradas patrimoniales de los magistrados y funcionarios del Poder Judicial y del Ministerio Público Fiscal- "imprescindible" la implementación de un "régimen que exija la acreditación de un interés real y jurídicamente valioso" para acceder a esa información" (Chequedo, 2016). Es interesante observar que, en esta resistencia de los "garantes de la justicia" a visibilizar su patrimonio, cuestionan indirectamente la creación de una Agencia Pública en tanto "resulta posibilidad de que so pretexto de generar mecanismos que permitan principalmente en lo que atañe a su guarda y publicidad, dependa de un órgano o Departamento del Gobierno Federal distinto del que integramos. (Buenos Aires 23 de mayo 2016 en [www.noticias judiciales.info](http://www.noticias judiciales.info)). Preocupación que queda saldada en el Proyecto en análisis, puesto que el art. 28 fija que, tanto en el Poder Legislativo como en el Judicial, se crearán organismos equivalentes a los de la Agencia de acceso a la Información Pública.

También el art.32 hace mención a "transparencia activa" que prevé que los sujetos obligados (art.7) deberán "facilitar la búsqueda y el acceso a la información pública a través de su página oficial de la red informática, de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y procurando remover toda barrera que obstaculice o dificulte su reutilización por parte de terceros". Se establece también la obligación de publicar -por parte de los sujetos obligados- en forma

completa, actualizada, por medios digitales y en formatos abiertos de una amplia serie de datos e información.

La norma prevé plazos para que las diferentes dependencias del estado brinden información (art.11) y las vías de reclamo (art.14).

Se crea la Agencia de Acceso a la Información Pública (art.19), como ente autárquico que funcionará con autonomía nacional en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional y la figura del Director de la misma (art.20) quien contará con una duración de cinco (5) años con la posibilidad de ser reelegido por única vez. El art. 21 contempla el procedimiento de selección del Director mencionado.

Una novedad es que se crea el Consejo Federal para la Transparencia, como organismo inter- jurisdiccional de carácter permanente, cuyo objeto será la cooperación técnica y la concertación de políticas en materia de transparencia y acceso a la información pública.

Este proyecto inicial tuvo diferentes modificaciones en la Cámara de Diputados que, con alto grado de consenso, le dio media sanción el 18 de mayo pasado.

En el primer artículo se explicitan los principios que sustentan el objetivo de la ley que es el ejercicio del derecho al acceso a la información. Entre estos sobresalen el informalismo “...no pueden fundar el rechazo de la solicitud de información en el incumplimiento de requisitos formales o reglas de procedimientos”, la no discriminación “debiendo entregar la información a todas las personas que lo soliciten, en condiciones de igualdad...sin exigir expresión de causa o motivo...”, y la gratuidad vinculados al ejercicio de este derecho por parte de todos los ciudadanos. Por otra parte, se destacan otros principios relacionados con las obligaciones de los funcionarios estatales: facilitación, responsabilidad y buena fe.

Entre los sujetos obligados a entregar información pública, se agrega a los concesionarios, explotadores, administradores y operadores de juegos de azar, apuestas y apuestas pero se excluye a las sociedades anónimas sujetas al régimen de oferta pública”. Esto último ha sido cuestionado por algunas organizaciones como Poder Ciudadano en tanto excluiría a empresas como YPF que según un fallo de la Corte Suprema tienen la obligación constitucional de proveer información.

El proyecto establece una serie de excepciones (artículo 8) que Diputados mantuvo - precisamente algunas de ellas como las vinculadas con la Unidad de Información Financiera fueron uno de los motivos del rechazo del Frente de Izquierda,- aunque se incluyó una expresa aclaración de la no aplicabilidad de estas singularidades “en caso de graves violaciones de derechos humanos, genocidios, crímenes de guerra o delitos de lesa humanidad”.

Respecto a la Agencia de Acceso a la Información - encargada de garantizar el efectivo cumplimiento de la ley,- sobre la que numerosas organizaciones no gubernamentales vinculadas con la transparencia reclamaban una mayor intervención del Parlamento en su conformación y control, mantuvo su carácter de ente autárquico en el ámbito del poder ejecutivo y la designación de su director como atribución de este poder. Solamente, se aceptó que, frente a un procedimiento de remoción del Director de la Agencia el dictamen de una comisión bicameral tenga carácter *vinculante*.

## Consideraciones Finales

Es claro, que resulta un avance significativo la media sanción de una ley de estas características y su eventual sanción. No obstante es necesario subrayar que la voluntad del actual gobierno a la transparencia deberá ir acompañada de medidas para garantizar la efectiva vigencia del derecho a la información pública previsto en el proyecto de ley. Será necesario un Estado que garantice la disponibilidad, oportunidad e inteligibilidad de la información de manera pública e institucionalizada frente a la posibilidad de circunscribirse, simplemente, a atender las demandas puntuales.

Por otra parte, las nuevas tecnologías posibilitan que el ciudadano acceda desde su casa u oficina a la apertura de la información pero, garantizar la universalización de este derecho debe implicar, en primer lugar, una política que asegure, además, el acceso a la conectividad. Según la Encuesta Nacional sobre Acceso y Uso de Tecnologías de la Información y la Comunicación (ENTIC) del INDEC, que relevó 31 aglomerados de todo el país, en 2015 un 62% de la población tenía internet en su casa, y un 66% se había conectado a la red en el año, Esto ubica a Argentina en los primeros lugares de América Latina, junto con Chile (72%) pero bastante lejos de países como Noruega donde casi el 100% accede; en segundo lugar, no hay que desconocer que debería implicar la modificación de una estructura de relaciones de poder donde la información, su ocultamiento y secreto, suceden en el marco de las políticas públicas, una estrategia persistente Crozier (1989) ampliar el margen de libertad y sostener valores e intereses frente a la demanda de otros actores.

Finalmente, que la norma obligue a los funcionarios a rendir cuentas es un paso importante en la apertura del gobierno y en la democratización del acceso a la información pero no suficiente para lograr una de las afirmaciones que se incluyen en la fundamentación del proyecto “controlar la gestión pública y aumentar la participación de una manera más efectiva en los asuntos públicos”. De acceder a la información a controlar y participar en la gestión de los asuntos públicos hay una gran distancia. Uno de los grandes retos de este ambicioso proyecto.

## Bibliografía

Abramovich, V y Courtis, C. (2000), *El acceso a la información como derecho*, Anuario de Derecho a la Comunicación, Año 1 Vol. 1, Buenos Aires: Editorial Siglo XXI.

Bobbio, N. (1993) *El futuro de la democracia*, Buenos Aires: Editorial Fondo de Cultura Económica.

Crozier, M. y Friedberg E. (1990) *El actor y el sistema*, México: Alianza Editorial

Nino, E., Gama, M.V. (2013) *Informe sobre Acceso a la Información* (Decreto 1172/03) Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, ACIJ, Recuperado de <http://acij.org.ar/>

Access Info Europe (AIE). Centro para la Ley y la Democracia (CLD) <https://www.rti-rating.org/archives/category/news-reports>

Alianza para el Gobierno Abierto <http://www.opengovpartnership.org/es>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. [www.oas.org/es/cidh/](http://www.oas.org/es/cidh/) Comunicado de prensa R60/16

Chequeado, <http://chequeado.com/>, 24 de mayo de 2016

Decreto 1172/03 de Mejora de la Calidad de la Democracia y sus Instituciones (BO 04/12/2013)

Jefatura de Gabinete de Ministros, [https://www.jefatura.gob.ar/acceso-a-la-informacion-publica\\_p93](https://www.jefatura.gob.ar/acceso-a-la-informacion-publica_p93)

Noticias Judiciales, <http://www.noticiasjudiciales.info/>

Poder Ciudadano, <http://poderciudadano.org/>

Proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública.SAIJ, 2016, en <http://www.saij.gob.ar/>

Proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública, Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 18 de mayo 2016. <http://www.diputados.gov.ar/>



## Acesso à informação e discricionariedade dos dirigentes públicos: análise das negativas dos pedidos de informação no Governo de São Paulo

Antonio Gouveia de Sousa

[antoniogouveias@yahoo.com.br](mailto:antoniogouveias@yahoo.com.br)

Mestrando em Ciências Humanas e Sociais Universidade Federal do ABC - UFABC

**Resumo:** A promoção da política pública de acesso à informação contribui para participação dos cidadãos no que se refere ao controle e vigilância das ações e decisões governamentais nos Estados democráticos contemporâneos. O direito a informação é um indicador de cidadania e está assegurado na Constituição brasileira de 1988 e agora regulamentado pela lei federal 12.527/2011. No Estado de São Paulo a lei federal foi regulamentada pelo decreto 58.052/2012. Este artigo propõe uma reflexão acerca da análise da política pública de acesso à informação do Governo do Estado de São Paulo com enfoque no Serviço de Informação ao Cidadão, num aspecto basilar, os pedidos de informações negadas aos cidadãos pelos dirigentes públicos. Averiguando assim, se há nessas negativas decisões arbitrárias dos dirigentes ao se utilizarem da discricionariedade para decidir conceder ou não o acesso às informações solicitadas.

**Palavras-chave:** Pedidos de Informação; Cidadão; Discricionariedade; Dirigentes Públicos.

**Abstract:** The promotion of public policy on access to information contributes to participation of citizens in relation to the control and monitoring of government actions and decisions in contemporary democratic states. The right to information is an indicator of citizenship and is provided in the Brazilian Constitution of 1988 and now regulated by Federal Law 12.527/2011. In São Paulo the federal law was regulated by Decree 58.052/2012. This article proposes a reflection on the analysis of public policy on access to the São Paulo State Government information focusing on the Citizen Information Service a fundamental aspect, requests for information denied to citizens by public officials. Ascertaining if there are such negative arbitrary decisions of leaders when use of discretion to decide whether or not to grant access to requested information.

**Key-Words:** Requests for information; Citizen; Discretion; Public leaders.

### 1. Introdução

A área que tem como objeto de estudo os documentos produzidos e acumulados em cumprimento das ações e decisões administrativas estatais ou privadas é a arquivologia, que tem como escopo de pesquisa a organização, preservação, uso e disseminação dos documentos de valor probatório em qualquer formato ou suporte (Bellotto, 2006, p. 37). Ao observar a legislação internacional (art. 4o da lei brasileira 12.527/2011, art. 6o da lei chilena 20.285/2008 e o art. 2o da lei



uruguaia 18.381/2013) sobre o direito de acesso à informação pública observa-se que as definições de informações públicas são aderentes às definições de documentos arquivísticos. Assim, entende-se por informações públicas aquelas produzidas no exercício das funções administrativas do aparato burocrático estatal. E por aparato estatal entendem-se os órgãos e entidades da administração direta e indireta do Estado.

Jardim (1998, p. 46) esclarece que a “arquivologia tem sido produzida e reproduzida no aparelho de Estado, em especial nas instituições arquivísticas”. Assim, sendo os arquivos públicos instituições que custodiam documentos produzidos e acumulados pelo aparato estatal pode-se afirmar que o direito de acesso à informação está intrinsecamente relacionado ao acesso a esses arquivos, como evidencia a história do direito à informação e do surgimento das instituições arquivísticas no ocidente que tem como marco inicial a preocupação com a preservação e liberação dos arquivos da administração estatal à consulta pública (Burke, 2013).

Fonseca (2005, p. 36) faz uma interpretação das ideias de Jardim e afirma que “o Estado informacional considera os arquivos não apenas como conjuntos documentais produzidos pela administração burocrática, mas também como instituições inseridas no aparelho burocrático”. Esta passagem é de fácil entendimento ao observar que há inúmeros entes privados que prestam serviços públicos aos Estados, produzindo assim, um conjunto documental de interesse público e social.

Jardim (1998) demonstra a relação entre arquivo e Estado afirmando que:

A informação arquivística reflete e fornece elementos à construção de uma racionalidade estatal; os dispositivos de gestão dessa informação expressam um domínio do saber – o arquivístico – que resulta dessa mesma racionalidade; os arquivos – sejam como conjuntos documentais ou como agências do aparelho do Estado – constituem um mecanismo de legitimação do Estado e simultaneamente agências do poder simbólico (p. 47).

Fonseca (2005, p. 36) cita uma passagem de Jardim na qual afirma que “a história das instituições arquivísticas estão ligadas ao conceito de modernidade e da formação dos Estados democráticos”.

Sobretudo, o direito de acesso à informação pública na sociedade ocidental remonta ao fim do absolutismo e ao fervor da Revolução Francesa que proclama o acesso público aos arquivos, embora a prática institucional naquele momento ainda não reflita este direito (Burke, 2003, p. 129). A Revolução Francesa trouxe mudança na concepção do trabalho público, pois a partir dela os funcionários públicos deixaram de trabalhar em suas casas e passaram a trabalhar em instituições públicas, mantendo assim, os documentos produzidos em decorrência de suas atribuições administrativas nos arquivos setoriais e não mais em suas residências (Burke, 2003, p. 129).

Ainda sob os ideais conquistados pela Revolução Francesa a era moderna vê florescer repúblicas e democracias liberais. Mas é no século XX com as transformações ocorridas na Europa e em outras partes do mundo que surgem novos Estados democráticos que foram resultados de guerras, revoluções e descolonizações como

elucida o historiador Hobsbawm (1995, p. 15). E junto com esses ideais observa-se a construção gradual do direito de acesso à informação pública como um direito democrático indispensável à participação cidadã. Cordeiro, Lima e Gomes (2014, p. 47) ao citarem Santos (2009) esclarecem que “o direito à informação é um produto da democracia representativa de matriz ocidental, que tem vigência em muitos países do mundo”.

Ademais, Sartori (1994) pontua sobre a importância de definir o que é e o que *não* é a democracia para não cair na armadilha de denominar qualquer regime político de democracia. O conceito de Sartori nos remete ao fato de que o direito de acesso à informação pública ser um direito indissociável às democracias contemporâneas, pois se observa na literatura de diferentes áreas do conhecimento – arquivologia, direito, história e política pública – e em pesquisas a algumas instituições internacionais que um expressivo número de democracias contemporâneas garantiu em suas constituições ou por lei própria este direito.

Portanto, a garantia do direito de acesso à informação pública é um processo internacional crescente e aparentemente sem volta, inserida no contexto dos Estados democráticos.

## 2. O acesso à informação pública no Governo do Estado de São Paulo

Em aderência as democracias ocidentais, o Brasil em 1988 garante em sua Constituição o acesso à informação em seu inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 (Brasil, 1988). O país percorreu um longo caminho para regulamentar os artigos constitucionais que garantem o acesso à informação. De 1988 da primeira aparição do direito na Constituição brasileira até a sua regulamentação em 2011 passaram-se vinte três anos e levou oito anos de tramitação.

A lei de acesso à informação foi publicada em novembro de 2011 (LAI 12.527/2011), mas a implementação e execução dos procedimentos inerentes a ela foram definidos em maio de 2012 com a publicação do decreto federal 7.724/2012 (Brasil, 2012), na mesma época que o Governo do Estado de São Paulo publicou o decreto 58.052/2012 (São Paulo, 2012) regulamentando a LAI.

Assim, com o objetivo de regulamentar e implementar a LAI o Governo do Estado de São Paulo instituiu três grupos técnicos de caráter temporário, junto ao Comitê de Qualidade da Gestão Pública – CGQP, destacados a seguir: Grupo Técnico – Resolução CC-3, de 9-1-2012, responsável pela elaboração de minuta e do decreto que regulamentou o acesso à informação pública e a identificação de documentos e informações sigilos (São Paulo, 2012a); Grupo Técnico – Resolução CC-63, de 23-05-2012, instituído pelo artigo 1º das Disposições Transitórias do decreto no 58.052/2012, que promoveu estudos e propôs medidas necessárias à criação, composição, organização e o funcionamento da Comissão Estadual de Acesso à Informação (CEAI), oficializada pelo Decreto 60.144/2014, publicado no diário oficial em 12-02-2014 (São Paulo, 2012b, 2014) e o Grupo Técnico – Resolução CC-71, de 11-6-2012, que propôs as ações estratégicas, objetivando a efetividade da política de acesso às informações, notadamente a implantação do Sistema Informatizado Unificado de Gestão Arquivística de Documentos e Informações (SPDoc) e dos Serviços de Informações ao Cidadão (SIC) (São Paulo, 2012c).

De acordo com as resoluções publicadas a regulamentação e a implementação da LAI na administração estadual paulista contou com a participação de funcionários públicos de diferentes órgãos e entidades. Logo, tomando-se por base as resoluções que instituíram os grupos técnicos, bem como as atas de suas reuniões, percebe-se que não houve participação da sociedade civil neste processo, tendo como reflexo a não contemplação desta na CEAI (São Paulo, 2014). Sobretudo, algumas organizações da sociedade civil solicitaram maior transparência no processo, como o Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas para o Acesso à Informação (GPOPPI) como consta na ata da 11a reunião do grupo técnico do CQGP, Resolução CC-3, de 09 de janeiro de 2012 (São Paulo, 2012a). A não participação da sociedade civil nesse processo de regulamentação e implementação da LAI foi em virtude do receio dos dirigentes públicos em relação aos possíveis impactos da atuação entre ambos. Sobretudo, essa negativa de participação da sociedade civil pode estar relacionada ao processo de amadurecimento da democracia brasileira ainda em andamento (Teixeira, 2002).

De acordo com as resoluções públicas e as atas das reuniões produzidas pelos grupos técnicos responsáveis pela regulamentação e implementação da LAI, observa-se uma visão sistêmica dos serviços oferecidos, pois houve esforço para a padronização da identidade visual dos serviços SIC, capacitação dos servidores que atendem os cidadãos, planejamento e criação do sistema integrado de informações ao cidadão SIC.SP e a instalação da Central de Atendimento ao Cidadão (CAC) no Arquivo Público do Estado. A CAC é a central que gerencia todos os SICs da administração pública estadual e suas atribuições são: orientar a instalações dos SICs, gerenciar o banco de dados dos servidores que atuam nos SICs, coordenar a integração sistêmica dos SICs, consolidar dados e elaborar estatísticas sobre as demandas de consulta e perfis de usuários e gestão compartilhada do sistema SIC.SP (São Paulo, 2012d).

Jardim (2013) aponta que exceto São Paulo, nenhum arquivo público estadual ou mesmo o Arquivo Nacional exerceu função protagonista no monitoramento dos dispositivos relacionados à LAI. Em nível nacional quem coordena as atividades referentes à LAI é a Corregedoria Geral da União (CGU), isso talvez tenha ocorrido por este órgão ser responsável por apurar as irregularidades, propor diligências e correções nas ações administrativas dos órgãos e entidades do governo federal, e também porque tem uma equipe que já vinha desenvolvendo trabalho de referência sobre a transparência pública. Jardim (2013) evidencia que o decreto 58.052/2012 não apenas confere ao Arquivo do Estado de São Paulo destacada posição na aplicação dos dispositivos legais de acesso à informação governamental como estabelece conexões conceituais e operacionais entre o cumprimento da LAI e a gestão documental e de informações.

Sobretudo, o decreto 58.052/2012 atribuiu a Corregedoria Geral da Administração (CGA) a função de segunda instância recursal dos pedidos de informações negados aos cidadãos em primeira instância (o órgão produtor da informação é a 1a instância recursal), a fiscalização do cumprimento da LAI e do artigo 79 do decreto 58.052/2012 (São Paulo, 2012). No entanto, por conta de articulações políticas essas atribuições passaram para a Ouvidoria Geral do Estado, ou seja, tudo sobre a LAI e a transparência pública (2a Instância Recursal, Conselho de Transparência da Administração Pública, Comitê Gestor do Portal da Transparência Pública Estadual e Comissão de Centralização das Informações dos Serviços Públicos do

Estado de São Paulo) fica sob a sua competência conforme o decreto 61.175/2015, artigo 6o e 7o (São Paulo, 2015). Estas mudanças de atribuições devem ser analisadas com cuidado, pois é evidente que a CGA já tinha uma estrutura montada e continua com suas competências de fiscalizar os desmandos da administração pública, atribuições que a Ouvidoria não tem, dificultando assim, a fiscalização do cumprimento da LAI na administração direta e indireta. Assim, esses fatores podem dificultar o trabalho do Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo (SAESP) que é responsável por propagar os procedimentos técnicos e legais de gestão documental e de arquivo na administração pública estadual, indispensáveis para assegurar o direito à informação.

Não obstante, os órgãos e entidades estaduais possuem a atribuição legal de elaborar e divulgar quais os documentos sob suas guardas são sigilosos e pessoais, deixando então, uma brecha de “manipulação” sobre os conteúdos informacionais em mãos do Estado. Pinheiros (2014, p.27) afirma que o “Estado, de burocrático tornou-se informacional, um Estado que controla a informação e seus fluxos em uma forma particular de poder”. Bobbio (2000, p. 124) expõe que o poder do Estado perpassa pela manutenção do monopólio da força e que essa definição é comum a tradição jurídica, acolhida por Weber e Kelsen, que compartilham a tese de que o Estado enquanto aparato da força pode servir aos objetivos mais diversos. Logo, as definições de Pinheiros (2014) e Bobbio (2000) se complementam, pois é difícil conceber um Estado detentor do monopólio da força sem controle de suas informações.

Além disso, a cultura da transparência é algo novo em nosso país e ainda está caminhando com algumas dificuldades e pequenos avanços, considerando o despreparo de muitos gestores públicos e o desconhecimento dos cidadãos no que se refere ao direito de participar e vigiar as ações do Estado. Entretanto, a cultura da transparência atrelada à efetivação das políticas públicas de acesso à informação contribui para a construção de indicadores de quaisquer políticas públicas por atuarem diretamente com os insumos informacionais necessários ao regramento institucional, a manutenção do poder dos governantes e a participação da sociedade civil no sistema democrático.

Assim, a partir da década de 1990, a avaliação na gestão governamental vem se fortalecendo por conta da necessidade de modernização da gestão pública num contexto de busca de dinamização e legitimação do Estado (Faria, 2005, p. 98). Os debates e estudos recentes sobre avaliação apontam um viés normativo e de priorização dos aspectos técnicos da avaliação das políticas públicas com ênfase em seu papel de instrumento gerencial, esquecendo assim, os fatores que se conectam com as questões políticas e eleitorais, importantes ao processo avaliativo. Logo, a avaliação tem um papel de destaque nas reformas do setor público e tem estado cada vez mais presente nos processos de análise das políticas públicas.

Draibe (2001, p.20) afirma que as avaliações de processo possuem como foco o desenho das características organizacionais e de desenvolvimento dos programas e que seu objeto fundamentalmente é detectar os fatores que, ao longo da implementação, facilitam ou impedem que um dado programa atinja seus resultados. Por isso, as colocações de Draibe (2001) são pertinentes à análise da política de acesso à informação, por ser oportuno verificar se o direito à informação do cidadão está em consonância aos serviços de informação oferecidos pelo Governo do Estado de São Paulo.



Contudo, as áreas de informações dos órgãos e entidades públicas foram consideradas por muito tempo áreas-meio de serviço rotineiro qualquer e não como ambiente estratégico para as tomadas de decisões administrativas e políticas que sirvam ao controle do cidadão e do Estado. Porém, acredita-se que a LAI pode transformar o contexto dessas áreas, uma vez que os serviços de informações ganharam respaldo legal e obrigatório para o atendimento aos cidadãos, não atendendo somente a demanda interna, entrando assim, na agenda pública.

É perceptível que o Governo do Estado de São Paulo promove o discurso da transparência, por meio da CGA e da Ouvidoria Geral, mas ainda reflete a cultura do ocultamento de informações. Evidenciado quando o Governo impõe restrições e aumento dos prazos de acesso aos documentos, dados e informações sigilosas de interesse público como no caso dos contratos do Metrô (Figueiredo, 2015).

### 3. Discricionariedade dos dirigentes públicos e as negativas dos pedidos de informações

A atuação dos dirigentes públicos em todas as esferas da administração pública brasileira está condicionada aos regramentos legais do direito administrativo que são emanados da Constituição Federal de 1988.

Nesse contexto, a administração pública é dotada de poderes administrativos distintos dos poderes políticos (Meirelles, 2010, p. 119). Meirelles (2010, p. 119) esclarece que os poderes administrativos surgem com a administração e são diversificados conforme as exigências do serviço público, o interesse coletivo e os objetos a que se dirigem. Assim, em decorrência desses poderes administrativos destacamos dois atos inerentes ao administrador público, o ato vinculado e o ato discricionário. Entretanto, o ato administrativo é identificado como uma manifestação de vontade, mas com regras e procedimentos que os diferenciam dos demais atos da vida privada e busca atender os anseios da coletividade, formadas segundo as imposições do Estado democrático de direito.

Meirelles (2010, p. 122) elucida que nos atos vinculados, a norma legal condiciona sua expedição aos dados constantes de seu texto e que por isso são chamados de atos vinculados ou regrados, ou seja, o agente público fica inteiramente preso ao enunciado da lei, em todas as suas especificações. Di Pietro (2007, p. 66) pontua “que diante de um poder vinculado, o particular tem o direito subjetivo de exigir da autoridade a edição de determinado ato, sob a pena de, não o fazendo, sujeitar-se à correção judicial”.

O ato discricionário é o que o direito concede a administração, de modo explícito ou implícito, a prática de atos administrativos com liberdade na escolha de sua conveniência, oportunidade e conteúdo (Meirelles, 2010, p. 121). Mas o poder discricionário não deve ser confundido com o poder arbitrário, pois discricionariedade é a liberdade de ação administrativa dentro dos limites permitidos em lei (Meirelles, 2010, p. 121). Meirelles (2010, pp. 121-122) afirma que “o arbítrio é ação contrária ou excedente da lei” e que o “ato discricionário, quando autorizado pelo direito, é legal e válido, ato arbitrário é sempre ilegítimo e inválido”.

Di Pietro (2007, pp. 66-67) elucida que a decisão discricionária adotada pelo administrador público deve ser baseada em critérios de mérito – oportunidade,

conveniencia, justicia, igualdad. Tudo isso porque o ato discricionário a ser decidido não foi definido pelo legislador. Di Pietro (2007, p. 67) pontua que o legislador ao regradar a matéria, deixou intencionalmente a decisão para a administração, segundo critérios que só podem ser levados em consideração diante do caso concreto.

Di Pietro (2007, p. 67) explica que o ato discricionário, não é então, totalmente livre, pois em alguns aspectos a lei impõe limitações em relação à competência, a forma e a finalidade, ou seja, a discricionariedade implica liberdade de atuação nos limites traçados pela lei, caso a administração ultrapasse esses limites, sua decisão passa a ser arbitrária.

Visto a diferença entre ato vinculado e ato discricionário, cabe ressaltar que a Constituição Federal de 1988 (art. 5o), a LAI 12.527/2011 (art. 3o) e o decreto Estadual 58.052/2012 (art. 3o) explicitam, tematicamente, as informações de caráter sigilosas e pessoais (Brasil, 1988; São Paulo, 2012b). Sobretudo, a lei aponta que cabe ao dirigente público classificar quais são os documentos, dados e informações sigilosas e pessoais que se inserem nesta temática. Tendo o dirigente o poder discricionário para decidir sobre o tema, uma vez que deve, obrigatoriamente, apontar para a sociedade quais são esses documentos, dados e informações sigilosas e pessoais. Obedecendo, porém, as prerrogativas legais inerentes aos atos discricionários.

No caso do Governo do Estado de São Paulo o decreto 58.052/2012 pontua em seu artigo 27o, inciso I, que a informação sigilosa é aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado (São Paulo, 2012). No mesmo artigo, inciso II, pontua que as informações pessoais são aquelas relacionadas à pessoa natural identificada ou identificável, relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais (São Paulo, 2012).

Assim, o dirigente (autoridade máxima) dos órgãos e entidades da administração estadual paulista devem classificar os documentos, dados e informações sigilosas e pessoais analisando o caso concreto, ou seja, quando o cidadão fizer o pedido de informação devem analisar se se inserem nas duas categorias ou não (São Paulo, 2016). Porém, neste método de classificação o cidadão não conhece de antemão o rol de documentos, dados e informações sigilosas e pessoais produzidas e acumuladas pela administração estadual paulista. Evidenciando assim, a falta de compromisso do Governo do Estado na promoção da transparência ativa, uma vez que o método proposto possibilita que os dirigentes cometam arbitrariedades frente ao seu poder discricionário de decidir por negar ou não os pedidos de informações dos cidadãos.

Pelo exposto, analisamos qualitativamente quarenta pedidos de informações negadas (do total de mil cento e dezessete pedidos) aos cidadãos em primeira instância recursal que passaram para a segunda instância entre os anos de 2012 e 2015. A escolha da análise dos pedidos de informações em segunda instância se deu por acreditar que contribuem para compreender se os dirigentes públicos estão se utilizando de seu poder discricionário para negar informações de caráter público, bem como o entendimento da CGA e da Ouvidoria (segunda instância) sobre o assunto. Refletindo assim, sobre as possíveis arbitrariedades dos dirigentes em relação ao seu poder discricionário ao negar os pedidos de informações.



Tais pedidos foram disponibilizados digitalmente para a pesquisa pela Ouvidoria e a CGA, via SIC, em abril de 2016 (São Paulo, 2016a).

Contudo, ao analisar os pedidos de informações negados nota-se que os dirigentes do Governo do Estado de São Paulo não estão sabendo lidar com as informações pessoais inseridas em documentos que podem ser acessados pelos cidadãos quando solicitados. Verifica-se em quinze pedidos, dos quarenta analisados, que os dirigentes não entendem que pode haver informações pessoais inseridas em documentos de acesso público e que uma simples tarja nos dados pessoais evitaria a negativa do acesso. É recorrente em alguns pedidos que os cidadãos desconheçam as atribuições do Executivo federal, estadual e municipal, pois há solicitações de informações ao Governo do Estado de São Paulo sobre ações que não são de sua competência. Porém, alguns pedidos realizados foram negados justificando a inexistência da produção de informação sobre o assunto solicitado, mas o que chamou a atenção foi um pedido de informação de um cidadão feito a CGA (órgão fiscalizar e segunda instância recursal naquele momento) informações sobre o número de recomendações de providências punitivas a agentes feitas pelo órgão em 2014, o número de agentes públicos atingidos por elas, o órgão em que o agente público atuava, o tipo de punição recomendada e se a recomendação foi acatada. Neste pedido não se observa a solicitação de informações pessoais ou sigilosas, mas sim informações referentes à atuação da CGA, que respondeu ao cidadão que foram realizadas no ano de 2014 a recomendação de providências punitivas a cento e oitenta agentes públicos sobre diversas irregularidades constatadas e que os demais questionamentos ficam prejudicados tendo em vista a inexistência da informação produzida (decisão de 06 de julho de 2015). A resposta da CGA de que não existem informações sobre o assunto causa estranhamento, pois ela mesma afirma que realizou cento e oitenta recomendações de punições a agentes públicos. Cabe ressaltar, que para fazer recomendações punitivas a CGA deve abrir processo de apuração preliminar que gerará todas as informações solicitadas no pedido em questão. A CGA deveria ter sugerido ao cidadão que fosse ao órgão consultar os processos de apuração preliminar concluídos, resguardando as informações pessoais com tarja e demais ações. Isso demonstra um problema sério, pois a CGA é responsável por fiscalizar as irregularidades na administração pública estadual paulista, bem como atuou até 2015 como a segunda instância recursal dos pedidos de informações negados pelos dirigentes do Governo do Estado de São Paulo.

Ademais, foi verificado em nove pedidos negados que os cidadãos entraram com recurso em segunda instância por não estarem satisfeitos com as respostas recebidas. Ao verificar o teor dessas respostas enviadas aos cidadãos nota-se que geralmente são citações retiradas da legislação estadual sobre alguma atribuição ou regulação de algum serviço de seus órgãos e entidades. Os cidadãos queriam saber sobre as práticas operacionais relativas a esses serviços, como são realizadas, por exemplo: licitações, fiscalizações, punições etc. Por isso, negar este tipo de informação pode dificultar o controle da sociedade civil nas ações e decisões do Governo do Estado. Muitas das negativas dos pedidos de informações são justificadas do ponto de vista legal, mas numa análise aprofundada sobre o assunto nota-se que os dirigentes se utilizam das brechas oferecidas pela lei e de seu poder discricionário para dificultar o acesso.

Algumas negativas aos pedidos analisados, principalmente da Secretaria da Educação, fazem juízo de valor em relação às razões que levaram o cidadão a fazer o seu pedido de informação, obstruindo assim, a LAI e o decreto estadual 58.052/2012,

pois o cidadão não deve sob nenhuma circunstância justificar o seu pedido. Este tipo de questionamento evidencia uma arbitrariedade do dirigente no uso de seu poder discricionário.

Na análise tivemos poucas negativas classificadas como informações sigilosas e mais como pessoais. Observa-se ainda, que ao negar os pedidos de informações os dirigentes se utilizam de seu poder discricionário para cometer arbitrariedade por dois motivos: falta de conhecimento técnico sobre os procedimentos para o acesso à informação ou pela cultura do sigilo ainda remanescente em suas estruturas organizacionais.

Por todas as razões expostas, torna-se necessária a continuidade desta pesquisa para averiguar com profundidade as possíveis arbitriedades cometidas pelos dirigentes públicos ao se utilizarem da discricionariedade nas negativas de acesso à informação dos cidadãos.

#### 4. Considerações Finais

O Governo do Estado de São Paulo publicou o decreto de regulamentação da LAI (decreto 58.052/2012) com uma característica inovadora, ao comparar com os demais Estados e até mesmo com o Governo Federal, menciona enfaticamente a necessidade de promover a gestão documental e de arquivos como requisitos indispensáveis para o acesso à informação.

Porém, ao analisar os pedidos de informações dos cidadãos negados em primeira instância observa-se que o Governo do Estado ainda está revestido da cultura do sigilo, pois não mede esforços para promover a transparência ativa e a atuação dos órgãos fiscalizadores que têm um desempenho inexpressivo em relação à fiscalização do cumprimento da LAI, contribuindo então, para que os dirigentes cometam arbitriedades frente ao seu poder discricionário, negando até mesmo o acesso à informação pública irrestrita. Logo, o que chama a atenção nesta primeira análise dos pedidos de informações negados é a falta de entendimento de alguns dirigentes públicos sobre como lidar com as informações pessoais que estão inseridas em documentos de acesso público, fazendo com que neguem arbitrariamente o acesso à informação ao cidadão. Isso se resolveria com a sua formação e o Governo do Estado possui expertise para isso, o próprio Arquivo do Estado poderia assumir esta responsabilidade.

Na análise o que chama a atenção é o fato da Secretaria da Educação ter demonstrado sérios problemas em relação às arbitriedades cometidas pelos dirigentes públicos ao se utilizarem do seu poder discricionário para negar o acesso à informação. Esta Secretaria chegou a cobrar justificativas de alguns pedidos dos cidadãos, indo assim, na contramão da LAI e do decreto estadual 58.052/2012. Porém, deve ser realizada análise em mais pedidos negados para concluir se esta Secretaria é ou não a que mais vem obstruindo o direito de acesso à informação.

Contudo, para diminuir as arbitriedades dos dirigentes em relação ao seu poder discricionário de decidir por negar ou não os pedidos de informações dos cidadãos é necessário capacitá-los melhor e que os órgãos fiscalizadores exerçam definitivamente as suas atribuições de fiscalizar o cumprimento da LAI nos órgãos e entidades do Governo do Estado.

## Referências

Bellotto, H. L. (2006). *Arquivos permanentes: tratamento documental*. (Ed. 4, pp. 23-37) Rio de Janeiro: editora FGV.

Bobbio, N. (2000). *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Org. Michelangelo Bovero; trad. Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Elsevier.

Brasil (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Recuperado em 08 de maio, 2016, de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm).

Brasil (2011). *Lei Federal no 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Recuperado em 08 de maio, 2016, de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm).

Brasil (2012). *Decreto Federal no 7.724, de 16 de maio de 2012*. Recuperado em 08 de maio, 2016, de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm).

Burke, P. (2003). *Uma história social do conhecimento: de Gutenberg a Diderot*. Rio de Janeiro: Zahar.

Chile (2008). *Ley 20285/2008*. Sobre acceso a la información pública. Recuperado em 19 de abril, 2015, de <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=276363>

Cordeiro, H. C. D, & Gomes, C. A. S, & Lima, M. H. T. F. (2014). *Antecedentes e perspectivas do direito à informação no Brasil*. In: A construção social do acesso público à informação no Brasil: contexto, historicidade e repercussões. Org. Maria Aparecida Moura. (pp. 47-69). Belo Horizonte: Editora UFMG.

Di Pietro, M. S. Z. (2007). *Discrecionalidade administrativa na constituição de 1988*. (Ed. 2. pp. 66-67). São Paulo: Atlas.

Draibe, S. M. (2001). *Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas*. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). Avaliação de políticas públicas sociais: uma questão em debate. São Paulo: Cortez; Instituto de Estudos Especiais.

Figueiredo, L. (2015). *No Brasil, o sigilo imposto a documentos oficiais contraria a Constituição, enfraquece a democracia e torna ineficiente a administração pública*. Aliás do Estadão de 10 de outubro de 2015. Recuperado em 13 de maio, 2016, de <http://alias.estadao.com.br/noticias/geral,sem-segredos,10000000300>

Faria, A. P. de. (2005). *A política da avaliação de políticas públicas*. (RBCS Vol. 20 no. 59). Recuperado em 27 de maio, 2014, de <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v20n59/a07v2059.pdf>

Fonseca, M. O. K. (2005). *Arquivologia e ciência da informação*. (pp. 29-40) Rio de Janeiro: Editora FGV.

Hobsbawm, E. (1995). *Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991*. Trad. Marcos Santerrita. Ver. Técn. Maria Célia Paoli. (p. 15). São Paulo: Companhia das Letras.

Jardim, J. M. (1998). *Transparência e opacidade do Estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental*. Niterói: EdUFF.

Meirelles, H. L. (2010). *Direito administrativo brasileiro*. Ver. Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo, José Emmanuel Burle Filho. (Ed. 36). Malheiros Editores.

Pinheiro, M. M. K. (2014). *O processo de construção de políticas de informação*. In: A construção social do acesso público à informação no Brasil: contexto, historicidade e repercussões. Org. Maria Aparecida Moura. (pp. 27-46). Belo Horizonte: Editora UFMG.

São Paulo (2012). *Decreto no 58.052, de 16-05-2012*. Recuperado em 08 de maio, 2016, de [http://www.legislacao.sp.gov.br/legislacao/dg280202.nsf/5fb5269ed17b47ab83256cfb00501469/0d8cf8dc\\_b4ef45f83257a010046ef75?OpenDocument](http://www.legislacao.sp.gov.br/legislacao/dg280202.nsf/5fb5269ed17b47ab83256cfb00501469/0d8cf8dc_b4ef45f83257a010046ef75?OpenDocument)

São Paulo (2012a). *Resolução CC-3, de 9-1-2012*. Institui Grupo Técnico para a elaboração de minuta de decreto que para regular a lei federal de acesso à informações e à identificação de documentos e informações sigilosas no âmbito da Administração Pública estadual. Recuperado em 05 de abril, 2016, de <http://www.cqgp.sp.gov.br/conteudo/resol.html>

São Paulo (2012b). *Resolução CC-63, de 23-5-2012*. Define a composição do Grupo Técnico instituído pelo artigo 1o das Disposições Transitórias do Decreto no 58.052, de 16 de maio de 2012, com o objetivo de promover estudos e propor as medidas necessárias à criação, composição, organização e funcionamento da Comissão Estadual de Acesso à Informação. Recuperado em 05 de abril, 2016, de <http://www.cqgp.sp.gov.br/conteudo/resol.html>.

São Paulo (2012c). *Resolução CC-71, de 11-6-2012*. Institui Grupo Técnico para implantação do Sistema Informatizado Unificado de Gestão Arquivística de Documentos e Informações - SPDoc e dos Serviços de Informações ao Cidadão - SIC. Recuperado em 05 de abril, 2016, de <http://www.cqgp.sp.gov.br/conteudo/resol.html>

São Paulo (2014). *Decreto no 60.144, de 12-02-2014*. Institui a Comissão Estadual de Acesso à Informação - CEAI. Imprensa Oficial. Recuperado em 12 de fevereiro, 2014, de [http://diariooficial.imprensaoficial.com.br/nav\\_v4/index.asp?c=4&e=20140212&p=1](http://diariooficial.imprensaoficial.com.br/nav_v4/index.asp?c=4&e=20140212&p=1)

São Paulo (2015). *Decreto 61.175, de 18-03-2015*. Dispõe sobre as transferências que especifica, no âmbito da Secretaria de Governo, altera a denominação da Ouvidoria Geral para Ouvidoria Geral do Estado, estabelece sua organização. Recuperado em 18 de maio, 2016, de <http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2015/decreto-61175-18.03.2015.html>

São Paulo. (2016). *Decreto 61.836, de 18-02-2016*. Dispõe sobre a classificação de documento, dado ou informação sigilosa e pessoal no âmbito da Administração Pública direta e indireta. Recuperado em 10 de maio, 2016, de <http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2016/decreto-61836-18.02.2016.html>

São Paulo. (2016a). Acessar os pedidos de informações utilizados nesta pesquisa com os protocolos 83138163742 e 4491916675. Serviço de informação ao cidadão do Governo do Estado de São Paulo. Recuperado em 20, de maio, 2016 de <http://www.sic.sp.gov.br/BuscaProtocolo.aspx>

Sartori, G. (1994). *Teoria Democrática*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.

Teixeira, M. A. C. (2012). *Estado, governo e administração pública*. Rio de Janeiro. Editora FGV.

Uruguai (2008). *Ley 18.381/2008: de la información pública*. Recuperado em 19 de abril, 2015, de <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18381&Anchor=>



## “Transparencia y archivos: el problema de la regulación del acceso a la información”

Luis Torres Monroy Mayo 2016

Universidad Nacional Autónoma de México Archivo Histórico de la UNAM

Es objetivo del presente trabajo exponer los retos que enfrenta el actual debate legislativo para construir una regulación en materia de acceso a la información en México, considerando los distintos ámbitos y necesidades que el debate involucra: la gestión de archivos, la rendición de cuentas, el cumplimiento de obligaciones de transparencia, el derecho a la protección de datos personales, los temas de seguridad y defensa nacionales, el ejercicio de la función pública y filosofía del gobierno abierto,<sup>1</sup> por citar algunos.

Una preocupación fundamental es insistir en que en el actual ejercicio legislativo que involucra el procesamiento de distintas leyes reglamentarias se debe procurar la mayor concurrencia de los actores involucrados para lograr la mejor armonía y coherencia a fin de simplificar en lo posible la aplicación de la normativa, y con la convicción de que en la construcción de las leyes se debe atender el espíritu de los principios de *universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad* consagrados en la reforma de 2011 del Artículo 1o de la Carta Magna.<sup>2</sup>

### Transparencia

México es reconocido mundialmente por el desarrollo de una legislación de avanzada en materia de transparencia; paradójicamente, en los estándares internacionales en la materia no figura entre los primeros lugares y, más bien, acusa una tendencia regresiva conforme avanza en la regulación jurídica del acceso a la información, derecho humano garantizado en el Artículo 6o Constitucional. Jacqueline Peschard, ex comisionada del IFAI –ahora INAI– aporta algunas de las posibles explicaciones a este fenómeno cuando declara que “los esquemas de rendición de cuentas no están engarzados constitucionalmente con el derecho de acceso a la información [...] En efecto –dice–, llama la atención que entre los principios que regulan la fiscalización de recursos públicos (posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad) no se contemple el de transparencia<sup>3</sup> y, por otro lado dice que ante la regulación del acceso a la información los sujetos obligados han sofisticado y modificado sus formas de evasión.<sup>4</sup>

En cualquier lugar del mundo la transparencia se concibe como una herramienta indispensable para la rendición de cuentas y para el combate a la corrupción, por tanto los indicadores de transparencia mantienen una estrecha relación con los niveles de corrupción. En ese sentido, no sorprende que en el *Índice de percepciones sobre Corrupción 2015*, Transparencia Internacional ubique a México en el último lugar entre los 34 países integrantes de la OCD y en el lugar 95 entre 168 países.<sup>5</sup> La transparencia se ha reconocido como un ejercicio necesario en las democracias más avanzadas del planeta en donde se ha librado una importante batalla contra el paradigma del secreto, pero su adopción sigue un proceso difícil en países y regiones con incipientes estándares de desarrollo y de cultura democrática.

1 Véase Oszlak, O., Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública, Colección de documentos de trabajo sobre e-gobierno, Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe, Red GEALC, OEA, 2013. 34 pp.

2 Diario Oficial de la Federación, 10 de junio de 2011.

3 Peschard, M., “El papel del derecho de acceso a la información en la rendición de cuentas”, en López A. Hacia una política de rendición de cuentas en México, México, 2012, CIDE-RRC-Auditoría Superior de la Federación-Cámara de Diputados, p. 13.

4 Urrutia, A., “Cada vez más sofisticado el ocultamiento de pruebas”, La Jornada, 20 de mayo de 2016, p. 12.

5 Aristegui Noticias, 27 de enero de 2016, recuperado de <http://aristeginoticias.com/2701/mexico/mexicoel-mas-corrupto-entre-34-paises-transparencia-internacional/>



En México, habrá que preguntarse si además del desarrollo de una mayor capacidad para la evasión por parte del Estado existen factores adicionales como lo advierte Mauricio Merino:

El sector público le tiene miedo, pánico a los procesos de transparencia, no sólo porque abrirse de capa al escrutinio de la sociedad podría revelar actos de corrupción hasta ahora más o menos ocultos, sino porque nuestra administración pública ha sobrevivido por años en un caos de gestión cotidiana. No es sólo que los políticos quieran esconderse del público — aunque también eso cuente—, sino que las burocracias no tienen los sistemas actualizados ni los papeles en orden. Con más frecuencia de lo que podría suponerse, no es que no quieran cumplir sus nuevas obligaciones, sino que nadie sabe bien a bien cómo afrontar el problema.<sup>5</sup>

No es gratuito que a últimas fechas al menos en el discurso oficial los temas relacionados con la reglamentación del 6o Constitucional estén en la agenda pública, pues en la conciencia colectiva se ha insertado la especie de que esta legislación constituye una esperanza razonable para mitigar los efectos del descrédito que pesa sobre todo en la administración gubernamental y en el sistema de partidos. Sin embargo, hoy existe la percepción de que la reglamentación del acceso a la información, más que un real intento por desterrar la opacidad y la impunidad, se utiliza sólo como un recurso discursivo que sirve para simular la construcción de la democracia.

El debate actual sobre las leyes secundarias que habrán de soportar el Sistema Nacional Anticorrupción lleva implícito el reconocimiento de una problemática social que amenaza con abortar cualquier proyecto de país, y se halla inscrito — o atado — a la disyuntiva que implica construir un corpus normativo que aporte el recurso jurídico necesario para transformar de raíz el estatus que al presente guardan los derechos sociales y las libertades ciudadanas, el de las instituciones y el de la economía, o continuar con la inercia que lleva a profundizar la brecha de inequidad que amenaza con aniquilar el proyecto democrático mexicano.

## Transparencia y democracia

Según el profesor Owen Fiss (2008), “la democracia es un sistema que confiere el poder último de gobierno a ciudadanos individuales”,<sup>6</sup> en ese sentido, en el México de hoy no hay suficientes ejemplos siquiera para afirmar que el ciudadano, a través de sus representantes, pueda aspirar a la fiscalización de importantes actos de gobierno. Un ejemplo notable se puede leer en el *Informe final de la Comisión de Investigación Monex*, donde se consignan las dificultades que enfrentó una comisión de legisladores de oposición<sup>7</sup> para acceder a información en poder de instituciones públicas como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Auditoría Superior de la Federación (ASF), la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), entre otras, para investigar el volumen y la procedencia de los recursos utilizados en la campaña de la coalición “Compromiso por México”<sup>8</sup> en 2012.

Por otro lado, aun cuando la llamada “Comisión Monex” pudo vencer los obstáculos del acceso a la información y demostrar que los gastos de campaña rebasaron

5  
Merino, M. “Miedo pánico a la transparencia”, *El Universal*, 11 de mayo de 2016. Recuperado de <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/mauricio-merino/nacion/2016/05/11/miedopanico-la-transparencia>

6  
“Las dos caras del estado”, conferencia presentada en ocasión del doctorado honoris causa que le otorgó la Universidad de Palermo en 2008. *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, Año 10, Número 1, agosto 2009, p. 215. (pp. 211-220)

7  
PRD, PT y Movimiento Ciudadano.

8  
Informe, 2015, p. 75-76, recuperado de <http://aristeginoticias.com/2708/mexico/informe-del-casomonex-sobre-como-el-pri-disperso-recursos/>

12 veces el límite permitido por la Ley, el informe no tuvo mayores repercusiones, pues 7 de los 11 diputados integrantes de la Comisión (PRI, PAN, PVEM y Nueva Alianza) no avalaron el informe y, además, el resultado de este trabajo carece de carácter *vinculante para obligar al Poder Judicial* a la apertura de los procesos legales correspondientes.

Además de las cotidianas notas periodísticas, son varios los insumos de reciente factura que pueden contribuir a la construcción de un panorama del estado que guarda el acceso a la información y su impacto en la democracia mexicana. Por economía de espacio, tomaré a manera de ejemplo dos de ellos que por su vigencia considero inevitables. El primer documento es producto del ejercicio realizado por especialistas nacionales y extranjeros a convocatoria de la UNAM en 2011, y el segundo es el último informe del *Índice de Desarrollo Democrático de América Latina* que elaboran la Fundación Konrad Adenauer y Polilat.com, construido a partir del análisis particular y comparativo de 18 países de la región.

#### 1. "Elementos para la construcción de una política de estado para la seguridad y justicia en democracia"

Este documento fue resultado del foro "Conferencia internacional sobre seguridad y justicia en democracia. Hacia una política de estado en los albores del tercer milenio", realizado en la UNAM en 2011,<sup>9</sup> y circuló en distintas instancias gubernamentales, incluida la Presidencia de la República, y entre las fracciones parlamentarias integrantes del Poder Legislativo. Aunque su tema central es la seguridad y la justicia, el documento transmite un preocupante diagnóstico sobre sus causas, entre otras, la severa fractura del sistema de convivencia social en México, entre cuyos orígenes se destaca la violencia soterrada o manifiesta, históricamente ejercida para sostener privilegios de grupos de gran poder económico a costa del empobrecimiento de una cada vez más amplia capa social. En el mismo sentido, el documento denuncia el sistemático embate contra los derechos sociales consagrados en la Constitución de 1917, señaladamente contra los derechos a la educación, a la seguridad social, al empleo y a la vivienda, lo que –dice– ha redundado en la disminución real de oportunidades, sobre todo en perjuicio de los jóvenes, situación que ha prodigado cada vez más pobres, una discriminación velada o abierta hacia grupos marginados y el ensanchamiento de los cinturones de miseria, lo que a su vez ha dado pie a una nueva generación de "ciudadanos de segunda".

Frente a esta situación, con sus honrosas excepciones, la clase política ha optado por una especie de mezquina administración de la violencia, ha usado el juicio superficial y la condena mediática, cínica, y se afana en minimizar los riesgos que conlleva la desatención de esta problemática política, social y económica.

No obstante la gravedad de lo anterior, sin duda la mayor preocupación que el diagnóstico trasluce es el insostenible nivel de corrupción e impunidad, en donde las instituciones del régimen se contaminan cada vez más por las conductas que generan beneficios derivados de la fidelidad a ciertos grupos de poder, incluido el narco. En este contexto, parece normal que el ciudadano que no se rige por esos patrones de comportamiento sea considerado disfuncional y no al revés (recuérdese el encarcelamiento de José Manuel Mireles o el otorgamiento de la Medalla Belisario Domínguez 2015 a Roberto Baillères). Una conclusión obligada es la urgencia de una

<sup>9</sup> UNAM-Instituto Iberoamericano de Derecho Continental. México, agosto 2011, recuperado de [http://abogadogeneral.unam.mx/PDFS/Propuesta\\_Seguridad\\_y\\_Justicia\\_en\\_Democracia.pdf](http://abogadogeneral.unam.mx/PDFS/Propuesta_Seguridad_y_Justicia_en_Democracia.pdf) (El Foro se realizó en la Ciudad de México del 6 al 10 de junio).

verdadera cruzada ética que empiece justamente por el rescate y fortalecimiento de la credibilidad de las instituciones públicas, lo que implica erradicar la corrupción y la impunidad.<sup>10</sup> Esta última consideración se puede ver muy nítidamente en el cuarto párrafo del numeral 1.1 de la propuesta, que conviene citar textualmente:

*El impacto de la corrupción en las instituciones y la participación de la sociedad en ellas nos obliga a reconocer lo siguiente: esta propuesta de política de Estado será estéril si no se toman decisiones y realizan acciones contundentes, desde las más altas responsabilidades públicas y liderazgos privados, para reducir las prácticas de corrupción e impunidad. Debe comenzarse por las malas prácticas insertas en los circuitos de alta jerarquía y hacia abajo, hasta la más modesta ventanilla<sup>11</sup>.*

## 2. Índice de desarrollo democrático de América Latina. IDD-Lat<sup>12</sup>

Este documento es el informe regional que mide y evalúa comparativamente los avances y retrocesos en materia de democracia en la región. El periodo analizado es el año 2014, y los rubros que considera para realizar la medición son los siguientes:

- a) Respeto a los derechos políticos y libertades civiles (*democracia de los ciudadanos*);
- b) Calidad institucional y eficiencia política (*democracia de las instituciones*)
- c) Ejercicio de poder efectivo para generar políticas que aseguren bienestar (*democracia social y humana*)
- d) Ejercicio de poder efectivo para generar políticas que aseguren eficiencia económica (*democracia económica*)

Conviene advertir que quizá el ejercicio comparativo que el informe presenta pudiera resultar anacrónico a la luz de las difíciles condiciones que hoy enfrentan varias naciones de la región –y en particular las que prevalecen en Brasil y Venezuela– pero aun con esta consideración el informe no deja de ser un referente importante para conocer el comportamiento de México en materia de democracia en los últimos años.

El *Informe* asegura que [...] por primera vez [México] se coloca por debajo del promedio regional y forma parte de países con bajo desarrollo democrático, junto con El Salvador, Paraguay, República Dominicana y Colombia. Esto, por otro lado se traduce en una peor ubicación en el *ranking*, colocándose en el décimo lugar, cuatro posiciones por debajo de la del [informe] 2014.<sup>13</sup>

Destaca el *Informe* como un punto de quiebre importante la primera crisis del gobierno de Peña Nieto a partir de los conflictos suscitados por la desaparición de los 43 normalistas de Ayotzinapa,<sup>14</sup> [...] que –dice– afectaron la confianza ciudadana en las instituciones, sacaron a la luz la enorme corrupción de las autoridades locales y revelaron que la estrategia del gobierno federal frente al crimen organizado, que hasta ese momento había sido de silencio y de distancia, al menos en lo mediático, fue insuficiente e ineficaz [...]"<sup>15</sup>

<sup>10</sup> Puede leerse un diagnóstico actualizado a mayo de 2015 en Casar, M.A. *México: anatomía de la corrupción*, México, 2015, IMCO-CIDE.

<sup>11</sup> p. 3.

<sup>12</sup> Fundación Konrad Adenauer-Polilat.com, Montevideo, Uruguay, 2015, recuperado de <http://www.iddlat.org/2015/informes/2015/index.html>

<sup>13</sup> P. 162.

<sup>14</sup> P. 168. La segunda crisis se refiere a los escándalos de corrupción del propio Peña y colaboradores cercanos, particularmente con relación a la adquisición de propiedades.

<sup>15</sup> P. 165

Junto a estas observaciones, y por lo relevante de esta información para el tema que ahora interesa, sólo se rescata aquí, por último, el nivel que registra el *Informe para México en el rubro Democracia de las instituciones*:

El valor obtenido en *calidad institucional y eficiencia política, democracia de las instituciones* ha disminuido nuevamente, y en esta ocasión con un porcentaje más elevado, de casi el 32 % [...] México alcanza el peor valor de la serie, señalando que en el 2002 inició el *IDD-Lat* con una puntuación superior a los 5 puntos, y en el 2015 alcanza un valor por debajo de los 3 puntos. Completa su tercer[a] caída consecutiva desde el año 2013.

Este comportamiento se explica por los retrocesos en los indicadores de *accountability y desestabilización de la democracia*, y a eso se le suma que por primera vez es castigado por el *factor de anormalidad democrática* por la crisis institucional vivida durante el 2014. Como consecuencia, el país pierde siete posiciones en el *ranking* regional, pasando del 7° al 14° lugar. México en esta dimensión forma parte del grupo de países con mínimo desarrollo democrático, junto con Paraguay, Nicaragua, Brasil, Ecuador y Venezuela.<sup>16</sup>

No debe ser motivo de sorpresa el dato que registra el segundo párrafo sobre el lugar que ocupa México en materia de rendición de cuentas y desestabilización de la democracia, pues esta situación se ha convertido en un mal endémico en los últimos años; la tendencia era visible al menos desde marzo de 2012 cuando, acusando este fenómeno, el entonces candidato Enrique Peña Nieto firmó ante notario Público el compromiso de crear la Comisión Nacional Anticorrupción.<sup>17</sup>

En general, y a partir de los criterios aplicados para el análisis de la región el Informe registra que: subsiste una gran desigualdad; la reducción de la mortalidad infantil ha detenido su curva positiva; el crecimiento económico de la región presenta frenos y contramarchas; se detiene el proceso de ascenso social; los indicadores de desempleo y pobreza presentan un deterioro creciente, y que persiste el déficit estructural de la salud pública.

En resumen, tanto el documento de la UNAM como el informe reseñados aquí muy brevemente, apuntan hacia un problema estructural de nuestra democracia: la corrupción y la impunidad. En este sentido se puede afirmar que en México, la construcción legislativa que da cauce a la reforma constitucional de 2014 es un proceso que parece transitar en dos vertientes paralelas: un trabajo legislativo donde el Estado parece dispuesto a poner freno a la endémica corrupción que padece, y la otra, la real, la instrumentación de múltiples pistas de cabildeo y negociación política para dejar con el menor efecto posible aquella importante reforma constitucional. Al respecto, María Amparo Casar dice que "México ha mantenido una agenda interna de reformas para combatir la corrupción en las últimas dos décadas pero los cambios han sido más en el nivel discursivo y legal que en el de la práctica."<sup>18</sup>

<sup>16</sup>  
P. 163

<sup>17</sup>  
Torres, M., "Peña Nieto promete un cambio para México y firma compromisos", CNN México, 30 de marzo de 2012. Recuperado de <http://expansion.mx/nacional/2012/03/30/pena-nieto-promete-un-cambio-paramexico-y-firma-compromisos>

<sup>18</sup>  
*Anatomía de la corrupción*, México, 2015, IMCO-CIDE, p. 50.



## Transparencia y acceso a los archivos

Aunque el tema es bastante añejo, en México el acceso a los archivos es un asunto que por momentos ha provocado severos debates. Sólo recuérdense los distintos episodios sobre la apertura de los archivos del 68 y la llamada “guerra sucia”. Los archivistas debemos reconocer, sin embargo, el preponderante sitio que hoy ocupa la discusión del tema de los archivos y asuntos relacionados tan relevantes como el acceso. El desarrollo de la legislación reglamentaria del 6o Constitucional ha sido el principal motor para poner en primer plano la necesidad de reglamentar la producción, conservación y uso de los documentos.

En el contexto del Sistema Nacional de Transparencia y del Sistema Nacional Anticorrupción la cuestión del acceso a los archivos juega un papel muy importante, pues atacar los problemas de corrupción e impunidad se relaciona, no sólo, pero fundamentalmente con el ejercicio efectivo de la rendición de cuentas y la transparencia, y éstas sólo son alcanzables –ahora se reconoce– si se cuenta con archivos debidamente organizados.

Al respecto, Mauricio Merino ha insistido en señalar el valor estratégico de los archivos<sup>19</sup> y también sobre el vacío que representa la tardanza de la expedición de la Ley General de Archivos que mandata la reforma constitucional de febrero de 7 de febrero de 2014;<sup>20</sup> dicha reforma faculta al congreso para expedirla esta Ley y, así, junto con la Ley General de Transparencia y la Ley General de Protección de Datos Personales se integra el “combo” legislativo para soportar el Sistema Nacional Anticorrupción, pues se parte del supuesto de que estas tres leyes conforman el núcleo fundamental de la Plataforma Nacional de Transparencia.

Pero el problema no es sólo de oportunidad, sino al menos de pertinencia y de compatibilidad y coherencia entre las distintas normas.

El problema de la pertinencia tiene que ver con la falta de claridad sobre el ámbito normativo que corresponde a cada una de las leyes generales, y sobre las funciones y atribuciones de sus instituciones garantes y responsables. Para el caso de los archivos es importante destacar que desde la aparición de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* (2002), la normativa relativa a la conservación y organización de los archivos y la relativa al acceso a los documentos se ha construido fundamentalmente desde el énfasis de su perfil como soportes de la información. Un ejemplo de esta confusión normativa se puede ver en la reciente expedición de los *Lineamientos para la organización y conservación de los archivos*, elaborados por el Consejo Nacional de Transparencia,<sup>21</sup> esto a pesar de que el Artículo 41 de la Ley Federal de Archivos (2012) establece que el Archivo General de la Nación (AGN) es el órgano rector de la archivística Nacional.<sup>22</sup> Dos meses antes, el AGN había publicado en el mismo medio los Lineamientos para analizar, valorar y decidir el destino final de la documentación de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal.<sup>23</sup>

La compatibilidad y coherencia es quizá el reto más importante que hoy enfrenta la construcción de una normativa que al mismo tiempo ayude a la conservación y organización de archivos y potencie su utilidad social, coadyuve, además, con el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, de rendición de cuentas y a la protección de datos personales, entre otros objetivos.

19  
Véase Merino, M. “El patito feo”, *El Universal*, 1 de agosto de 2015, recuperado de <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/mauricio-merino/nacion/2015/07/1/el-patitifeo>

20  
*Diario Oficial de la Federación*, Artículo 73, Fracción XXIX-T. Para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos en los órdenes federal, estatal, del Distrito Federal y municipal, que determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos.

21  
5 de mayo de 2016.

22  
*Diario Oficial de la Federación*, 23 de enero de 2012.

23  
16 de marzo de 2016.  
*Diario Oficial de la Federación*

Sin embargo, el tema del acceso a los archivos ha evidenciado la necesidad de un espacio académico para la discusión interdisciplinaria e interinstitucional en donde necesariamente deben confluír los especialistas en transparencia, rendición de cuentas, protección de datos personales y en conservación y organización de archivos, sin pérdida de su identidad disciplinaria; algunos temas están en la agenda desde tiempos remotos pero también otros tantos sólo se han hecho visibles en épocas recientes.

A manera de conclusión, conviene agregar aquí siquiera una breve enumeración de los temas y asuntos que ocupan la agenda compartida.

### Límites del acceso a los archivos

En este rubro es importante partir de una discusión del paradigma del secreto. Continuamente se nos dice que “información es poder” y, en efecto, tradicionalmente el estado procura administrar la información –“poseer, retener, negar o distorsionar,” (Oslak, 2013) – y en los extremos incurre en una visión patrimonialista negándose a socializar el conocimiento, lo que anula el principio de máxima publicidad.

En el mismo sentido, conviene revisar los criterios de clasificación y desclasificación de la información, pero fundamentalmente es necesaria una supervisión de la aplicación de esos criterios, porque tal atribución no puede quedar sólo en el ámbito del sujeto obligado.

También resulta necesario discutir los límites de varios conceptos cuya aplicación recibe las más variadas interpretaciones como en el caso del “secreto bancario”, el de la “esfera más íntima”, el “interés público”, los “actos de autoridad”, la “defensa nacional” y “seguridad nacional”, entre otros.

Lo anterior, porque por ejemplo en nombre de la “seguridad nacional” no resulta difícil encontrar disposiciones como la contenida en el Artículo 23 de la *Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en materia de Hidrocarburos* “la información o datos sobre el funcionamiento de las operaciones, instalaciones, actividades, movimientos del personal o vehículos de asignatarios, contratistas o permisionarios que se vinculen con las actividades previstas en el párrafo séptimo del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, será considerada *información de Seguridad Nacional* [...]”<sup>24</sup>

En otro sentido, pero seguramente en un tema mucho más delicado por los usos potenciales de la información,<sup>25</sup> se puede citar la aplicación del Expediente Clínico electrónico que integrará el “Padrón general de salud” previsto en la *Norma Oficial Mexicana NOM-024-SSA3-2012, Sistemas de información de registro electrónico para la salud. Intercambio de información en salud*.<sup>26</sup> Asa Cristina Laurell comenta al respecto que

De concretarse, este padrón contendría los datos de unas 100 millones de personas, según la información de aseguramiento del Censo de 2015, incluyendo a los menores de edad. Sería, además, un padrón que estaría a disposición de muchísimas personas, que son las que administran algún tipo de seguro en distintos niveles. Tendría un sistema de protección

24  
*Diario Oficial de la Federación*, Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en materia de Hidrocarburos, 12 de enero de 2016

25  
Peligroso si se considera la información que se prevé contenga según el numeral “1. Objetivo y campo de aplicación, Frac. 3.29 Información en salud.- Datos, información, conocimiento y evidencia relacionados con la generación, acceso, difusión y uso del personal, servicios, recursos, afiliados, derechohabientes, beneficiarios, pacientes, tratamientos y resultados dentro del sector salud, entre la que se encuentra indistintamente la información estadística, epidemiológica y financiera.” *Diario Oficial de la Federación*

26  
30 de noviembre de 2012. *Diario Oficial de la Federación*



para impedir que fuera consultado por personas no autorizadas, pero pudiera ser hackeado o filtrado indebidamente como el padrón electoral. Los elementos especialmente delicados son que contendría información sobre algunos padecimientos y sobre el tipo de aseguramiento, ambos aspectos de gran interés para las aseguradoras con la finalidad de ofrecer seguros complementarios o alternatively negarse a asegurar a personas con padecimientos crónicos. También podría interesar a las empresas para no contratar a personas con estos padecimientos.<sup>27</sup>

Otras discusiones tendrán que abordar temas como los mecanismos para limitar la censura (del estado, de los medios, de los empresarios), actividad que hoy transcurre incluso en las llamadas versiones públicas de documentos de archivo que el solicitante de información puede obtener, y asimismo el tema de la “autocensura” que los archivos de los sujetos obligados ya realizan al depurar expedientes y hasta tipos documentales. El tema de la censura resulta un asunto de gran relevancia, sobre todo si tenemos en cuenta la ambigüedad que hoy priva sobre las obligaciones que atañen a los nuevos sectores que desempeñan funciones antes reservadas al estado.<sup>29</sup>

Finalmente, las casi cotidianas filtraciones de información de los últimos meses han puesto de manifiesto la incapacidad del estado para controlar la información y han confirmado la fuerte relación entre transparencia y archivos, pero también han puesto en alerta al aparato gubernamental para acotar el ejercicio de derechos humanos como el de acceso a la información y el derecho a la verdad, e incluso, a través de distintas legislaciones han dado lugar a la revisión de algunas libertades civiles y derechos políticos anteriormente indiscutibles.

Conviene reflexionar sobre el tema pues si bien estas vías de acceso a la información generalmente transcurren en un ámbito de clandestinidad, con frecuencia representan la única posibilidad para conocer y documentar actos de gobierno y evidenciar actuaciones anómalas en perjuicio de la sociedad. En este contexto, también resulta importante redimensionar el valor de prueba (testimonial y evidencial) de los documentos de archivo pero también resulta una oportunidad inmejorable para rescatar el papel de los archivos como custodios y garantes de la fe pública.

## Lista de referencias

*Aristegui Noticias, Informe final de la Comisión de Investigación Monex, 27 de enero de 2016, Aristegui Noticias, 27 de enero de 2016, recuperado de <http://aristeguinoticias.com/2701/mexico/mexico-el-mas-corrupto-entre-34países-transparencia-internacional/>*

Casar, M.A., 2015, *México: anatomía de la corrupción*, México, 2015, IMCOCIDE.

*Diario Oficial de la Federación*, 10 de junio de 2011.

*Diario Oficial de la Federación*, 23 de enero de 2012.

*Diario Oficial de la Federación*, 30 de noviembre de 2012

27

Laurell, A. C., “Padrón general de salud y el expediente electrónico”, *La Jornada*, 25 de mayo de 2015, p.

29

Al respecto, véase Torres, L., 2010, “La ley de transparencia. Lo público frente a lo reservado, privado y confidencial”, en revista *Archivo... ¿Qué?*, *Gaceta del archivista*, México, Escuela Nacional de Biblioteconomía y Archivística, pp. 23-29.

*Diario Oficial de la Federación*, 7 de febrero de 2014

*Diario Oficial de la Federación*, 5 de mayo de 2016.

*Diario Oficial de la Federación*, 12 de enero de 2016

*Diario Oficial de la Federación*, 16 de marzo de 2016.

Fiss, Q., 2008, "Las dos caras del estado". *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, Año 10, Número 1, agosto 2009, pp. 211-220.

Fundación Konrad Adenauer-Polilat.com, Índice de desarrollo democrático de América Latina IDD-Lat, 2015. Recuperado de <http://www.iddlat.org/2015/informes/2015/index.html>

Merino, M. "Miedo pánico a la transparencia", *El Universal*, 11 de mayo de 2016. Recuperado de <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-deopinion/articulo/mauricio-merino/nacion/2016/05/11/miedo-panico-latransparencia>

Merino, M., "El patito feo", *El Universal*, 1 de agosto de 2015, recuperado de <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-deopinion/articulo/mauriciomerino/nacion/2015/07/1/el-patito-feo>

Laurell, A. C., "Padrón general de salud y el expediente electrónico", *La Jornada*, 25 de mayo de 2015, p 31

Oszlak, Oscar, *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*, Colección de documentos de trabajo sobre e-gobierno, Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe, Red GEALC, OEA, 2013. 34 pp.

Peschard, M., "El papel del derecho de acceso a la información en la rendición de cuentas", en López A. *Hacia una política de rendición de cuentas en México*, México, 2012, CIDE-RRC-Auditoría Superior de la Federación-Cámara de Diputados

Torres, L., 2010, "La ley de transparencia. Lo público frente a lo reservado, privado y confidencial", en revista *Archivo... ¿Qué?*, *Gaceta del archivista*, México, Escuela Nacional de Biblioteconomía y Archivonomía, pp. 23-29.

Urrutia, A., "Cada vez más sofisticado el ocultamiento de pruebas", *La Jornada*, 20 de mayo de 2016, p. 12.

UNAM-Instituto Iberoamericano de Derecho Continental. México, agosto 2011, *Elementos para la construcción de una política de estado para la seguridad y justicia en democracia*- Recuperado de [http://abogadogeneral.unam.mx/PDFS/Propuesta\\_Seguridad\\_y\\_Justicia\\_en\\_Democracia.pdf](http://abogadogeneral.unam.mx/PDFS/Propuesta_Seguridad_y_Justicia_en_Democracia.pdf)

.



## MIÉRCOLES 8 DE JUNIO

### Salas de capacitación "A" y "B"

Objetivo: Reflexionar sobre la dimensión archivística del Estado, como garantía de buen gobierno y de la preservación de la memoria colectiva del país, así como elemento esencial de su vida institucional y referencia indispensable para la toma de decisiones.

## JORNADA 3

### "Internet para el acceso a la información"

"El acceso a Internet como un derecho humano: una perspectiva global" (España), **Luis Mario Segura Hechavarria**

"Sistema web para la catalogación y acceso a la información de una colección de documentales" (México), **Rodrigo Colín Rivera y Sergio Amaro**

"La transparencia y los archivos en servicios comunitarios de nube" (México), **Alicia Barnard**

"El uso del Internet para el acceso a la información pública: análisis del portal brasileño de datos abiertos" (Brasil), **Tania María de Moura Pereira y Natalia de Lima Saraiva**

Modera: **Dr. Pablo Ulloa González**, Académico de la UNAM.

"Sistema web para la catalogación y acceso a la información de una colección de documentales"

"La transparencia y los archivos en servicios comunitarios de nube"

"El uso del Internet para el acceso a la información pública: análisis del portal brasileño de datos abiertos"

## JORNADA 3

### Internet para el acceso a la información

#### Sistema web para la catalogación y acceso a la información de una colección de documentales

Rodrigo Colín Rivera,

Sergio Amaro Rosas

**Resumen:** El Laboratorio Audiovisual de Investigación Social (LAIS) del Instituto Mora ha construido un acervo audiovisual que se origina en 1995, del que destacamos su colección de documentales. Entre sus responsabilidades, el LAIS ha buscado organizarla y ponerla en acceso para su usos desde distintas visiones y necesidades de investigación y docencia. El sistema tiene como propósito poner en acceso la ficha de catalogación de los documentales, convencidos de que puede abonar a las preguntas de investigación y encauzar futuros estudios sobre el documental, brindando informaciones de contexto y destacando formas de tratar las fuentes y los recursos en su producción. Este sistema también ofrece mecanismos de búsqueda para acceder a información y metadatos de manera simple y efectiva; además de contar con la flexibilidad necesaria para actualizar e incrementar la información de documentación de manera constante.

Gracias a tecnologías de uso libre (open source) que se emplearon, se muestra cómo otorgar soluciones computacionales a las necesidades de las disciplinas y propuestas que convergen en el LAIS.

#### Contexto y problemática actual

El Laboratorio Audiovisual de Investigación Social (LAIS) del Instituto Mora es un espacio interdisciplinario dedicado a la investigación social con imágenes, tanto fijas como en movimiento, donde el resguardo y documentación de materiales audiovisuales constituye una tarea prioritaria entre quienes recurrimos a ellos cotidianamente con fines de investigación.

Esta tarea se lleva a cabo comúnmente por instancias dedicadas a la cultura, con el objetivo de difundir estos materiales. Sin embargo, para fines de investigación son escasos los espacios que asumen esta responsabilidad. El LAIS se ha propuesto abordar esta tarea para construir un acervo debidamente documentado, ponerlo en acceso para consulta y potenciar así la investigación con este tipo de materiales.

#### Acerca de la catalogación

Para realizar una correcta catalogación de los materiales audiovisuales se integra una ficha de documentación gestada con base en la adaptación de la norma ISAD(G)



(*General International Standard Archival Description*). ISAD(G) fué desarrollada con la intención de estandarizar la manera de describir archivos en un contexto donde las tecnologías computacionales permiten compartir estos datos descriptivos para que sean más consistentes, pero de manera suficientemente general para adaptarse a las necesidades de cada archivo.

Por lo tanto, los rubros que integran la ficha de documentación del LAIS derivan de los niveles de catalogación archivística de ISAD(G):

1. Area de identificación
2. Area de contexto
3. Area de estructura y contenido
4. Area de uso y condiciones de acceso
5. Area de materiales relacionados
6. Area de notas
7. Area de control de la descripción

### Colección de materiales audiovisuales del LAIS

La colección del LAIS integra las siguientes tres series:

**Serie de documentales en video** Constituida por **cine documental** recopilado desde los inicios del LAIS en el area de "Historia Oral" del Instituto Mora.

**Serie de registros en video** Conformada por los **registros** realizados en video por el LAIS desde 1993, año en que inicia la producción de su primer documental *Un pueblo en la memoria*.

**Material de archivo** Consta de los **materiales de archivo** recopilados y reproducidos en video que han sido localizados en diversos acervos y colecciones fílmicas y videográficas según las necesidades de las diversas investigaciones llevadas a cabo en el LAIS.

Siendo la **Serie de documentales en video** el centro de atención donde se desarrolla la labor necesaria por parte de las ciencias de la computación para atender las necesidades de catalogación, puesta en acceso e investigación por parte del LAIS.

### Propuesta computacional

Una manera adecuada de mantener una colección de material audiovisual ordenada, automatizada, con la capacidad de ser administrada de manera simple y que brinde difusión y acceso a la información es mediante una **aplicación web**, ya que se aprovecha el internet como un medio de comunicación adecuado y creciente entre la sociedad actual.



El sistema computacional (o aplicación web) propuesto se basa en una idea anterior desarrollada en el LAIS mediante el sitio *Huellas de Luz*<sup>1</sup> que brinda acceso a imágenes fijas y su documentación. Pero la idea y el diseño para esta propuesta fué modificada y adaptada acorde a las necesidades de catalogación para imágenes en movimiento (cine documental).

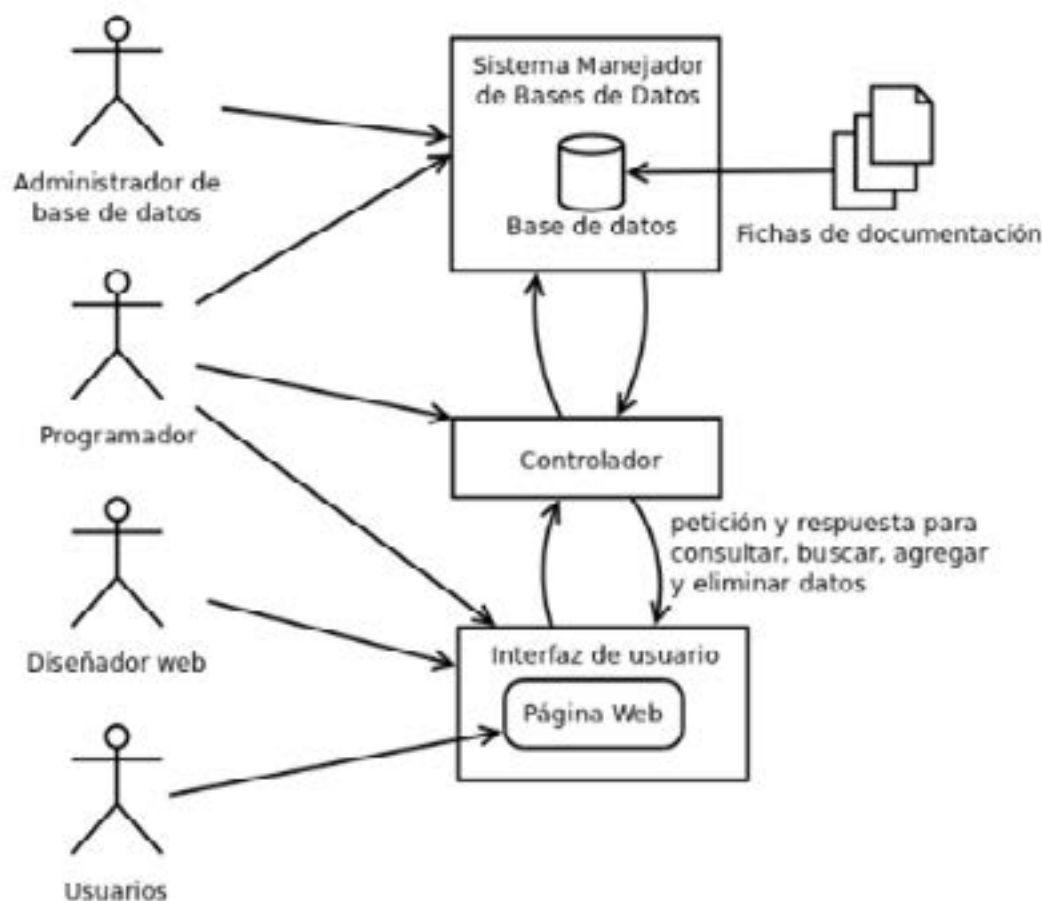


Figura 1: Diseño general del sistema, donde se separa en tres partes principales. Del lado izquierdo se muestran las personas involucradas en cada componente.

Es importante que el sistema brinde las siguientes acciones, que constituyen la base del uso y administración del mismo:

#### Consultar información y realizar búsquedas

Los usuarios puedan consultar toda la información disponible de la ficha de catalogación y que puedan realizar búsquedas que filtren de manera contextual (por campos y áreas) la información deseada.

#### Sistema de autenticación

Refiere a la opción de crear usuarios dentro del sistema con niveles de privilegios para poder administrar la información que se consulta, es decir, crear administradores de la información.

#### Crear, eliminar y modificar datos

Son las acciones principales de cualquier sistema manejador de contenido y se basa en la existencia de administradores que manejarán los datos de la manera más conveniente y verificarán de manera constante la información dentro del sistema.

<sup>1</sup> Huellas de Luz. Investigación sobre el patrimonio latinoamericano en acceso libre <http://lais.mora.edu.mx/huellasdeluz/>

## Implementación del sistema

Para llevar a cabo la implementación del diseño propuesto se utilizan únicamente tecnologías, herramientas de programación y software de uso libre (open source). El software libre es totalmente gratuito y refiere a una filosofía de desarrollo y distribución de software conveniente a las necesidades de infraestructura y equipo de cómputo disponible en el LAIS. La selección de cuáles herramientas utilizar se basa en su buen desempeño y del apoyo generalizado entre los desarrolladores; de esta manera se promueve que el software se mantenga actualizado el mayor tiempo de vida útil posible.

Comúnmente en el desarrollo de aplicaciones y sistemas computacionales, la programación necesaria se divide en dos partes fundamentales: la programación del lado del servidor y la programación del lado del cliente o usuario. Ésta última se enfoca en la interfaz de usuario para que la experiencia de uso resulte simple y eficaz.

El listado de software y lenguajes de programación principales para llevar a cabo la implementación se enlista a continuación a manera de dar una perspectiva general de la diversidad de elementos que conviven y que en conjunto representan a todo el sistema:

### Servidor

- Sistema operativo Linux • Shell/bash scripting
- Servidor Apache
- Base de datos MySQL
- MySQL Workbench (Sistema administrador de bases de datos) • PHP

### Cliente

- HTML5
- CSS3
- Javascript
- AngularJS
- Bootstrap
- JQuery
- Múltiples bibliotecas JS

La arquitectura del sistema requiere modularizar cada componente para mantener el orden y la escalabilidad del sistema lo mejor posible. De esta manera se promueven buenas prácticas de programación y se establece un límite claro entre las diferentes responsabilidades que tendrá el código fuente. Separando en tres partes principales: Modelo, Vista y Controlador. El código a desarrollar queda más estructurado y permite que la programación sea ágil en tiempos y otorga sencillez en la depuración cuando es necesario realizar comprobaciones o cambios.

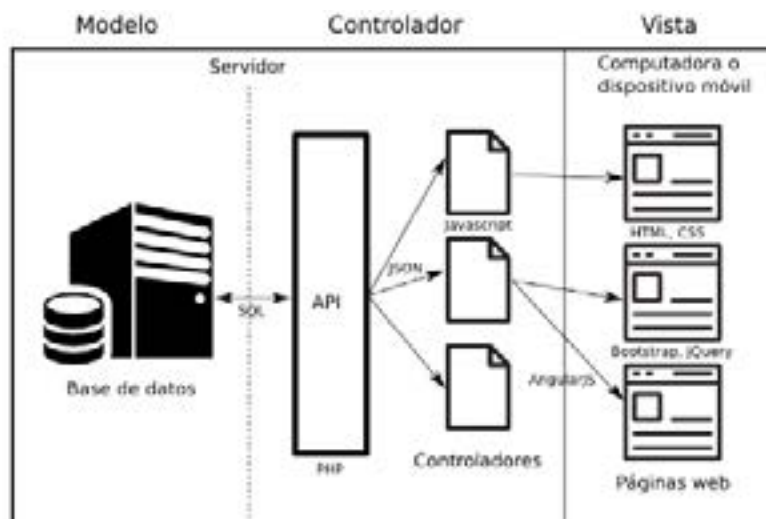


Figura 2: Arquitectura del sistema. Indica el flujo de la información, desde el ser- vidor hasta la página web. Se indican las tecnologías utilizadas para programar y para enviar información entre los componentes.

## Resultados

El resultado de la primera etapa de desarrollo e implementación del sistema es una aplicación web que cumple con los objetivos iniciales y que ahora tiene como título **metaDOC**<sup>2</sup>. Fue presentado en el Instituto Mora durante el evento de la Jor- nada sobre Documental e Investigación el día martes 27 de octubre de 2015 con buena aceptación por parte del público presente.

El sitio (página web) del sistema hace énfasis en una interfaz simple que permite navegar por la información desde lo general hacia lo particular. Es un apoyo vi- sual el utilizar imágenes para guiar y enfocar la atención de los usuarios en aque- llos elementos de consideren importantes o útiles. El uso de elementos auxiliares como ventanas auxiliares que se abren y cierran con un solo clic ofrece facilidades para explorar la información disponible.

Para mantener la consistencia con la adopción de la norma ISAD(G), la información de cada documental es ordenada según las áreas descritas por la ficha de catalogación del LAIS.



Figura 3: Captura de pantalla del sitio *metaDOC*. Se muestra una ventana auxiliar que muestra los datos básicos de un documental y en la parte inferior se muestran todos los datos de la ficha de catalogación separados por áreas.

<sup>2</sup> Sitio web del sistema metaDoc <http://lais.mora.edu.mx/metadoc/>

El uso del diseño responsivo hace posible que el mismo sitio sea adaptable tanto para pantallas grandes de computadoras de escritorio como pantallas pequeñas de dispositivos móviles. Así no se realiza la doble tarea de crear dos versiones del mismo sitio, lo cual evidentemente consume tiempo y esfuerzos de desarrollo.

Varias revisiones del sitio por parte de los integrantes del LAIS han permitido hacer múltiples correcciones y mejoras al sistema. Gracias a esto el sistema crece y mejora en múltiples aspectos, desde optimizaciones de código hasta cambios de diseño. Incluso permite ir más allá de los objetivos iniciales para comenzar a pensar en acciones y comportamientos adicionales que pueden ser de utilidad, como emplear datos estadísticos de la información contenida en la base de datos o brindar un espacio de interacción con los usuarios mediante formularios de contacto, opinión y contribución de información.

### Conclusiones

Este proyecto permite que dentro del LAIS se genere una revisión y reflexión profunda acerca de una manera correcta de **documentar y catalogar** generando un intercambio de ideas que promueve el trabajo multidisciplinario y se espera que resulte en un estándar más adecuado para la catalogación de este tipo de materiales y que pueda ser replicado por otras instituciones, organización e interesados en la labor de documentar y emplear fuentes audiovisuales para la investigación.

Por parte del desarrollo y programación se puede ver que no hace falta tener una inversión económica significativa para desarrollar propuestas, al contrario, el uso de **software libre** da soluciones a problemas de documentación de materiales audiovisuales y de acceso a la información mediante una proyecto escalable que se seguirá manteniendo en desarrollo.

Los usuarios encontrarán descripciones puntuales acerca de los documentales, que les permitirán ir más allá de un visionado o una consulta temática, al hacerse de información más profusa sobre la confección y entretendido de estas realizaciones, lo que permite profundizar en aspectos visuales, sonoros y audiovisuales de su producción. Se ha convertido en una colección privilegiada para **fomentar la investigación** sobre el documental, sus procesos de investigación y de producción, temas cuyo interés se ha incrementado en las últimas dos décadas en México y América Latina en general.

### Referencias

Laboratorio Audiovisual de Investigación Social. La fototeca digital y el sistema de información para archivos fotográficos (siaf). una propuesta para apoyar la difusión y análisis de archivos de imágenes. México D.F., 2003.

Andrew Russell Green. Metadatos transformados. archivos digitales, la web semántica y el nuevo paradigma de la catalogación. In *V Jornada sobre Imagen, Cultura y Tecnología*, Universidad Carlos III de Madrid, España, Julio 2006.

International Council on Archives. ISAD(G): *General International Standard Archival Description*. Ottawa, second edition edition, 2000.



Lourdes Roca, Felipe Morales Leal, Carlos Hernández Marín, and Andrew Green. *Tejedores de imágenes: propuestas metodológicas de investigación y gestión del patrimonio fotográfico y audiovisual*. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2014.

Chris Sevilleja and Holly Lloyd. *MEAN Machine. A beginner's practical guide to the JavaScript stack*. Leanpub, 2015.



## La transparencia y los archivos en los servicios comunitarios de nube

Alicia Barnard Amozorrutia

Consultora independiente en archivos y colaboradora del proyecto  
InterPARES Trust

**Resumen:** Entre 2014 y 2015 se llevó a cabo un caso de estudio con el propósito de proponer lineamientos orientados a mantener y preservar documentos de archivo auténticos, fiables y accesibles, los cuales se han producido para los servicios comunitarios de nube del Portal de Obligaciones de Transparencia (POT), a cargo del entonces Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Del mismo, se presentan los resultados que a su vez, permiten reflexionar brevemente acerca de la producción, manejo y posible preservación de los documentos de archivo que ahora se producirán y manejarán a través de un nuevo servicio de nube comunitaria, según los lineamientos de reciente publicación. Particularmente se hace énfasis en la práctica archivística como mecanismo para una transparencia robusta, la credibilidad en el servicio de nube comunitaria por parte de la sociedad y los posibles valores secundarios de esos documentos de archivo.

**Palabras Clave:** nube comunitaria, servicios en la nube, preservación digital, archivos digitales, transparencia.

**Abstract:** Between 2014 y 2015, a study case was carried out with the purpose of proposing policies for maintaining and preserving authentic, reliable and accessible records produced for the community cloud services of the Transparency Portal (POT acronym in Spanish), initially coordinated by the late Federal Institute of Access of Information and Personal Data Protection. Thereof results are presented, the same allow to briefly reflect on the creation, management and posible preservation of records that now are going to be created for a new transparency community cloud service, according to guidelines recently published. Particularly, emphasis is made on the archival practice as means for a robust transparency, the society credibility on the community cloud services, and posible secondary values of said records.

**Keywords:** Cloud, computing services and challenges for digital records preservation.

### Introducción

InterPARES Trust (ITrust) es un proyecto de investigación multinacional e interdisciplinario orientado a explorar temas relacionados con los documentos de archivo digitales y datos cuya producción, manejo y conservación son confiados a internet. Su propósito es generar esquemas teóricos y metodológicos para el desarrollo de políticas, procedimientos, regulaciones o normas y legislación. Esto con el fin de asegurar la confianza pública basada en evidencia de una buena gobernanza, una economía digital robusta y una memoria digital persistente. ITrust tiene como base los conocimientos y productos obtenidos en los proyectos InterPARES 1998-2012 (acrónimo en inglés para International Research Preservation of Authentic Records in Electronic Systems). ITrust inició en 2013 y concluirá en



el 2018 y está estructurado en cinco dominios de investigación específicos y en seis dominios transversales. Se encuentra organizado en grupos de investigación regionales (Teams): Norteamérica, Europa, Latinoamérica, Asia, Australasia, África; así como un Team que integra a organismos internacionales como UNESCO, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, entre otros. México se encuentra dentro del Team Latinoamérica al que también pertenecen investigadores de Brasil, Perú y Chile.<sup>1,2</sup>

El caso de estudio, al que se refiere esta presentación, forma parte de los proyectos de ITrust; tuvo como propósito inicial desarrollar políticas para los documentos de archivo producidos y mantenidos a través del Sistema de Solicitudes de Acceso a la Información (INFOMEX) y del Sistema Portal de Obligaciones de Transparencia (POT), desarrollados y administrados por el entonces Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y de Protección de Datos Personales (IFAI) a fin de que sujetos obligados de la Administración Pública Federal (APF), otros organismos autónomos y entidades federativas cumplieran con sus obligaciones de transparencia y de acceso a la información. El mismo tuvo su origen en la inquietud de la autora respecto de la información, considerada documento de archivo que se integraba al POT y a INFOMEX. Se percibía, a la vez, aparente multiplicidad o inexistencia de documentos de archivo acerca de ambas actividades, además se percibía la inexistencia criterios específicos sobre la responsabilidad del área que debía conservarlos, así como de elementos suficientes para su organización y conservación, tanto en la actualidad como en el futuro, en el caso de que tuvieran valores secundarios. Lo anterior resultó ser el factor que sustentaba el desarrollo del caso de estudio puesto que un mal manejo de los archivos producidos tanto para POT como para INFOMEX tendría como consecuencia una rendición de cuentas y una transparencia deficiente que podría provocar la desconfianza de la ciudadanía, ya fuera por una posible inexistencia de documentos o por la falta de un responsable para su manejo. Sin embargo cambios en la legislación sobre transparencia y acceso a la información pública fueron causa para que el caso de estudio tuviera un giro en su objetivo inicial.

Al inicio, del caso de estudio ya se contaba con la Ley Federal de Archivos (LFA) y su Reglamento (Diario Oficial de la Federación, 2013 2014) instrumentos jurídicos que por primera vez daban fuerza a la producción, control y preservación de archivos. La LFA fue el sustento para la elaboración de lineamientos e instrumentos técnicos como lo es el caso de, los lineamientos para la organización y conservación de archivos mismos que recientemente fueron actualizados (Diario Oficial de la Federación, 2015) o los instructivos para cuadros de clasificación archivística y catálogos de disposición documental. No obstante, aún no se publicaban lineamientos para los sistemas automatizados de gestión y control archivos, también de reciente publicación y aún en período de instrumentación (Diario Oficial de la Federación, 2015). Además, no se contaba y aún no se cuenta, con criterios específicos para el manejo de series documentales que pueden multiplicarse o inclusive desaparecer una vez que se cumplió con una obligación por falta de tratamiento archivístico. Sin embargo, el caso de estudio se fue desarrollando al mismo tiempo que se presentaba un nuevo panorama legislativo para la transparencia y el acceso a la información, así como para la gestión documental y la archivística.

En primer término se tienen las reformas y adiciones a diversas disposiciones constitucionales en materia de transparencia y acceso a la información (artículo

1  
Para mayor información sobre el Proyecto InterPARES consultar <https://interparestrust.org/>

2  
Dirige el Team Latinoamérica el Dr. Juan Voutsas, investigador del Instituto de Investigaciones Bibliotecológicas y de la Información de la Universidad Nacional Autónoma de México.

3  
Para conocer el Artículo 6o.Vigente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consultar: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/articulos/6.pdf>

4  
Artículo 6o., fracción V: Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados

5  
Artículo 6o.Fracción 8a.Párrafo 15:  
"El organismo garante coordinará sus acciones con la Auditoría Superior de la Federación, con la entidad especializada en materia de archivos..."

6  
Artículo 73. El Congreso tiene facultad: Fracción XXIX-T Para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos.

7  
Cómputo en la nube: Un modelo para permitir acceso de red ubicua, conveniente, bajo demanda a un grupo compartido de recursos configurables de cómputo (ejem. redes, servidores, almacenaje, aplicaciones y servicios) que puede ser rápidamente suministrado y liberado con un esfuerzo mínimo de administración o de interacción con el proveedor de servicio (NIST). Base de datos terminológica del proyecto ITrust en construcción el cual forma parte del dominio transversal Terminología.

8  
Para mayor información sobre la Iniciativa de Computo en la Nube en Europa consultar: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/%20european-cloud-initiative>

9  
Nube comunitaria: Un modelo de despliegue de infraestructura de nube en el cual un grupo específico de organizaciones con intereses comunes de privacidad, seguridad y legales colaboran para compartir recursos que pueden ser manejados por las organizaciones o por un tercero o fuera de las instalaciones. Base de datos terminológica del proyecto ITrust en construcción.

6o. Constitucional) en 2014<sup>3</sup> donde, entre otras disposiciones, se establece la creación de un órgano autónomo responsable de garantizar el derecho de acceso a la información gubernamental y protección de datos personales a nivel nacional; se ratifica lo señalado en reforma previa respecto a los archivos (fracción V del citado artículo);<sup>4</sup> también establece que el nuevo órgano garante de acceso a la información coordine acciones con la entidad responsable en materia de archivos.<sup>5</sup> También en materia de archivos la mencionada reforma de 2014 otorga al Congreso de la Unión facultad para expedir la ley general de archivos.<sup>6</sup>

Estas modificaciones constitucionales también traen aparejada la emisión de una Ley General de Transparencia y Acceso a la Información donde, como ya se mencionó, se dispone la creación del órgano nacional ahora llamado Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). La Ley General, entre otras disposiciones en materia de archivos e información producidas por los sujetos obligados, ratifica la coadyuvancia del INAI en la elaboración, fomento y difusión de criterios para la sistematización y conservación de archivos en coordinación con la entidad responsable en materia de archivos (Barnard, 2015). Esta coadyuvancia se ve reforzada cuando la citada ley dispone que el Archivo General de la Nación forme parte del Consejo Nacional de Transparencia. Sin embargo, el binomio transparencia-archivos aún se ve limitado debido a que aún está pendiente la emisión de la Ley General de Archivos por parte del Congreso. Es pues la evolución jurídica la que hace replantear este caso de estudio como se verá más adelante.

El componente fundamental del POT e INFOMEX son los servicios de cómputo en la nube<sup>7</sup>; éstos, sin duda alguna, ofrecen bondades tales como el suministro ágil y rápido a servicios, costos reducidos (Delgado, 2015), o la reproducción automática a múltiples ubicaciones, una mayor flexibilidad y más opciones de despliegue (The National Archives, 2015). El cómputo en la nube es en la actualidad uno de los motores más importantes de las economías a nivel mundial, baste comentar sobre la estrategia de la Unión Europea orientada a un mercado único digital, la cual forma parte de la Iniciativa de Cómputo en la Nube Europea con el fin de: fortalecer la posición de la Comunidad en la innovación impulsada por datos, mejorar la competitividad y la cohesión que ayuden a crear un mercado digital único en Europa. La iniciativa intenta facilitar a investigadores, empresarios y servicios públicos, explotar Big Data haciendo posible mover, compartir y re-usar datos sin problema alguno a través de fronteras y mercados globales dentro de las instituciones y las disciplinas de investigación.<sup>8</sup>

Por su parte, los servicios de nube comunitaria<sup>9</sup> han sido un mecanismo idóneo para los organismos gubernamentales globalizadores cuyas funciones son externas a los mismos, facilitando el flujo y acceso a la de información entre los organismos que coordina. Tal es el caso del POT e INFOMEX, ambos servicios de nube comunitaria coordinados por el IFAI y temporalmente por el INAI, a fin de que los sujetos obligados ejerzan el cumplimiento de sus obligaciones de transparencia y acceso a la información servicios.

Así, los elementos regulatorios y los servicios comunitarios de cómputo en la nube para la transparencia y el manejo de los archivos digitales producidos para esta función son los componentes destacados en el desarrollo de este caso de estudio. En particular, este trabajo se orientará a los servicios de nube POT, los servicios de INFOMEX serán objeto de otro artículo.

## Alcance del Proyecto y Actividades

Como se mencionó, el propósito inicial de este caso de estudio se vio limitado ante las nuevas disposiciones jurídicas emitidas durante su desarrollo. Ya no era necesario elaborar políticas o lineamientos específicos para documentos de archivo POT puesto que el mismo se encuentra en proceso de sustitución por otro portal sobre obligaciones de transparencia ubicado en una plataforma nacional sobre transparencia, cuyos lineamientos han sido publicados recientemente. (Diario Oficial de la Federación, 2016), cuyo anteproyecto fue publicado desde 2015.<sup>10</sup> No obstante, se percibe que los resultados obtenidos ya han sido de utilidad los lineamientos mencionados.

El caso de estudio fue desarrollado en el ámbito federal, por tanto, los sujetos obligados a los que se refiere el mismo son las dependencias, entidades y organismos autónomos de la Administración Pública Federal, sin que ello implique que los mismos no apliquen en otros ámbitos considerados en la Ley General de Transparencia.

Así, para la obtención de información sobre los contextos jurídico-administrativo, procedimental, de procedencia y tecnológico se elaboraron dos cuestionarios con base en el cuestionario de análisis contextual del Proyecto InterPARES 3 (usuario y proveedor del servicio).<sup>11</sup> También fue importante establecer alianza con funcionarios del anterior IFAI y del actual INAI, así como con el Archivo General de la Nación (AGN) para aplicar el citado cuestionario.

El universo seleccionado comprendía a tres sujetos obligados, según su tamaño. No fue posible una muestra mayor ante la falta de recursos. No obstante, la experiencia de la autora fue un elemento adicional para que la muestra se viera reforzada en la comprensión de lo que ocurría con los archivos del POT.<sup>12</sup> Los cuestionarios para usuarios de POT fueron aplicados a una secretaría de estado (grande), una entidad descentralizada (pequeña) y una institución autónoma (mediana). El cuestionario para el proveedor del servicio fue aplicado al área de tecnologías de la información del INAI.

La recolección de información de usuarios fue realmente compleja. A mediados de 2014 que se seleccionó a tres a usuarios; sin embargo, dos presentaron alta resistencia a dar respuesta por lo que fue necesario buscar sujetos obligados dispuestos a dar respuesta al cuestionario. Este esfuerzo se logró gracias al INAI y al AGN. No se encontró problema alguno para obtener respuesta de parte del IFAI-INAI como proveedor del servicio, aunque hubo retrasos por diferentes causas, entre ellas, la transición de una institución federal a una nacional. De ahí que los resultados completos pudieron integrarse hasta febrero-marzo de 2015 aunque se decidió concluirlo hasta la publicación prevista de nuevas disposiciones derivadas de la reforma al artículo 60. Constitucional. No se optó por hacer solicitudes de acceso a la información ya que se prefería la entrevista donde fuera posible obtener la mayor información posible. Sin embargo, solo en un caso se llevaron a cabo varias entrevistas. En las otras dos instituciones los cuestionarios fueron respondidos por el usuario sin entrevista, aunque se tuvo la oportunidad de aclarar respuestas vía telefónica o por correo electrónico.

<sup>10</sup> Para información sobre los lineamientos para obligaciones de transparencia consultar [http://www.inai.org.mx/consulta\\_LT/opciones.html](http://www.inai.org.mx/consulta_LT/opciones.html)

<sup>11</sup> NOTA. Los cuestionarios fueron desarrollados conjuntamente con el grupo de investigación de Brasil debido a que en ese país, realizó también un estudio de servicios de nube comunitaria, aunque no relacionada con la transparencia.

<sup>12</sup> Fue coordinadora de archivos y de 2004 a 2008 la autora fue funcionaria de la unidad de enlace de la Secretaría de Salud con funciones para recibir, tramitar y dar respuestas a solicitudes de acceso a la información, coordinar actividades para POT, así como representar al área coordinadora de archivos (sin derecho a voto) ante el Comité de Información.

## Resultados

### *Acerca de los contextos en el POT*

El POT fue construido por el IFAI con el propósito de que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF) publicaran 17 tópicos de transparencia que disponía la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG).<sup>13</sup> El servicio reside y opera aún en el actual INAI hasta ser sustituido por el nuevo portal, se encuentra vinculado a los sitios de cada dependencia o entidad con fines de divulgación; de igual manera, se otorga al usuario cuenta con acceso directo a la nube comunitaria para cargar la información periódicamente.

La base jurídica-administrativa para las obligaciones de transparencia se encontraba plenamente sustentada en la LFTAIPG y su reglamento. No obstante, cabe señalar que no se localizó alguna disposición regulatoria que sustentara la coordinación por parte del IFAI de un servicio como el POT; en la LFTAIG solo se hacía mención a la obligación de los sujetos obligados de publicar los tópicos de transparencia. De hecho, la publicación de las obligaciones de transparencia estuvo a cargo directo de los sujetos obligados de 2003 a 2006 cuando se publican los lineamientos de las obligaciones de transparencia (Diario Oficial de la Federación, 2006). En los mismos se sustenta que el portal se desarrolla para facilitar a los sujetos obligados la publicación y actualización de la información. En cuanto a los procedimientos para el POT se diseñaron los módulos de: aplicación para establecer las características de las dependencias; de carga para captura de la información; de explotación para búsqueda de información y de evaluación para evaluar el nivel de cumplimiento de los sujetos obligados.

Por lo que hace al contexto de procedencia, los usuarios ya habían elaborado e instrumentado los cuadros de clasificación archivística y los catálogos de disposición documental derivados de los lineamientos para la organización de archivos (Diario Oficial de la Federación, 2004); en cuanto a procesos archivísticos también atendían en los lineamientos mencionados. Tanto en cuadro de clasificación como en el catálogo de disposición de las tres instituciones encuestadas se especificaba la serie transparencia o portal de transparencia así como la vigencia y destino final de los archivos que integraban a la misma.

### *De los usuarios del POT*

Según la LFTAIG la unidad de enlace era/es responsable de recabar y difundir la información,<sup>14</sup> misma que se actualizaba periódicamente conforme a lo establecido en los lineamientos arriba mencionados. Para la integración del POT la unidad de enlace periódicamente elaboraba recordatorios a unidades administrativas responsables de ello. Cuando así correspondía, la unidad de enlace recibía y subía la información al POT. No obstante, en los lineamientos del POT se delega a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público integrar la información de todos sujetos obligados sobre metas y objetivos, así como la relacionada con el presupuesto asignado; también en cuanto a la información relativa a trámites, requisitos y formatos se determinó que los mismos fueran publicados por la Comisión Federal de Mejora Regulatoria. Esto deslindaba parcialmente a la unidad de enlace y a los propios sujetos obligados en el cumplimiento de sus obligaciones para integrar la información al POT.

13  
Ver artículo 7 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (2014) en <http://inicio.ifai.org.mx/LFTAIPG/LFTAIPG.pdf>.

14  
Ver artículo 28 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (2004) en <http://inicio.ifai.org.mx/LFTAIPG/LFTAIPG.pdf>



En los tres casos la información recibida por la unidad de enlace solo se transfería al POT pero no se guardaba o conservaba en archivos, solo en un caso la información se guardaba en la computadora del área responsable de integrar la información, pero sin tratamiento archivístico. Es posible que el área generadora pudiera guardar una copia en computadora o en papel, aunque no fue posible confirmarlo. Los expedientes sobre el POT clasificados, descritos y con vigencia que se localizan en la unidad de enlace de los tres sujetos obligados contenían solamente documentos sobre comunicaciones con los responsables de la información respecto a actualizaciones, recordatorios o correspondencia así como aquella recibida y enviada del IFAI. No obstante que los tres sujetos obligados manifestaron contar con vigencias de seis años para la serie transparencia, no habían promovido bajas o transferencias secundarias de los expedientes en su posesión y su vigencia ya había prescrito en varios de los expedientes de la serie. Las unidades de enlace de los tres sujetos obligados señalaban que la responsabilidad del manejo de los archivos del POT era del IFAI, en tanto proveedor del servicio. Solo uno de los sujetos obligados contaba con mecanismos de control automatizado para documentos (de hecho contaba con tres, dentro de los cuales si tenía un de un sistema automatizado para controlar sus archivos). En cuanto al control de expedientes de POT en posesión de la unidad de enlace, los mismos se encontraban descritos conforme a lo establecido en los lineamientos para la organización de archivos ya mencionados. Los archivos en papel estaban sujetos a la auditoría y protección de la información. En cuanto a la vigencia, la misma aplica a toda la serie y no se identificaron sub-series.

#### *El proveedor del servicio.*

El IFAI-INAÍ señala que es responsable de recibir la información de los sujetos obligados y al mismo tiempo de proporcionar acceso al sitio de información. La información del POT no se conserva en algún repositorio, la misma se sobre-escribe cuando se actualiza. De esta manera el POT solo mantiene la última información actualizada. El proveedor no considera a la información del POT como documento de archivo. Se esperaba que la información exportada por los sujetos obligados estuviera en el centro de datos de datos del mismo, lo cual no fue posible confirmar, aunque se percibe que ello no sucede ante la inexistencia de alguna disposición al respecto. Como mecanismo de seguridad el IFAI mantiene una copia magnética en bóveda de seguridad externa ubicada en un sitio diferente al del repositorio.

La información del POT es almacenada en una base de datos, los formatos de PDF son almacenados en un sistema de archivo dentro de un sistema de almacenamiento seguro dentro del centro de datos del IFAI-INAÍ. Para evitar la obsolescencia el proveedor cuenta con programas para mantener su infraestructura tecnológica (actualizaciones de hardware, software, seguridad, comunicación, así como aplicaciones). Los sistemas de seguridad son los establecidos en el manual de procedimientos de tecnologías de la información y comunicación y de seguridad de la información. Se cuenta con bitácora para registrar cargas y descargas así como actualizaciones. A los usuarios del POT se les proporciona un certificado digital para llevar a cabo a las cargas a usuarios, quienes deben estar registrados o formar parte de la unidad de enlace, el POT no solicita firmas digitales.

Como se mencionó, la resistencia a entregar información fue uno de los obstáculos relevantes a considerar. Entre otros argumentos se decía que la autoridad superior impedía brindar esa información, también se presentaba el deslinde para contestar por no competencia. Mientras el área coordinadora de archivos indicaba que por tratarse del POT el cuestionario debía ser contestado por la unidad de enlace, ésta última señalaba que lo relacionado con archivos correspondía al coordinadora de archivos. Este argumento se veía reforzado por el hecho de que las áreas coordinadoras de archivo y las unidades de enlace se encontraban adscritas en diferentes áreas mayores complicando así la comunicación.

Esto conlleva a reflexionar sobre la adscripción de las unidades de transparencia (antes de enlace) y del área coordinadora de archivos en el ámbito federal. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, recientemente actualizada, establece que el titular de la unidad de transparencia será nombrado y dependerá directamente del titular del sujeto obligado (Diario Oficial de la Federación, 2016); sin embargo, hasta ahora no hay definición clara de la adscripción de las áreas coordinadoras de archivo. Lo anterior trae como consecuencia adscripción y subordinación del área coordinadora de archivos a unidades administrativas de diversa índole, en ocasiones sin relación alguna con los servicios que la misma presta. Esta situación resta relevancia a los servicios archivísticos y se olvida que en la actualidad los archivos constituyen un activo fundamental para las organizaciones. Como se sabe sin archivos no hay transparencia, ni acceso a la información, también la protección de datos personales se ve amenazada y la corrupción no podrá ser eliminada.

El caso de estudio confirma una de las premisas iniciales, en la práctica no existen documentos de archivo con información previa a la actualizada en el POT en las unidades de enlace de los tres usuarios, de tal forma que la transparencia se encontró limitada a la temporalidad con la que se actualizaba y solo en ciertas unidades administrativas de uno de los usuarios fue posible localizar información que se envió a la unidad de enlace para el POT, pero sin tratamiento archivístico.

Al respecto, conviene considerar que la información que se integraba o aún integra al POT es un documento de archivo, no obstante que el mismo se tratara de información procedente de un sistema o base de datos dedicada a una función específica de la unidad administrativa responsable, es decir, la misma adquiere una función más, la de obligación de transparencia, la cual, en principio, debió estar clasificada como parte de la serie transparencia y sujeta a una vigencia (tal vez diferente a la que corresponde a la función específica del productor).

Según lo anterior, en el supuesto de que archivos con información que se integra al POT existieran también era necesario establecer quien conservaría (la unidad de enlace o el productor) el documento de archivo de autoridad, entendido como *"... el considerado por su productor como documento oficial, generalmente sujeto a controles procedimentales que no son requeridos para otra clase de copias..."* (Voutssas, J. y Barnard, A., 2014); ya fuera que estuviera en formato físico o digital debió estar sujeto al tratamiento archivístico. Al respecto, no hay que olvidar que en el ambiente digital no existen originales, solo se tiene la posibilidad de reproducir lo procesado inicialmente, por lo que en lugar de hablar de documentos originales se habla de copias (Barnard, 2013).

Por otra parte, debido a que la información del POT en los cuadros de clasificación



para los 17 tópicos de información; sin embargo, algunos de éstos, obtenidos en el formato que se solicita para el POT pudiera tener un valor histórico, tal es el caso de la estructura orgánica, los informes o el referente a participación ciudadana.

### Sobre el nuevo portal de obligaciones de transparencia

No obstante que el caso fue llevado a cabo tardíamente, se observa que el levantamiento de información, pláticas y reportes iniciales entregados al proveedor del servicio fue útil para las nuevas obligaciones de transparencia arriba mencionadas. En los mismos ahora se tiene la obligación de rendir información sobre 48 tópicos comunes de información, además de aquellos que en específico son producidos por ciertos sujetos obligados según funciones y atribuciones y que hacen un total de 122 tópicos. Al respecto y desde la práctica archivística y de gestión documental, sin haber profundizado en la revisión de estos lineamientos, conviene reflexionar sobre ciertos factores.

Así, estos nuevos lineamientos para obligaciones de transparencia ya designan al productor como el responsable de contenidos, mismos que al cumplir la obligación de transparencia, funcionan como documentos de archivo. Se interpreta que de esta manera deslindan a la ahora unidad de transparencia de la responsabilidad del documento de archivo de autoridad, pero no de producir un expediente o documento de archivo, dentro de la misma serie o sub-serie transparencia, sobre actividades relacionadas con la carga y actualización y gestiones con las unidades administrativas y el INAI o el área de tecnologías de la información del sujeto obligado.

De lo anterior se desprende que documento de archivo del productor (con información que se ingresa al POT) será el considerado de autoridad, mismo que deberá estar incorporado o vinculado al sistema automatizado de gestión documental. En el caso de que la información solicitada en los citados lineamientos se encuentre en formatos diferentes a los requeridos por los lineamientos, será necesario extraer información de los sistemas o expedientes del productor. Esta actividad tendrá como resultado un nuevo documento de archivo de autoridad para efectos de transparencia. Por tanto, con consecuencias para sustentar las acciones y servir de evidencia jurídica, el documento de archivo de autoridad, será el que posee el productor, ya sea que se encuentra en un formato igual al solicitado o que fue transformado para su publicación en el portal.

Esto con el propósito de dar cumplimiento a lo que se señala en el lineamiento décimo, fracción VI.<sup>15</sup>

También desde una perspectiva archivística conviene analizar el Lineamiento décimo en VIII:

*"Cuando se requiera la publicación de las fuentes primaria de información, los sujetos obligados deberán asegurarse de que se publica la copia fiel de la versión definitiva o la versión electrónica del documento original y, en caso de incluirse en formato PDF considerar una versión o formato que permita su reutilización."*

Esto para determinar si lo dicho repercute o no en el documento de archivo de autoridad. En principio es necesario definir los conceptos a los que se refiere el mismo. Se infiere que esa información puede considerarse como nuevos

15

Dice el Lineamiento décimo, fracción VI: La información pública derivada de las obligaciones de transparencia forma parte de los sistemas de archivos y gestión documental que los sujetos obligados construyen y mantienen conforme a la normatividad aplicable, por tanto, los sujetos obligados deberán asegurarse de que lo publicado en el portal de Internet y en la Plataforma Nacional guarde estricta correspondencia y coherencia plena con los documentos y expedientes en los que se documenta el ejercicio de las facultades, funciones y competencias de los sujetos obligados, sus servidores(as) públicos(as), integrantes, miembros o toda persona que desempeñe un empleo, cargo, comisión y/o ejerzan actos de autoridad.

documentos sin características de documento de archivo, ya que sufren una o varias transformaciones, en todo caso son nuevos documentos con la función específica de ser publicados, pero sin fines archivísticos, aunque de alguna manera pudieran vincularse al documento de archivo de autoridad y eliminarse una vez que el plazo de publicación en portal se cumpla, con las anotaciones correspondientes en el documento de archivo de autoridad.

Como se comentó anteriormente, otro factor a considerar es establecer la sección transparencia con series por cada una de las obligaciones y aplicar su clasificación y vigencia a cada una, con anterioridad a que la misma sea publicada en el nuevo portal. Lo anterior se sustenta en el hecho de que la información que fue transformada amerita la valoración documental diferente a la que se realizó para las series, ya sean físicos o digitales, producidos por sistemas de los cuales fue extraída. Su valor histórico, como ya se mencionó, estará motivado por la importancia que reviste la información integrada en un formato específico que de lo contrario, según las actividades del productor, puede presentarse en diferentes formatos analógicos y digitales, o inclusive en diferentes expedientes lo cual implicaría la guarda de múltiples formatos de información para la historia, algo que es complejo para los archivos digitales históricos. (Barnard, 2011).

En particular en la Administración Pública Federal los sujetos obligados deben contar con los sistemas gestión para el control automatizado a más tardar a mediados de 2018, sin embargo las limitantes de recursos vislumbran un panorama negativo, esto con el consecuente riesgo que implica el manejo de archivos digitales auténticos, fiables y accesibles al paso del tiempo, tal y como también lo piden los lineamientos de obligaciones de transparencia. Sin estos sistemas la inexistencia o la multiplicidad de la información almacenada indiscriminadamente, tanto en computadoras como en servidores o inclusive en servicios de nube de los sujetos obligados, puede transitar con facilidad a lo que ahora se llama datos negros (black data) y que empieza a preocupar a las organizaciones (Mackey, S., 2016). Ante este panorama es recomendable la elaboración de ciertos lineamientos archivísticos temporales para garantizar el manejo y conservación de archivos de manera adecuada. Con lo anterior se pretende que los sujetos obligados de la APF cuenten con un escenario adecuado para cumplir con lo establecido en los criterios de obligaciones de transparencia en cuanto a la producción, conservación y posible preservación de archivos digitales producidos para cumplir con las nuevas obligaciones de transparencia.

Por otra parte, no obstante que el proveedor del servicio no será responsable de la información que se integra al servicio de obligaciones de transparencia, si debería contar con una serie relacionada con el portal, es decir integrar toda la información respecto del desarrollo del sistema, su evolución y cambios sufridos al paso del tiempo. Es altamente probable que el expediente ya sea parte de los esquemas de seguridad informática, aunque debería clasificarse archivísticamente y publicarse en el propio portal de obligaciones, con el propósito de dar certeza sobre los mecanismos o estrategias y operación del portal. Se espera además que el proveedor del servicio cuente con el análisis de riesgos del mismo a fin de aminorarlos.

El caso de estudio fue abordado desde la práctica de gestión documental y archivística y de cómo la transparencia puede ser ilusoria en un portal de servicios de nube comunitaria de gran alcance y utilidad, pero que aún carece de procesos y

controles que sustenten la autenticidad, fiabilidad y accesibilidad de la información al paso del tiempo, tal y como se observó en el POT. A pesar de que el tamaño de la muestra es mínimo, la información obtenida es relevante ya que principalmente se sustenta en la falta de normatividad en cuanto al manejo de documentos de archivo e información en servicios de nube comunitaria, en particular del POT. Este caso de estudio puede además servir de base para regular otros servicios de nube comunitaria dentro de la Administración Pública Federal.

Por lo anterior, se espera haber fomentado el interés por llevar a cabo otros estudios que sirvan de apoyo al desarrollo normatividad, prácticas e instrumentos técnicos para archivos digitales y los servicios de cómputo en la nube. Sin éstos, los servicios de nube abonan poco a la credibilidad y confianza de la sociedad en sus gobernantes. Se ha pretendido encontrar algunas soluciones, aunque el panorama se mira desalentador ante las carencias de recursos y normatividad. Sobre todo cuando los sistemas de gestión documental automatizados dentro de la APF apenas dan sus primeros pasos, sin gran experiencia de parte de los archivistas en cuanto al manejo de archivos digitales, quienes, en las más de las ocasiones, se encuentran limitados para intervenir en el tratamiento de archivos digitales y tal vez sin acceso a la información que ya se está integrando a servicios de cómputo nube.

La transparencia no puede estar solamente sustentada en desarrollos tecnológicos y medios de comunicación, aunque ya se ha dicho hasta el cansancio, son los procesos y controles de la información que se produce y transita por estos medios los que coadyuvan a evitar confusiones y dudas que obscurecen a la transparencia en particular y a una buena gobernanza en lo general.

## Bibliografía

Archivo General de la Nación (2015): Lineamientos Generales para la organización y conservación de los archivos del Poder Ejecutivo Federal. Diario Oficial de la Federación. México. Recuperado de [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5399403&fecha=03/07/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5399403&fecha=03/07/2015)

Archivo General de la Nación (2004) Lineamientos Generales para la organización y conservación de los archivos de las dependencias y entidades de la Administración. Pública Federal. Diario Oficial de la Federación. México. Recuperado de [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=679839&fecha=20/02/2004](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=679839&fecha=20/02/2004)

Archivo General de la Nación. (2015): Lineamientos para la creación y uso de Sistemas Automatizados de Gestión y Control de Documentos. Diario Oficial de la Federación. México. Recuperado de [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5399401&fecha=03/07/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5399401&fecha=03/07/2015)

Barnard, Alicia (2015): Legislación archivística y archivos digitales. En: A. Barnard y A. Delgado, *Los Archivos Digitales. Una visión integradora*. Tomo II (pp.50-70). Puebla: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla/Archivo Histórico Universitaria. Puebla.

Barnard, Alicia (2011): La valoración documental. De los archivos en papel a los archivos digitales. En A. Barnard (coordinadora): *Archivos Electrónicos. Textos y Contextos* (pp. 119-141). Puebla: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla/ Archivo Histórico Universitaria.

Barnard, Alicia (2014): En Barnard, A., Delgado A y J. Voutssas: *Los Archivos Digitales. Una visión integradora*. Tomo I (pp. 90-110). Puebla, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla/ Archivo Histórico Universitario.

Congreso de la Unión (Enero 23, 2013): Ley Federal de Archivos. México. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFA.pdf>

Delgado, Alejandro (2015): El cómputo en la nube: En A. Barnard y A. Delgado: *Los Archivos Digitales. Una visión integradora*. (pp. 45-55). Puebla. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla/ Archivo Histórico Universitaria.

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (2006): Lineamientos que habrán de observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para la publicación de las obligaciones de transparencia señaladas en el artículo 7 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Diario Oficial de la Federación. México. Recuperado de <http://inicio.ifai.org.mx/MarcoNormativoDocumentos/Lineatranspaart7-1- NOV-06.pdf>

Mackey, Stephen (2016): The rise of dark data an how it can be harnessed. KDnuggets News (revista electrónica). Recuperado de <http://www.kdnuggets.com/2016/03/rise-dark-data-how-harnessed.html#.VOEWyzEBU34>

Presidencia de la República (2013): Reglamento de la ley Federal de Archivos. Diario Oficial de la Federación. México. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg\\_LFA.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LFA.pdf)

Presidencia de la República (2002). Ley Federal de Transparencia y Acceso la Información Pública Gubernamental. Diario Oficial de la Federación. México. Recuperado de <http://inicio.ifai.org.mx/LFTAIPG/LFTAIPG.pdf>

Presidencia de la República (2016): Decreto por el que se abroga la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y se expide la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Diario Oficial de la Federación. México. Recuperado de [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5436283&fecha=09/05/2016](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5436283&fecha=09/05/2016)

Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. Consejo Nacional (2016): Acuerdo del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, por el que se aprueban los Lineamientos técnicos generales para la publicación, homologación y estandarización de la información de las obligaciones establecidas en el título quinto y en la fracción IV del artículo 31 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que deben de difundir los sujetos obligados en los portales de Internet y en la Plataforma Nacional de Transparencia. Diario Oficial de la Federación. México. Recuperado de [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5436072&fecha=04/05/2016](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5436072&fecha=04/05/2016)



The National Archives (2015: Guidance on Cloud Storage and Digital Preservation, Second edition. (p.39) Reino Unido. Recuperado de [http://www.nationalarchives.gov.uk/documents/CloudStorage-Guidance\\_March-2015.pdf](http://www.nationalarchives.gov.uk/documents/CloudStorage-Guidance_March-2015.pdf)

Voutssas M., J. y Barnard Amozorrutia, A. coordinadores (2014): Glosario de Preservación Archivística Digital. Versión 4.0. Ed. UNAM. Instituto de Investigaciones Bibliotecológicas de la Información. México. 231 p. Recuperado de <http://132.248.242.6/~publica/librosn.php?aut=793>





MIÉRCOLES 8 DE JUNIO

Salas de capacitación “A” y “B”

Objetivo: Reflexionar sobre la dimensión archivística del Estado, como garantía de buen gobierno y de la preservación de la memoria colectiva del país, así como elemento esencial de su vida institucional y referencia indispensable para la toma de decisiones.

JORNADA 4

“Acceso a la información, democracia y desarrollo social”

“Acceso a la Información y desarrollo social desde una perspectiva universitaria” (México), **María Antonieta Vera Ramírez**

“El papel de los archivos para impulsar la participación ciudadana en acciones de contraloría social” (México), **Elvia Angélica Arzate Estrada**

“Los archivos y la rendición de cuentas” (México),  
**Claudia Elizabeth Avalos Cedillo**

“El desarrollo social: requisito democrático desde los archivos públicos del Sub-sector hidrocarburos del Perú” (Perú), **Carlos Alfonso Flores López**

Modera: **Jorge Tlatelpa Meléndez**, Consultor.

“Acceso a la Información y desarrollo social desde una perspectiva universitaria”

“El papel de los archivos para impulsar la participación ciudadana en acciones de contraloría social”

“Los archivos y la rendición de cuentas”

“El desarrollo social: requisito democrático desde los archivos públicos del Sub-sector hidrocarburos del Perú”

## JORNADA 4

### Acceso a la información, democracia y desarrollo social

#### Acceso a la información y desarrollo social desde una perspectiva universitaria

Autor. María Antonieta Vera Ramírez<sup>1</sup>

Coautor. Rosalía Jiménez Duque<sup>2</sup>

Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM)

**Resumen:** Las universidades autónomas tienen la plena facultad para gobernarse a sí mismas, para la gestión, manejo y aplicación de presupuesto así como para la autodeterminación académica, lo cual invariablemente implica un estricto ejercicio apegado a la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información. Además de ser generadoras de conocimiento, las universidades tienen la responsabilidad de contribuir en la formación integral de sus universitarios como profesionales, ciudadanos críticos y conscientes, y de que su actuar debe incidir de manera responsable en la sociedad, a través de la articulación, diseño, desarrollo y aplicación de estrategias y proyectos que promuevan y coadyuven en la mejora de calidad de vida de las personas.

En ese sentido la UAEM ha desarrollado proyectos que se han convertido en un motor de cambio, en las comunidades asistidas, contribuyendo así al desarrollo social, y al respeto de la dignidad humana. Son cuatro las funciones con las que se articulan todos los proyectos desarrollados.

1. Docencia;
2. Investigación;
3. Difusión de la cultura y extensión de los servicios;
4. Administración.

Se destaca que al interior de la UAEM por medio de constantes pláticas se socializa el derecho de acceso a la información, y que recientemente se integró una materia optativa en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales denominada "Transparencia y Acceso a la Información". Y que la Universidad es una Entidad de Certificación y Evaluación en el estándar de competencia laboral EC0181 (Facilitación de la información en poder del sujeto obligado).

**Palabras clave:** Autonomía Universitaria; conocimiento; proyectos; vinculación; capacitación; certificación.

#### I. Las universidades públicas y su autonomía

El papel de las instituciones públicas de educación superior no sólo se limita a generar y transmitir conocimientos, si no tienen la gran responsabilidad de ser

1  
Jefe de Departamento de la Contraloría Social de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM).

2  
Directora de Transparencia Institucional de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM).

agentes de cambio en la sociedad, a través de la formación y desarrollo integral de seres humanos como profesionales éticos, con una conciencia crítica y objetiva de su entorno, que le permitan incidir de manera responsable en la solución de problemáticas sociales y en la mejora de la calidad de vida de las personas.

En México, el quehacer de la educación superior, como en el resto de América Latina, en un principio estaba controlada e íntimamente relacionada con las decisiones del Estado, por lo que frente a la construcción de un Estado democrático, se planteó la necesidad de asegurar que todas las personas tuvieran derecho a la educación, lo cual, evidentemente, implicaba redefinir el papel y estructura de la entonces Universidad Nacional de México, ahora Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), motivada por diversos movimientos políticos – culturales.

Como resultado de ello, el 22 de julio de 1929, se publicó la Ley Orgánica de la entonces Universidad Nacional de México, en la que se reconoció su autonomía; sin embargo, esta autonomía era limitada, toda vez que, aún el Estado intervenía en la designación de su Rector. Fue hasta enero de 1945, cuando se reconoció plenamente la autonomía universitaria. La cual se garantizó, en junio de 1980, con la adición de la siguiente fracción al artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

“VIII.- Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la Ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el Apartado A del Artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere”.

En atención a ello, el Congreso del Estado de Morelos, el 26 de noviembre del mismo año, a través de una reforma al artículo 121 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, otorgó a la Universidad del Estado plena autonomía “... para impartir la enseñanza media superior y superior, crear las bases y desarrollar la investigación científica y humanística así como fomentar y difundir los beneficios de la cultura respetando la libertad de cátedra e investigación y el libre examen y discusión de las ideas; para determinar sus planes y programas; fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; tener la libre disposición y administración de su patrimonio, incluyendo el incremento del mismo por medio de fuentes propias, y realizar todos aquellos actos relacionados con sus fines”.

Lo anterior, en correlación con lo que establecen los artículos 3 y 4 de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM), esta autonomía constitucional “... implica el goce de potestades en las siguientes materias:

I.- De gobierno: para elegir, nombrar y remover a sus autoridades;

II.- Académica: para la planeación y el desarrollo de los servicios de educación; investigación, difusión de la cultura y extensión de sus servicios;

III.- Financiera: para la obtención y manejo de su patrimonio;

IV.- Normativa: para dictar sus propias normas y ordenamientos;

V.- Administrativa: para dirigir, planear, programar, presupuestar, ejercer; controlar y evaluar el uso de sus recursos, y

VI.- Responsabilidad: para generar y aplicar un régimen de responsabilidades”.

Esta autonomía constitucional universitaria, implica un doble compromiso para la UAEM, primero, conducirse con estricto apego a la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información; y segundo, generar conocimiento y de manera responsable aplicarlo en su entorno para promover una transformación social encaminada a la mejora de la calidad de vida de la sociedad.

## II. Modelo Universitario: Acceso a la Información, Participación Social y Desarrollo Social

Ahora bien, la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM), con el objetivo de cumplir con sus atribuciones y determinar las acciones y funciones sustantivas que promuevan y generen conocimiento para atender las demandas de educación, así como solucionar problemas sociales, realizó una consulta en las unidades académicas y administrativas que la integran. Derivándose de ello, el Modelo Universitario<sup>3</sup>, el cual fue aprobado por el Consejo Universitario el 28 de septiembre de 2010.

Este Modelo Universitario, es considerado una redimensión de la autonomía universitaria, toda vez que, determina las siguientes funciones sustantivas que deben articular todos los proyectos que realice la Universidad:

1. Docencia, se refiere a la formación integral de seres humanos éticos, profesionales, ciudadanos críticos, que se apropien y construyan conocimiento con sentido socialmente responsable.

2. Investigación, consiste en la generación y aplicación innovadora de conocimiento, el cual tendrá pertinencia social a fin de responder a las problemáticas sociales y contribuir en su solución.

3. Difusión de la cultura y extensión de los servicios, es la socialización de las acciones que realiza la UAEM, así como la construcción de un vínculo de confianza y de comunicación con la sociedad para conocer los problemas que les afectan y contribuir a la formulación de soluciones.

4. Administración, es la planeación estratégica que permitirá coordinar de manera eficiente a las unidades académicas y administrativas para que la UAEM cumpla con sus atribuciones.

<sup>3</sup>  
Órgano Informativo Universitario de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos “Adolfo Menéndez Samará” no. 60 (2011, Marzo 14), [http://www.uaem.mx/organizacion-institucional/organo-informativouniversitario/menendez\\_samara\\_60.pdf](http://www.uaem.mx/organizacion-institucional/organo-informativouniversitario/menendez_samara_60.pdf)

En ese sentido, la UAEM ha desarrollado proyectos que se han convertido en un motor de cambio, en las comunidades asistidas, contribuyendo así al desarrollo social, y al respeto de la dignidad humana.

Tal es el caso del Centro de Investigación en Biodiversidad y Conservación (CIByC) de la UAEM. Esta Unidad Académica es coadministradora con la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) de la Reserva de la Biosfera Sierra de Huautla (REBIOSH), área natural que se encuentra ubicada en los municipios de Amacuzac, Puente de Ixtla, Jojutla, Tlaquiltenango y Tepalcingo del Estado de Morelos.

Resulta importante, mencionar que derivado de la investigación científica que realizó un grupo multidisciplinario de expertos de la UAEM, la Sierra de Huautla, en 1991, fue decretada como Zona Sujeta a Conservación Ecológica. Por lo que, y con el objetivo de generar las acciones necesarias para la conservación de su biodiversidad y promover el desarrollo económico – social, a través de la implementación de proyectos productivos sustentables, investigadores del entonces Centro de Educación Ambiental e Investigación Sierra de Huautla (CEAMISH), ahora Centro de Investigación en Biodiversidad y Conservación (CIByC) de la UAEM, trabajaron en conjunto con los habitantes de las comunidades locales, así como con la entonces Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), el Instituto Nacional de Ecología (INE) y la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), logrando que la Sierra fuera decretada como Reserva de la Biosfera Sierra de Huautla (REBIOSH) en 1999.

En ese entendido, y a fin de cumplir con el objetivo de la REBIOSH, la UAEM a través del CIByC en el marco de su responsabilidad social, ha realizado un trabajo de socialización y de acompañamiento con los habitantes de las comunidades locales, para participar en las convocatorias emitidas por instancias federales y convertirse en beneficiarios de programas de subsidio.

Los principales programas de subsidio que se operan en la REBIOSH son:

**1. PROCODES (Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible).** Este programa promueve la conservación de los ecosistemas y su biodiversidad, a través del apoyo a proyectos productivos sustentables; impartición de cursos, talleres y cualquier otra actividad que priorice el desarrollo comunitario, tales como la construcción de estufas de leña; establecimiento de apiarios; restauraciones de hábitats; huertos familiares; construcción de obras para el manejo y captación del agua.



Recurso ejercido del PROCODES

AÑO	NÚMERO DE OBRAS	RECURSO EJERCIDO	BENEFICIARIOS		NÚMERO TOTAL DE BENEFICIARIOS
			HOMBRES	MUJERES	
2009	6	576,000.00	152	43	195
2010	9	480,000.00	266	168	434
2011	16	961,600.00	235	203	438
2012	20	1,200,000.00	156	251	407
2013	28	1,475,284.00	93	268	361
2014	18	1,200,000.00	106	189	295
2015	23	1,523,927.00	185	122	307
TOTAL	120	7,416,811.00	1,193	1,244	2,437

Datos obtenidos de los archivos del Centro de Investigación en Biodiversidad y Conservación (CIByC) de la Universidad Autónoma de Estado de Morelos (UAEM). Dr. J. Rolando Ramírez Rodríguez, responsable del resguardo de la información.

**2. PROVICOM (Programa de Vigilancia Comunitaria).** Su objetivo es promover la conservación de los ecosistemas y biodiversidad, mediante la participación directa de la población local en acciones de vigilancia y monitoreo, a fin de proteger los recursos naturales y prevenir infracciones a la normatividad ambiental, o en su caso, reportar algún ilícito ambiental ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

Recurso ejercido del PROVICOM

AÑO	NÚMERO DE OBRAS	RECURSO EJERCIDO	BENEFICIARIOS		NÚMERO TOTAL DE BENEFICIARIOS
			HOMBRES	MUJERES	
2015	2	197,563.00	18	2	20

Datos obtenidos de los archivos del Centro de Investigación en Biodiversidad y Conservación (CIByC) de la Universidad Autónoma de Estado de Morelos (UAEM). Dr. J. Rolando Ramírez Rodríguez, responsable del resguardo de la información.

**3. PET (Programa de Empleo Temporal).** Este programa tiene el objetivo de apoyar a los habitantes de las comunidades que ven disminuidos sus ingresos o patrimonio ocasionado por situaciones económicas y sociales adversas, emergencias o desastres. El PET apoya, sobretudo, el establecimiento o rehabilitación de brechas cortafuegos; tecorrales; limpieza de cuerpos de agua, entre otros.

Recurso ejercido del PET

AÑO	NÚMERO DE OBRAS	RECURSO EJERCIDO	BENEFICIARIOS		NÚMERO TOTAL DE BENEFICIARIOS
			HOMBRES	MUJERES	
2006	5	198,603.00	48	60	108
2007	5	341,120.00	104	71	175
2008	4	282,494.00	61	54	115
2009	3	285,032.13	46	64	110
2010	6	339,280.00	82	38	120
2011	8	413,960.40	100	40	140
2012	7	482,618.00	88	52	140
2013	5	352,275.00	66	34	100
2014	3	189,000.00	30	30	60
2015	3	297,760.00	40	40	80
TOTAL	46	7,3,182,143.00	665	483	1,148

Datos obtenidos de los archivos del Centro de Investigación en Biodiversidad y Conservación (CIByC) de la Universidad Autónoma de Estado de Morelos (UAEM). Dr. J. Rolando Ramírez Rodríguez, responsable del resguardo de la información.

**4. PROCER (Programa de Conservación de Especies en Riesgo).** Este programa está dirigido a aquellos grupos de la sociedad civil, que cuenten con los conocimientos y equipos necesarios para realizar monitoreos de especies. En esta actividad, se involucra a los pobladores, a fin de que valoren el cuidado de la flora y fauna de la REBIOSH.

En el 2015, la inversión fue de \$224,945.00 por parte de la CONANP y de \$25.050.00 por parte del beneficiario, que corresponde al 10.02% del total del recurso.

**5. PROMAC (Programa de Conservación de Maíz Criollo).** Su objetivo es apoyar a los productores de este maíz, a fin de que fortalezcan y continúen sembrando ante la amenaza de los maíces híbridos y transgénicos.

Lo anterior, además de promover la conservación de la diversidad genética de los maíces criollos, mantiene una tradición ancestral.

Recurso ejercido del PROMAC

AÑO	NÚMERO DE OBRAS	RECURSO EJERCIDO			NÚMERO TOTAL DE BENEFICIARIOS
			HOMBRES	MUJERES	
2011	6	89,590.00	17	3	20
2012	6	57,931.84	69	8	77
2013	6	200,000.00	84	21	105
2014	7	201,620.00	75	30	106
2015	10	400,000.00	173	49	222
TOTAL	34	949,141.84	418	111	530

Datos obtenidos de los archivos del Centro de Investigación en Biodiversidad y Conservación (CIByC) de la Universidad Autónoma de Estado de Morelos (UAEM). Dr. J. Rolando Ramírez Rodríguez, responsable del resguardo de la información.

III. Procedimiento para la operación de los Programas de Subsidio

Una vez que se emite la convocatoria de apoyos de programas de subsidio, la UAEM a través del CIByC, realiza actividades de socialización, difusión y promoción de la misma a través de los presidentes de los comisariados ejidales y ayu- dantes municipales; asimismo, realiza reuniones regionales en el Oriente, Centro y Poniente del Estado.

Hecho lo anterior, el personal del CIByC fija una fecha para recibir las solicitudes y entrega un formato, el cual les sirve a los habitantes como guía para elaborar su propuesta de proyecto. No pasa desapercibido, puntualizar, que el CIByC siempre tiene la disposición en caso de que del posible beneficiario necesite ayuda para la elaboración de su propuesta.

Una vez que el CIByC recibe las solicitudes, son capturadas en el sistema en línea de la CONANP, así como la información de los posibles beneficiarios.

El CIByC en coordinación con la Dirección Regional Centro y Eje Neovolcánico de la CONANP, y personas invitadas de la SEMARNAT (Secretaría De Medio Ambiente Y Recursos Naturales), la CONAFOR (Comisión Nacional Forestal) y otras instancias del sector ambiental, realizan la revisión y emiten el dictamen correspondiente, lo anterior en términos de lo que establecen las Reglas de Operación o los Linea- mientos, según sea el caso.

Se notifica a los beneficiarios el resultado del dictamen; y en caso de ser positivo, se elaboran los convenios, anexos técnicos y otros documentos que se especifican en las Reglas de Operación o Lineamientos, los cuales son firmados por los beneficiarios.

Se constituye el Comité de Contraloría Social, el cual es un mecanismo integrado por beneficiarios vigentes y un técnico operador, quienes de manera organizada, verifican el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados.

Una vez firmados, se solicitan los recursos para comenzar los proyectos, por lo regular se dividen en dos ministraciones, las cuales se realizan por transferencia bancaria y directamente a los beneficiarios.

Durante el desarrollo del proyecto, la CONANP realiza visitas de supervisión para dar continuidad a los proyectos y se elaboran reportes de avance. Estos reportes de avances son ingresados al sistema en línea de la CONANP.

Al concluir los proyectos, se lleva a cabo una última visita de supervisión, en la cual se elaboran las actas de entrega-recepción para finiquitar los proyectos.

Finalmente, el CIByC entrega en un CD todos los documentos que comprueban la aplicación del recurso público asignado en el programa de subsidio correspondiente.

Es de suma importancia precisar, que la UAEM no maneja ningún recurso federal, como se precisó en líneas anteriores, las ministraciones son entregadas directamente a los beneficiarios. Asimismo, se puntualiza que la participación del CIByC de la UAEM no es con fines de lucro; incluso, la UAEM para la operación de la REBIOSH, aporta recursos para el pago de 12 personas, gastos de operación e infraestructura.

Como se aprecia, la UAEM a través del acceso a la información, la transparencia, la rendición de cuentas y la participación social, cumple con lo establecido en su Modelo Universitario, a través de la transformación responsable en su entorno.

#### Modelo Universitario



En el 2006, el Consejo Internacional de Coordinación del Programa sobre el Hombre y la Biosfera (MAB) de la UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura), declaró a la REBIOSH Patrimonio Cultural de la Humanidad, por lo que la integró a la Red Mundial de Reservas de la Biosfera. Esta Red está integrada por 669 reservas distribuidas en 120 países.<sup>4</sup>

#### IV. Transparencia Universitaria

En otro orden de ideas, es importante destacar que la UAEM a partir de noviembre de 2012, inició la campaña "UAEM por la Transparencia", la cual consiste en socializar

<sup>4</sup> Sitio oficial de la UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) <http://www.unesco.org/new/en/natural-sciences/environment/ecological-sciences/biosphereserves/latin-america-and-the-caribbean/>

por medio de intervenciones en la Radio Universitaria y de pláticas en las diferentes unidades académicas, el ejercicio del derecho de acceso a la información y sus beneficios; los procedimientos para acceder a la información que genera la UAEM y demás sujetos obligados de la Ley de la materia; la importancia de la protección de la información confidencial y reservada; así como las funciones del Instituto Morelense de Información Pública y Estadística (IMIPE), como órgano garante del derecho de acceso a la información en Morelos. Asimismo, se entrega en las unidades académicas material de difusión, con el objetivo de promover el ejercicio de este derecho. De noviembre de 2012 a la fecha, se ha impactado a aproximadamente 3000 alumnos.

También, la UAEM en coordinación con el Instituto Morelense de Información Pública y Estadística (IMIPE), han implementado un programa de vinculación académica a nivel superior y medio superior, denominado “La Ola de Transparencia en tu Municipio”, el objetivo de este programa es capacitar a estudiantes en temas relacionados con el derecho de acceso a la información, a fin de que sean multiplicadores de éste.

Por otra parte, la UAEM en cumplimiento al compromiso adquirido en la Cumbre Estatal Anticorrupción, que se llevó a cabo en las instalaciones de la Universidad los días 26 y 27 de febrero de 2015, se implementó en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, en la Licenciatura en Derecho, la materia optativa “Transparencia y Acceso a la Información”, la cual ha sido impartida en el segundo semestre del ejercicio 2015 y primer semestre del ejercicio 2016, impactando a un grupo de 50 alumnos aproximadamente.

En esta materia, los alumnos además de conocer sobre los antecedentes y evolución de este derecho, abordan la legislación aplicable a la materia, así como temas de gobierno abierto y participación ciudadana, realizando ejercicios prácticos del procedimiento para acceder a la información de los sujetos obligados a través de solicitudes de información y presentación de recursos de inconformidad, y de la consulta de la información de difusión obligatoria; convirtiéndose los alumnos en multiplicadores de este derecho.

Sin duda alguna, la campaña “UAEM por la Transparencia”, el programa de “La Ola de Transparencia en tu Municipio” y la materia optativa “Transparencia y Acceso a la Información”, son mecanismos de socialización del derecho de acceso a la información extraordinarios, toda vez que el acercamiento con los jóvenes a través de la academia ha permitido involucrarlos y que se apropien de este derecho, despertando su interés no sólo para vigilar la aplicación de recursos públicos o evaluar el desempeño del servicio público, si no para obtener beneficios al ejercer su derecho de acceso a la información.

Por último, la UAEM en diciembre del 2015 fue acreditada por el Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (CONOCER) como Entidad de Certificación y Evaluación, es decir, hoy la UAEM está reconocida a nivel nacional como una entidad acreditada para capacitar, evaluar y/o certificar las competencias laborales de las personas, con base en Estándares de Competencia.

Es importante, subrayar que este proceso comenzó en el 2012, cuando el Dr. Jesús Alejandro Vera Jiménez, Rector de esta máxima casa de estudios y la entonces



Presidenta del Instituto Morelense de Información Pública y Estadística (IMIPE), la Lic. Mirna Zavala Zúñiga, determinaron generar una alianza estratégica y los mecanismos correspondientes, para que a través de la academia los Titulares de las Unidades de Transparencia, así como su personal operativo, se profesionalicen en todos los temas relacionados con el derecho de acceso a la información, fortalecimiento sus conocimientos y habilidades, lo cual se reflejará, no sólo en el cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos y demás normatividad aplicable, si no en la sensibilización de la importancia de brindar un servicio público eficiente.

Asimismo, como parte de este proceso de acreditación de la UAEM, personal de la Universidad y del Instituto Morelense de Información Pública y Estadística (IMIPE), atendieron capacitaciones en línea y presenciales, a fin de someterse a procesos de evaluación en los estándares de competencia EC0181 (Facilitación de la información en poder del sujeto obligado) y, EC076 (Evaluación de la competencia de candidatos con base en estándares de competencia). Resultando de ello, su certificación como evaluadores de estándares de competencia y facilitadores de la información en poder del sujeto obligado.

En el estándar de competencia EC076 (Evaluación de la competencia de candidatos con base en estándares de competencia), se evalúa el desempeño, la actitud y los conocimientos que tenga el candidato para evaluar la competencia de un candidato como evaluador en determinado estándar de competencia.

Mientras que, en el estándar de competencia EC0181 (Facilitación de la información en poder del sujeto obligado), se evalúan los siguientes cuatro rubros: conocimientos, actitud, desempeño y los documentos elaborados durante el desempeño de recibir y dar trámite a las solicitudes de información y la actualización de la información pública de difusión obligatoria.

Considerando que la nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos, se publicó en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" el día miércoles 27 de abril del presente año, la Entidad de Certificación y Evaluación de la UAEM en coordinación con el Instituto Morelense de Información Pública, está diseñando la estrategia a fin de iniciar los procesos de capacitación, evaluación y certificación de los Titulares y personal operativo de las Unidades de Transparencia, en los estándares de competencia EC0181 (Facilitación de la información en poder del sujeto obligado) y, EC076 (Evaluación de la competencia de candidatos con base en estándares de competencia).

Por último, es importante precisar que este es un primer paso para la Universidad, ya que al ser una Entidad de Certificación y Evaluación, no sólo podrá capacitar, evaluar y certificar en los estándares de competencia mencionados, si no que podrá hacerlo en los más de 500 estándares que existen en el Registro Nacional de Estándares de Competencia.

También, permitirá que una institución de educación superior incida en la formación y profesionalización de las personas, y reconozca en coordinación con el Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (CONOCER) y la Secretaría de Educación Pública (SEP) a través de un certificado su competencia en la realización de determinada función, lo cual contribuirá, que

la persona certificada cuente con mayores oportunidades para integrarse en el mercado laboral, o en su caso, incremente su desempeño en el mismo; así como sensibilizarlos respecto a la responsabilidad que tienen en la transformación de su entorno.

## V. Conclusiones

Las instituciones de educación superior al ser generadoras de conocimiento e incidir en la formación integral de seres humanos, son motores de cambio de nuestra realidad y parte de la solución de las problemáticas sociales, ya que a través de la ciencia, la educación y la cultura transforman nuestro entorno.

En ese sentido, y a través del ejercicio, la promoción y el fortalecimiento del derecho de acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas se redimensiona un vínculo de confianza de las personas en las instituciones, lo cual promueve además de, una participación social activa y proactiva, la recuperación de la credibilidad y reconocimiento en las instituciones, elemento que son parte fundamental de una sociedad democrática.

## El papel de los archivos para impulsar la participación ciudadana en acciones de contraloría social

Elvia Angélica Arzate Estrada

### Introducción

En México el marco legal que regula la transparencia y la rendición de cuentas señala que todas las decisiones de los servidores públicos tienen que estar debidamente documentadas y organizadas en archivos.

Estos archivos, de los que hablamos, son el elemento de la transparencia que no se ve, que no se conoce, que poca importancia se le ha dado en la historia de nuestro país, y no hablamos únicamente de los archivos históricos que son fuente de estudio principalmente para los investigadores, hablamos también de los archivos administrativos que registran el quehacer cotidiano de la administración pública. Sin archivos no hay rendición de cuentas.

Hablaremos de la importancia del uso de los archivos para la realización de ejercicios de contraloría social, pero también de la necesidad de auditar a los archivos para identificar el cabal cumplimiento del mandato legal y como un medio para lograr que la transparencia y la rendición de cuentas sean parte de nuestra cultura política.

### ¿Por qué son importantes los archivos?

Iniciaremos con algunas preguntas para generar la reflexión: El día de hoy se afirma que los archivos son pieza clave para la transparencia y la rendición de cuentas, pero ¿Por qué? ¿Qué papel juegan los archivos dentro del entramado del derecho de acceso a la información y la transparencia? ¿Qué importancia tienen esos documentos para la evaluación de las políticas públicas y la participación ciudadana? y todavía aun nos preguntamos ¿Qué documentos deben archivar? ¿Cómo deben estar organizados? ¿Por cuánto tiempo? ¿Cómo puedo tener acceso a ellos?, y ¿Cómo puedo utilizarlos para lograr un beneficio directo de las personas?

Debemos reconocer que en los últimos 15 años se han realizado grandes esfuerzos e iniciativas en materia de transparencia, rendición de cuentas y control social. Algunas acciones han tenido mejores resultados que otras, aunque en general un balance crítico evidencia que su alcance ha sido limitado y desarticulado, lo que impide que se logre un mayor impacto en la cultura política de la ciudadanía y en el ejercicio de la función pública, que sigue estando apegada a formas tradicionales de relacionarse con la sociedad. No obstante hoy en día existe una variedad de actores sociales interesados en ejercer el derecho de acceso a la información y dar seguimiento a las políticas públicas en materia de transparencia y rendición de cuentas. Uno de los mecanismos que facilita este proceso es la contraloría social.

El acceso a la información es el derecho humano, la transparencia y la rendición de cuentas son la política pública que hacen funcionar ese derecho humano. Si los

servidores públicos no documentan sus decisiones, las ordenan y las archivan no existe el acceso a la información y no existe la rendición de cuentas.

### La contraloría social

Es importante subrayar que el concepto de contraloría social ha tenido diversos significados. Entre las distintas denominaciones que se le ha dado a esta actividad, destaca el término *social accountability*, que en nuestro país se traduce como contraloría social, contraloría ciudadana y al que también se le puede llamar, auditoría social.

En México existe la contraloría social institucional que está dirigida principalmente a la vigilancia de programas sociales y que está regulada en la Ley General de Desarrollo Social, que en su artículo 69 la define como el mecanismo de los beneficiarios, de manera organizada, para verificar el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social. Las funciones que se le atribuyen consisten en solicitar información, vigilar el ejercicio de los recursos y la aplicación de los programas, emitir informes, atender e investigar las quejas y denuncias, y presentarlas ante la autoridad competente (Art. 71 fracciones I-V).

Por otra parte, la contraloría social de la que nosotros hablamos y que ponemos es práctica es la contraloría social independiente, que utiliza un conjunto de herramientas para la vigilancia de la gestión pública, y en muchos casos para la incidencia política.

El modelo para realizar acciones de control comprende además del diagnóstico, una parte relevante y central que es el acopio de la información, a través de solicitudes de información, la visita a los portales de obligaciones de transparencia y a los archivos públicos, para continuar con la sistematización y el análisis de la información, hasta llegar a la elaboración de propuestas y la difusión de los resultados.

Este es el tipo de contraloría que puede fortalecerse mediante la capacitación de las organizaciones civiles. No se trata de crear nuevas organizaciones, se trata de capacitar a las que ya existen para que incluyan el derecho de acceso a la información (y el uso de los archivos) a su quehacer cotidiano.

### La organización y conservación de los archivos

En cuanto a la organización y conservación de los archivos contamos con un mandato constitucional que nos establece que toda la información en posesión de cualquier autoridad es pública; que todos los actos que deriven del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones deberán documentarse; y que deberán conservar sus documentos en archivos administrativos actualizados.

Por su parte, la Ley General de Transparencia también establece algunas obligaciones en materia de gestión documental y nos reitera que la información deben existir si se refiere a las facultades, competencias y funciones, y cuando éstas no hayan sido ejercidas se deberá justificar la inexistencia, y además se deberá otorgar acceso a los documentos que se encuentren en sus archivos. Algunas disposiciones particulares regulan las condiciones en que puede declararse la “inexistencia de la información” y además establece medidas de apremio ante el incumplimiento, que van desde la amonestación pública hasta las multas.

Por otra parte, la Ley Federal de Archivos en su artículo 23 ordena que los servidores públicos que deban elaborar un acta de entrega recepción al separarse de su cargo deberán entregar a quien los sustituya, además del inventario de mobiliario, relación de personal, y obras de arte, entre otros, los archivos organizados así como los instrumentos de consulta y control archivísticos bajo su custodia. Aquí surgen otras preguntas: ¿Qué se entrega?, ¿En realidad se da cumplimiento expreso a este mandato?, y si pudiéramos revisar lo que se ha entregado por generaciones ¿Qué encontraríamos?

Lo que pretendemos transmitir con esto es la convicción de que si las personas y organizaciones de la sociedad civil saben lo que deben contener los archivos, cómo deben estar organizados, cómo se elaboran los instrumentos de consulta y control archivístico y cómo están relacionados estos con los manuales de operación y procedimientos o con los índices de expedientes reservados, sabrían y podrían buscar información de manera más precisa.

Lo importante de todo esto es destacar que las respuestas a las solicitudes de información dependen en gran medida de lo bien o mal organizados y completos que se encuentren los archivos, así como de la disposición de los funcionarios públicos a transparentar sus acciones.

#### Los archivos y los servidores públicos

Actualmente tenemos, por un lado el crecimiento y la complejidad de la administración pública, una gran cantidad de documentos generados cotidianamente, el incremento de tecnologías para su reproducción y múltiples formatos; y por otro lado, tenemos un entramado legal que cumplir, pero no sabemos a ciencia cierta cómo hacerlo.

Una tarea importante que va más allá de la capacitación técnica para la gestión documental --y los detalles metodológicos que tienen que ver con formatos, plazos y procedimientos--, es que al interior de las instituciones también se deben proponer acciones que contribuyan a sensibilizar a los funcionarios para que se apropien de los valores de legalidad, honestidad y rendición de cuentas, y con ello fomentar el sentido de pertenencia y servicio público. Que sepan que todas las decisiones tomadas durante el ejercicio de sus funciones dejan su huella en los documentos, que merecen nuestro reconocimiento a su trabajo, pero que también el incumplimiento y los actos de corrupción dejan marca y merecen una sanción.

Respecto a las sanciones, vale recalcar que éstas no resuelven totalmente el problema cuando los servidores han actuado en contra del interés público; las malas prácticas pueden ser producto del desconocimiento de las normas, de hábitos y costumbres realizadas por generaciones, o bien, de intenciones claras por obstruir el acceso a los documentos, pero si sólo se sanciona a los funcionarios y no se corrigen los procedimientos, es cuestión de tiempo para que vuelva a surgir el problema con otro nombre y otra cara.

¿Qué es lo que corresponde hacer entonces? Como lo hemos dicho, toca impulsar la organización y administración de los archivos como parte de una cultura cívica, dejar de verla como sólo como una obligación y trabajar para disminuir la resistencia natural que representa para los funcionarios públicos el cambio hacia



una cultura de la transparencia; transmitirles los fundamentos legales y explicarles que deben documentar sus acciones en virtud de las funciones asignadas, y que comprendan que, eventualmente, la opacidad podría ser interpretada como falta de voluntad, de disciplina o incluso como un acto de corrupción.

El paradigma es muy sencillo: Si yo cumplo con las funciones que tengo asignadas y hago bien lo que me corresponde, entonces lo documento y “presumo” los resultados; pero si no sabemos cómo hacerlo difícilmente podremos cumplir. Por tanto, lo que proponemos es que la capacitación en materia de archivos sea un reto de primer orden para que los servidores públicos conozcan el marco jurídico que regula la obligación de documentar y archivar.

Retomando las palabras del Comisionado del INAI, Joel Salas (2016) creemos que para que la sociedad civil pueda realizar acciones de contraloría social es indispensable que los servidores públicos documenten sus actividades y decisiones y estén convencidos que la mejor forma de dejar huella es a través de los archivos.

Es imperativo hacer realmente pública la vida pública de nuestro país. Es tiempo de que los archivos ayuden a construir un país donde lo público sea lo común, lo accesible y abierto, así como lo conocido y verificable. Es tiempo de consolidar un México en que los archivos permitan saber quién, cómo, cuándo y bajo qué condiciones se toma una decisión en el servicio público. No minimicemos su importancia: la creación y resguardo de un archivo es escoger lo que recordará y lo que olvidará una sociedad.

La información que contienen los archivos es indispensable para lograr la transparencia y la rendición de cuentas, es decir, para que sea posible determinar responsabilidades. La labor del Estado es garantizar que exista información y que sea accesible a la población. En otras palabras, la información permite identificar y comprobar posibles actos de abuso de poder, corrupción, injusticia o violaciones a derechos humanos. Los archivos y la información que contienen son fundamentales para garantizar el buen funcionamiento de los Sistemas Nacionales de Transparencia y Anticorrupción, son su condición de existencia.

### La fiscalización de los archivos

Un tema pendiente y que merece una exposición particular es la fiscalización de los archivos. Es un asunto incipiente y su aplicación es indispensable para incentivar el cumplimiento de la normatividad.

En México las instituciones de control son la Secretaría de la Función Pública que es el órgano de control y evaluación gubernamental del Poder Ejecutivo, que a su vez cuenta con órganos internos de control en cada una de las dependencias federales; en el Poder Legislativo se cuenta con la Auditoría Superior de la Federación (ASF), cuya misión es fiscalizar la cuenta pública a los tres Poderes de la Unión, a los órganos constitucionalmente autónomos, a las entidades federativas y municipios de todo el país y verificar el cumplimiento de los objetivos de las políticas y programas gubernamentales. Esta última instancia, por mandato legal puede recibir peticiones, solicitudes y denuncias fundadas y motivadas por la

sociedad civil, las cuales podrían ser consideradas dentro de su programa anual de auditorías, visitas e inspecciones. Existen además las auditorías superiores en cada uno de los estados.

Por su parte, el Archivo General de la Nación publicó en julio del 2015 la Guía para la Auditoría Archivística, con la que pretende impulsar el cumplimiento normativo y de los procesos técnicos de la gestión documental al interior del Poder Ejecutivo.

Lo que queremos generar en esta ocasión es otro tema para la reflexión: ¿Qué se audita? ¿Cómo lo auditan? ¿Se revisa únicamente el cumplimiento de la parte normativa o se verifica que los archivos de encuentren completos, actualizados y que documenten cabalmente la realización de las funciones?

Nuestra propuesta es que se trabaje de manera transversal al interior de las instituciones en la capacitación en materia de archivos, de transparencia y de rendición de cuentas y se vinculen todas las áreas o actores (el área coordinadora de archivos, los archivos de trámite, la Unidad de correspondencia, las áreas de planeación, la Unidad de Transparencia y las entidades de fiscalización) para trabajar en torno a un sólo objetivo: la rendición de cuentas a través de archivos administrativos organizados, actualizados y completos para que las personas y las organizaciones de la sociedad civil puedan localizar la información que les permita el ejercicio de otros derechos.

### Los archivos y la transparencia

Finalmente, podemos afirmar que el papel clave que tienen los archivos para la transparencia y la rendición de cuentas es que son el puente que permiten obtener la información para generar un bien común y que hasta el día de hoy no se les ha dado la importancia que se requiere.

Nuestra propuesta es sencilla: que cada quien haga lo que le corresponde hacer:

- Que los sujetos obligados, llámense dependencias federales, estatales, municipales, partidos políticos y organizaciones civiles cumplan con lo estipulado en la Ley General de Transparencia y en los Lineamientos para la organización de los archivos, recientemente publicados por el Sistema Nacional de Transparencia.
- Que se capacite a la ciudadanía y a las organizaciones de la sociedad civil para que sepan: a) que existe una normatividad que regula los archivos; b) que todas las dependencias deben tener sus expedientes actualizados y disponibles; c) los tipos de documentos que deben contener y cómo deben estar organizados; d) que pueden solicitar y consultar cualquier documento para tareas de contraloría social, entre otros fines, y difundir sus resultados; e) que pueden exigir respuesta a sus solicitudes de información a través de los recursos de revisión; f) que puedan promover la realización de auditorías a programas concretos y medir el impacto de las políticas públicas.
- Que los medios de comunicación, cumplan el papel de sensibilizar a los servidores públicos, académicos y a la población en general, ayudando

a la creación de una opinión pública favorable para la conservación y difusión de la memoria histórica y a la documentación de las decisiones públicas que afectan las vidas de las personas y también de las decisiones que se toman sobre lo público.

- Que las instituciones garantes de la rendición de cuentas a) sean ejemplo de cumplimiento en la organización documental y la transparencia; b) que capaciten y acompañen a los sujetos obligados para el ejercicio del derecho de acceso y la organización y la administración de sus archivos; c) que capaciten y trabajen de manera articulada con los auditores para la evaluación del cumplimiento de los objetivos institucionales, la correcta organización de los archivos, el cumplimiento de las normas; así como en la evaluación de la aplicación de los recursos públicos, entre otros.

- Que el INAI, el AGN y la ASF promuevan el financiamiento para la capacitación de las organizaciones de la sociedad civil y sean habilitadas para que sepan cómo tienen que estar organizados los archivos, para que los puedan consultar y estar en condiciones de hacer contraloría social.

En este sentido, en el contexto actual de inseguridad y violencia en nuestro país, es necesario vincular a la contraloría social con la reconstrucción del tejido social, para restablecer la confianza comunitaria, afianzar los procesos organizativos y generar contrapesos suficientemente fuertes para lograr interlocución con las autoridades y lograr de manera pacífica la resolución de problemas.

La contraloría social es una forma de participación ciudadana y parte de la idea de que la ciudadanía no participa por el simple gusto de informarse de lo que hace el gobierno, sino que se involucra en la acción gubernamental. Bajo este enfoque nuestra propuesta de la contraloría social no apunta únicamente al control social de la información gubernamental, sino al control social sobre la acción gubernamental, lo cual implica un cambio en la manera en que se relacionan ciudadanos y gobierno, resultado que no se logra cuando se fomenta únicamente el control social sobre la información que produce el gobierno. Es necesario que los ciudadanos no sólo estén interesados en señalar y denunciar lo que desde su punto de vista el gobierno está haciendo mal, sino también que tengan la capacidad de proponer soluciones basadas en su propia gestión de los problemas. En este sentido, no se trata de generar nuevos proyectos, sino fortalecer los que ya se están llevando a cabo, aprovechando la experiencia que han obtenido quienes los realizan e identificando sus errores y aciertos.

## Conclusiones

- Los archivos organizados, que documentan las decisiones y acciones de los servidores públicos son un elemento garante de la rendición de cuentas.

- Hay un elemento de la rendición de cuentas que es fundamental. Se trata de la participación ciudadana. Se trata de dotar a la ciudadanía de las herramientas para que puedan tomar control de los asuntos públicos, esos que les afectan directamente. Que las comunidades de Amecameca sepan la cantidad de recursos públicos que fueron asignados para el tratamiento de aguas residuales, quién los

programó y con qué propósito, quién los recibió y en qué los invirtieron. Y en los casos de dispendio, subejercicio o mala gestión, las instancias fiscalizadoras cuenten con aliados que les ayuden a vigilar y emprender acciones para sancionar el mal desempeño. Que las comunidades de Amecameca a través del derecho de acceso a la información puedan ejercer su derecho humano al agua.

- Se trata de incentivar los ejercicios de contraloría social haciendo uso de los documentos contenidos en los archivos, pero queremos llegar más allá y proponer auditorías sociales a los archivos, como un mecanismo para obligar a las dependencias públicas a cumplir con las disposiciones legales en la materia y que sepan que serán continuamente observadas y escrutadas.

- Es indispensable que el Archivo General de la Nación, el INAI y la Auditoría Superior de la Federación lancen convocatorias públicas dirigidas a capacitar a organizaciones civiles en los temas de transparencia, archivos y contraloría social, para que puedan colaborar en la revisión del contenido de los archivos. Que quede claro, no se trata sólo del cumplimiento normativo de contar con un cuadro de clasificación archivística y los inventarios, se trata de que los documentos contengan los resultados del ejercicio de las funciones y estos respondan a las demandas ciudadanas.

- Concluimos con una pregunta que suponemos da respuesta a nuestra presentación: ¿Por qué la sociedad civil tiene que hacer contraloría social de los archivos? Porque una vez que reconozcan el peso que tienen en el ejercicio del derecho de acceso a la información, la ciudadanía va a exigir archivos completos, integrados y actualizados que les permitan controlar, vigilar y evaluar las acciones del gobierno y que éstas respondan al interés público.

- Por último, proponemos la creación de un observatorio ciudadano de archivos públicos, integrado por ciudadanos y organizaciones que se encargue de vigilar y evaluar e incidir en las políticas, procesos y actores relacionados con la gestión documental.

### Bibliografía

Archivo General de la Nación (2015). *Guía para la auditoría archivística*. México, Autor. CIDH-RELE. (2007). *Estudio especial sobre el Derecho de Acceso a la Información*. Washington, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Comisión Interamericana de Derechos Humanos. OEA.

Cunill Grau, Nuria. (1er Semestre 2009). "Contraloría social y derechos sociales. El desafío de la integralidad". En: *Gestión y Política Pública*. Volumen XVIII, No. 1.

Hevia, F. (2007). "Contraloría social y protección de Programas Sociales", ponencia presentada en el *Seminario Internacional Ciudadanos y Derechos. Protección de Programas sociales y construcción de Ciudadanía*. Recuperado de: [http://www.seminarioprotecciondeprogramas.org.mx/ponencias/Conference\\_Paper\\_Felipe\\_Hevia.pdf](http://www.seminarioprotecciondeprogramas.org.mx/ponencias/Conference_Paper_Felipe_Hevia.pdf)

López Ayllón, Sergio. (2008). *El acceso a la información en materia electoral*. México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Serie Ciclo de conferencias: Los retos del TEPJF, no. 2.

Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz (eds.) 2002. "Accountability social: la otra cara del control", en: *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Editorial Temas.

Salas, Joel (2016). Sin archivos no hay memoria, ni rendición de cuentas. En: *José Buendía*. Recuperado de: <http://www.josebuendia.mx/notas.php?id=2741>

#### Marco jurídico:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, México, 10 de febrero de 2014.

Ley General de Desarrollo Social, Diario Oficial de la Federación, México, 7 de noviembre de 2013.

Ley General de Transparencia, Diario Oficial de la Federación, México, 4 de mayo de 2013.

Ley Federal de Archivos, Diario Oficial de la Federación, México, 23 de enero de 2012.

Lineamientos para la organización de los archivos, Diario Oficial de la Federación, México, 4 de mayo de 2016.

#### Elvia Angélica Arzate Estrada

Es una profesional experta en organización documental, transparencia y rendición de cuentas.

Es Bibliotecóloga por la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM y ha cursado diplomados en Alta Dirección y en Inteligencia para la Seguridad Nacional.

Fue Directora y responsable del Área Coordinadora de Archivos en la Secretaría de Gobernación durante el periodo 2008-2013.

Colaboró en el Programa de Fortalecimiento de la Cultura de la Transparencia en el IFAI para la realización del proyecto IFAI-Comunidades brindado asesoría y seguimiento a las actividades de los promotores sociales del derecho de acceso a la información pública en los estados de Puebla, Veracruz, Jalisco, México y en el Distrito Federal.

Tuvo a su cargo del Departamento de la Red Nacional de Bibliotecas del Instituto Federal Electoral, donde colaboró en diversos proyectos sobre gestión documental.

Durante los últimos años ha participado en la elaboración de manuales de control social y transparencia y coordinó el proyecto "Datos personales y el ejercicio de los derechos ARCO para organizaciones que trabajan con población vulnerable" en el marco del Programa de Sensibilización de Derechos organizado por el Instituto Nacional de Transparencia.

Actualmente es coordinadora de proyectos en la organización civil *ControlaTu-Gobierno* e imparte cursos sobre la organización y administración de archivos, transparencia y manejo de datos personales.



## Los archivos y la rendición de cuentas

Claudia Elizabeth Avalos Cedillo<sup>1</sup>

Comisión Estatal de Acceso a la Información Pública, México

PROCESO ENTREGA-RECEPCION DE LAS ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

**Resumen:** Los archivos son la columna vertebral del acceso a la información pública; pero, ¿De qué nos sirve un derecho humano como el derecho a saber, si no tenemos a qué acceder?, o al menos ¿Hay la certeza de la existencia de la información gubernamental?, y si existe a información, ¿Cómo se garantiza que la misma esté administrada de manera correcta que me permita conocerla en su totalidad? Estas son sólo algunos de los muchos cuestionamientos que nos hacemos todos los días al tratar de acceder a algún archivo gubernamental, sobre todo, cuando la respuesta es negativa con una justificación de inexistencia o de desconocimiento de la ubicación de la información solicitada. En San Luis Potosí, México, se ha llevado a cabo un ejercicio histórico en nuestro país, que tiene como origen la Ley de Archivos del Estado de San Luis Potosí, y un trabajo intenso por parte del sector gobierno con el órgano garante local de transparencia, acceso a la información, archivos y protección de datos personales, mismo del que debe decirse, que es el único en el país, como organismo de transparencia que tiene por disposición de ley, la rectoría de los archivos públicos del Estado. En 2015, se llevó a cabo la entrega-recepción de todos los órganos de gobierno y Poderes de San Luis Potosí, utilizando dos formatos autorizados por la Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública, exclusivamente en materia de archivos coincidente con los cuadros de clasificación archivística de cada una de las dependencias; uno para archivos físicos, y otro, para los archivos electrónicos o digitales. Además, por disposición legal, todos los sujetos obligados en materia de transparencia que llevaron a cabo tal ejercicio, tuvieron la oportunidad de inconformarse ante el órgano garante respecto al acervo archivístico recibido. Hoy contamos con nueve expedientes, en los que la Comisión de Transparencia podrá en su caso, sancionar por la violación a la Ley Estatal de Archivos. Esta consiste en una clara acción de rendición de cuentas que permite a los ciudadanos conocer la información que poseen las instancias de gobierno locales, y principalmente, dar continuidad a esta responsabilidad en las administraciones entrantes, que con tales formatos de entrega-recepción, difícilmente podrán responder una solicitud de acceso bajo el argumento de que la información no existe o desconocen si un gobierno previo la generó, o que con motivo del cambio de administración no se sabe la ubicación de lo solicitado. Con este ejercicio, los potosinos y los mexicanos podemos demostrar que la rendición de cuentas a través de la correcta administración de nuestros archivos, es una de las muchas maneras de seguir construyendo nuestra democracia.

**Palabras clave:** acceso a la información; archivos públicos; democracia; entrega-recepción. Homologación de la gestión documental; rendición de cuentas.

### INTRODUCCIÓN

Actualmente, como desde hace varios siglos, los gobiernos generan día a día, distinta documentación en la que se deposita el quehacer de la administración

1

Claudia E. Ávalos Cedillo. Licenciada en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí. Comisionada.avalos@gmail.com

pública, pero hasta hoy, es que comenzamos un camino que pretende reconocer la importancia de la gestión de los archivos públicos, que garantice la generación, administración y preservación de nuestro patrimonio documental.

A través de diversas herramientas normativas, México, como en muchas partes del mundo, cuenta con leyes que garantizan el acceso a la información pública y la protección a los datos personales, así como instituciones que tienen como función primordial vigilar que el pleno ejercicio de tales derechos fundamentales; sin embargo, hemos dejado en último lugar, estipular mecanismos dentro de nuestras instituciones que aseguren otros dos derechos humanos: el derecho a la memoria y el derecho a la verdad.

Resulta impensable que podamos acceder a la información gubernamental, sin la existencia de procedimientos que exijan a los funcionarios públicos respaldar todos sus actos en el ejercicio de su encargo, mediante la generación de archivos (físicos o digitales), que no sólo aseguren el derecho a saber de los ciudadanos, sino que también se proteja la memoria de nuestro país.

Tampoco podemos garantizar el manejo adecuado de los datos personales que recaban las dependencias de gobierno con motivo de los diversos trámites que a diario realizamos, pues las bases de datos que los contienen aún no se encuentran regulados, de manera que permita su correcta clasificación y resguardo, así como llevar a cabo procesos de digitalización o automatización organizada.

Los retos que trae consigo la tecnología han acaparado en gran medida la atención de muchos especialistas, cuando las entrañas de nuestro acervo documental en México, reclama vigilancia, protección, clasificación y conservación desde su generación; mientras que la ciudadanía exige conocer toda la función pública sin ninguna limitación.

## 1. MARCO LEGAL.

En San Luis Potosí, contamos con diversos instrumentos legales en materia de archivos públicos; a saber:

**Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí.** (LXI Legislatura del Congreso del Estado de San Luis Potosí, 2016).

El 18 de octubre del 2007 fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí el Decreto 234 por el que se reformó la Constitución Política del Estado, por medio del cual se adicionó el artículo 17 Bis para establecer como prerrogativas de las personas, el acceso a la información pública, así como la protección de los datos personales, creándose al mismo tiempo la Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública (CEGAIP), como órgano constitucional autónomo responsable de garantizar el ejercicio de las citadas prerrogativas y de vigilar el cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado; asimismo, se creó el Sistema Estatal de Documentación y Archivos (SEDA), responsable de aplicar las regulaciones que se establezcan en materia de administración y sistematización de la documentación e información, en posesión de los las entidades públicas.

**Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí (09 de mayo de 2016).** (Periódico Oficial del Gobierno del Estado de San Luis Potosí, 2016).

“ARTÍCULO 50. El Sistema Estatal de Documentación y Archivos, llevará a cabo las acciones que determine el Pleno en la materia que le compete conforme a los objetivos y atribuciones previstas en esta Ley, así como en la Ley de Archivos del Estado de San Luis Potosí; y conforme al ordenamiento que refiere la fracción XXIX-T del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El tratamiento de los archivos se hará conforme a los ordenamientos que refiere el párrafo anterior”.

**Ley Federal de Archivos (23 de enero de 2012)** (LXIII Legislatura, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, 2016); fue tomada en consideración para la emisión de la Ley de Transparencia del Estado de San Luis Potosí.

**Ley Estatal de Archivos 20 de octubre de 2012** (LXI Legislatura del Congreso del Estado de San Luis Potosí, 2016).

“ARTÍCULO 1o. La presente Ley es de orden público, interés general y observancia general en el Estado de San Lis Potosí, y tiene por objeto establecer los mecanismos de regulación, organización, difusión, y conservación de la documentación e información generada o bajo resguardo de los sujetos obligados, que contengan y constituyan la información pública y el Acervo Documental Histórico y Cultural del Estado; así como establecer el funcionamiento de las autoridades en materia de archivos en la entidad”.

“ARTÍCULO 11. Los sujetos obligados productores del Acervo Documental Propiedad del Estado, serán responsables del manejo directo y conservación de sus documentos, y tendrán las siguientes obligaciones:

VI. Hacer constar en las actas de los procesos de entrega-recepción, por medio de inventarios y expedientes, el acervo documental recibido, producido y resguardado durante la administración saliente, y su existencia y recepción por la administración entrante;..”.

“ARTÍCULO 13. Los sujetos obligados deberán nombrar un Coordinador de Archivos, encargado de ejecutar y vigilar la aplicación de la presente Ley al interior de cada dependencia o entidad, así como de vincularse con el SEDA. Dichos coordinadores de archivo, en términos de sus leyes orgánicas o reglamentos internos, serán los responsables de supervisar la organización de los archivos al interior de sus dependencias y de elaborar los instrumentos de control archivístico, de acuerdo a los manuales y lineamientos que se elaboren para tal efecto por el Comité Técnico de Archivo”.

Lineamientos Generales para la Gestión de Archivos (14 de febrero de 2013). (Periódico Oficial del Gobierno del Estado de San Luids Potosí, 2013)

“CAPITULO VIII

De los procesos de entrega-recepción de las administraciones públicas

ARTÍCULO 59. El SEDA es el responsable de vigilar que los sujetos obligados hagan constar en las actas de los procesos de entrega-recepción, por medio de inventarios archivísticos, el acervo documental recibido, producido y resguardado durante la administración saliente, y su existencia y recepción por la administración entrante, en términos de la Ley. ARTÍCULO 60. Los titulares de las entidades públicas serán los responsables de presentar al SEDA el Cuadro General de Clasificación, el inventario archivístico, el Catálogo de Disposición Documental y las Guías Simples de Archivo, a fin de supervisar la existencia en los archivos de la documentación relacionada en los instrumentos de control referidos. ARTÍCULO 61. Las administraciones públicas entrantes contarán con un plazo de dos meses para informar al SEDA de cualquier circunstancia irregular en el proceso de entrega-recepción, transcurrido el cual, se entenderá por aceptado y recibido en su totalidad el acervo documental relacionado en los instrumentos de control de archivo elaborados por la administración saliente. ARTÍCULO 62. La discrepancia entre los instrumentos de control archivístico y la existencia efectiva de los documentos en los archivos, significará responsabilidad para los titulares de los sujetos obligados, a efectos de sustracción, destrucción o alteración indebida de documentos contenidos en los archivos. ARTÍCULO 63. La ausencia de instrumentos de control archivístico en el proceso de entrega-recepción se considerará agravante a efectos de imposición de sanciones correspondientes, en los supuestos establecidos en el artículo anterior”.

**Ley de Entrega-Recepción de los Recursos Públicos de S.L.P** (LIX Legislatura del Congreso del Estado de San Luis Potosí, 2016) 22 de junio de 2014, que establece la obligatoriedad y las hipótesis en las que se debe realizar dicho proceso.

## 2. PROCEDIMIENTO ENTREGA-RECEPCIÓN.

Como se puede observar de la normatividad invocada, en el Estado de San Luis Potosí, contamos con instrumentos legales que tienen una relación estrecha que permite que el órgano garante de transparencia pueda, incluso, dentro de la reforma a nivel nacional, continuar con la rectoría de los archivos públicos y algunos privados que sean de interés público o valor histórico.

En efecto, El SEDA es el órgano de la Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública (CEGAIP), responsable de vigilar el cumplimiento de la presente ley, y de aplicar las regulaciones que se establezcan en materia de administración y sistematización de la documentación e información en posesión de los sujetos obligados; para regular y supervisar la función archivística y el eficiente desarrollo de la administración de documentos y organización de archivos en el Estado.

Las acciones por parte del órgano garante no han sido pocas, tal vez no son tan lúcidas como los eventos concurridos, pero hoy podemos ver de manera tangible el avance de la gestión documental de San Luis Potosí.

Gracias al engranaje normativo, hemos logrado homologar la organización de los archivos, pues el hecho de que el Pleno de la CEGAIP sea quien apruebe los cuadros de clasificación archivística de los sujetos obligados, ha generado que los coordinadores de archivos trabajen con esquemas similares, aunado a que la capacitación y vigilancia permanente contribuyeron significativamente en la ejecución de este proceso, pues fue desde 2013, que se comenzaron los trabajos

En ese contexto, la CEGAIP realizó un trabajo coordinado, principalmente con el Poder Ejecutivo del Estado, así como con los 58 Ayuntamientos de la entidad, para efecto de diseñar la estrategia que permitiera llevar a cabo un proceso de entrega-recepción que arrojara resultados positivos.

Dicha seguridad tiene varias vertientes. La primera, es que todo el acervo documental generado o recibido por la administración saliente, sea el mismo que se entregue, es decir, que no haya pérdida, sustracción o destrucción de ningún documento. La segunda, la conservación de los documentos, ya que el lugar y forma de su resguardo tiene que cumplir con la normatividad aplicable, para que no sufran detrimento a pesar del transcurso del tiempo. La tercera, su debida clasificación y ubicación, pues de ello depende el acceso a la misma, pues es imposible tener acceso a los archivos que no están organizados de manera que permita su localización y disposición.

El resultado de diversas reuniones culminó con la autorización de los formatos de entrega- recepción, el FER10 para archivos físicos y el FER33 para archivos digitales, mismos que fueron aprobados por el Pleno de la Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública, y hecho lo anterior, se distribuyeron a los sujetos obligados para su conocimiento y llenado correspondiente.

[illegible]

2



- Fondo, sección y serie. \*
- Nombre del área o unidad administrativa que realizará la entrega.
- Período
- Número de expediente
- Título de expediente
- Título de la serie \*
- Código expediente\*
- Año
- Fojas (páginas).
- Valor (administrativo, legal, contable, fiscal)
- Acceso (público, reserva confidencial).
- Ubicación (corresponde al contenedor: gaveta, archivero, estante y fila).
- Nombre y firma de quien entrega y quien recibe.

<b>GOBIERNO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE SAN LUIS POTOSÍ</b> <b>CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO</b> <b>ENTREGA-RECEPCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL</b> <b>FER-33 RELACIÓN DE ARCHIVOS QUE SE ENTREGAN EN MEDIOS ELECTRÓNICOS</b> <b>(BASES DE DATOS, SISTEMA CONTABLE, INVENTARIOS, ARCHIVO, ETC.)</b>				
DEPENDENCIA O ENTIDAD: _____				
UNIDAD ADMINISTRATIVA: _____				
PERÍODO: _____				
Nº. DE CONTROL	ESPECIFICACIONES DEL ARCHIVO (CARACTERÍSTICAS, PROGRAMA, ETC)	OBJETIVO DEL ARCHIVO	UBICACIÓN	RESPONSABLE
Página 1				
NOMBRE Y FIRMA DE QUIEN ENTREGA			NOMBRE Y FIRMA DE QUIEN RECIBE	
_____			_____	
NOMBRE Y FIRMA DEL DIRECTOR QUE VALIDA LA INFORMACIÓN				
_____				

- El nombre del sistema, base de datos sistema contable.
- Quién o quienes tiene acceso. (sobre todo aquellos que manejen datos confidenciales).
- Contraseñas. (Anexarlo al formato).
- Respaldos.
- Su objeto de operación.

3  
Formato de Entrega Recepción 33.  
Elaboración: Comisión Estatal de Garantía  
de Acceso a la Información Pública de San  
Luis Potosí, 2015.

Gobierno, Secretaría de Finanzas, Secretaría de Educación, Contraloría General del Estado, Servicios de Salud y Oficialía Mayor), de lo cual derivaron diversas recomendaciones, que versan desde la ubicación del lugar donde se resguardan los documentos de la institución, estantería, señalética, carátulas, expedientes, etc.; observaciones que no fueron solventadas en su totalidad por la administración anterior, por lo que el nuevo gobierno deberá darle la continuidad que el caso amerite.

Asimismo, se realizaron diversas capacitaciones por parte del órgano garante, al que asistieron el jefe de la unidad de información, contralor interno y coordinador de archivos de las dependencias y ayuntamientos, para efecto de darles a conocer de manera más detallada el procedimiento para lograr el adecuado llenado de los formatos, pero además, para asegurar que la unidad de información entregara:

- Contraseñas y usuarios de sistema de difusión de oficio.
- Informes de solicitudes de información a la CEGAIP.
- Sistemas de Datos Personales. (Seguimiento).
- Solicitudes en proceso de responder y
- Quejas en trámite ante la CEGAIP
- Información en el portal web.

Así también, se hizo la sensibilización de los servidores públicos respecto de la importancia y trascendencia de su labor en este proceso, haciendo de su conocimiento, que la rectoría de los archivos públicos por parte del órgano garante se ve fortalecida por la propia Ley de Archivos del Estado, ya que en su artículo 61 y 62, establece las sanciones y medidas de apremio que la CEGAIP puede imponer por el incumplimiento a dicha legislación, además de la facultad de denunciar ante el Ministerio Pública, alguna conducta que el órgano garante estime pueda ser constitutiva de algún delito; de ahí la relevancia de llevar a cabo de manera minuciosa y responsable, una labor de esta naturaleza, que sin lugar a dudas abona a la construcción de la memoria de nuestras instituciones.

En septiembre de 2015 se llevó a cabo el proceso de entrega-recepción del Poder Ejecutivo, mientras que en Octubre del mismo año, se realizó el de los 58 ayuntamientos del Estado.

La CEGAIP, en cumplimiento a los Lineamientos ya referidos, remitió un oficio a cada uno de los titulares de las dependencias de los diferentes órdenes y niveles de gobierno, para efecto de hacerles de su conocimiento que contaban con dos meses a partir de la recepción de dicha comunicación oficial, para efecto de que hicieran del conocimiento de la Comisión de Transparencia, a través del Sistema Estatal de Documentación y Archivos, las posibles inconsistencias o irregularidades en el proceso de entrega-recepción, del cual habían sido parte.

Lo cierto es que las autoridades aún no han reconocido la importancia de estas acciones de la administración pública, que no es otra cosa que la rendición de cuentas a la ciudadanía, para con ello, garantizar el goce de sus derechos fundamentales de acceso a la información, derecho a la verdad, derecho a la memoria y protección de los datos personales.

Estoy convencida que pocos fueron los que leyeron el contenido de dicho oficio, pero menos aún, los funcionarios que conocen sus obligaciones en materia de

archivos públicos, y ello pudimos constatarlo en este ejercicio, pues sólo nueve ayuntamientos hicieron manifestaciones respecto a su proceso de entrega-recepción, es decir, que ninguna entidad del Poder Ejecutivo advirtió inconsistencia alguna, lo cual celebro de en caso de que sea verdad; sin embargo, la realidad de la gestión pública, no arroja ese resultado.

Sabemos de la inestabilidad que hay respecto de los coordinadores de archivos, que ni siquiera han sido nombrados en todas las entidades públicas, o que con esa actividad, realizan distintas labores, o aquellos que tienen cierto conocimiento o dominio del tema, simplemente son removidos; luego entonces, resulta lógico que no se adviertan inconsistencias en un proceso de esta naturaleza, si no contamos con las personas que tengan el perfil para hacerlo.

Por cierto, hay que destacar el hecho de que con el nuevo padrón de sujetos obligados, se habrán de crear dichas más de trescientas plazas, pues la Ley de Archivos no habla de dependencias o entidades públicas, sino que se refiere a sujetos obligados en materia de transparencia, así que los sindicatos, fideicomisos, todos aquellos que reciban recurso público, deben tener una persona que de manera exclusiva lleve a cabo la gestión documental, y la razón es simple, y se encuentra en la exposición de motivos de la Ley de Archivos de San Luis Potosí: sin una correcta gestión documental no es posible garantizar el acceso a la información ni la debida protección de los datos personales, sin dejar a un lado la indispensable labor de la conservación de la memoria institucional.

Estimo que en este proceso no hubo una sensibilización a la ciudadanía para que conozcan la existencia de estos formatos y puedan exigir a las autoridades conocer su contenido, pues esas acciones tendrán como efecto el que dicha información no sea de exclusivo manejo de los sujetos obligados, sino que los particulares puedan hacer la confrontación de los archivos físicos y digitales que entrega juna administración saliente, respecto de una que inicia su gestión.

Con todo lo anterior, resulta que aún y cuando este proceso no se haya divulgado, los formatos fueron llenados y entregados como parte de un proceso obligatorio por ley, y que se traduce en un ejercicio de rendición de cuentas que a su vez garantiza el acceso a la información pública.

### 3. RESULTADOS

En concreto, son nueve las investigaciones que se están llevando a cabo, de acuerdo a los datos que pueden observarse en el cuadro que se anexa<sup>4</sup>.

Dichas investigaciones pueden culminar en la apertura de un procedimiento de imposición de sanción administrativa por parte de la CEGAIP, en la que podría imponerse una de las sanciones previstas en la Ley de Archivos, y con independencia de ello, en la presentación de una denuncia ante el Ministerio Público.

Lo cierto, es que en menos de tres años podremos ver la efectividad de este primer ejercicio, puesto que los sujetos obligados que participaron deberán hacer una entrega que implique confrontar el acervo documental que recibieron, con el que generen en su administración, así como con las posibles depuraciones o bajas documentales llevadas a cabo durante su gestión.

<sup>4</sup>  
Tablas 1 y 2.

#### 4. CONCLUSIONES.

El proceso de entrega recepción que se llevó a cabo en 2015 en el Estado, lo considero histórico en México, ya que significa un mecanismo real que protege el derecho a la verdad, que es con la que construimos nuestra memoria institucional, y de la que se deriva la garantía de acceso a la información pública y la protección de datos personales.

Hoy es un reto lograr tener la certeza de la actividad gubernamental cuando todavía acudimos a dependencias en donde la respuesta es “su expediente está perdido”, cuando no se tienen los resguardos de las personas que reciben millonarias cantidades de recurso público, o cuando a pesar de tener la obligación de poseer o generar determinada información, simplemente se elabora un acuerdo de inexistencia.

San Luis Potosí llevó a cabo un ejercicio que garantiza en mayor medida a los potosinos, que la actuación gubernamental no será motivo de pérdida, o extravío, mucho menos bajo el argumento de que una administración anterior incumplió con el deber de entregarlo.

Hoy existe una gran preocupación y ocupación por todo lo relacionado con las tecnologías de la información, cuando debemos comenzar por todos los documentos físicos que ya tenemos y que a diario se generan, y al mismo tiempo, establecer procedimientos de seguridad de la bases de datos con las que contamos, porque sin el conocimiento de lo que existente, no será posible su organización y mucho menos el acceso a sus contenidos.

No queremos más almacenes de documentos, merecemos archivos organizados física y digitalmente, que respalden de manera cierta el quehacer cotidiano de los sujetos obligados, que sean el sustento de un gobierno abierto que nos exige la ley y que tenemos el deber de garantizar a la ciudadanía, a México.

Hoy con tremendo orgullo puedo colegir de manera indudable, que la relación estrecha que se deriva de la normatividad en materia de transparencia, protección de datos personales, archivos públicos y procesos de entrega-recepción, han hecho posible que todos los que tengan el carácter de sujetos obligados, cuenten con una homologación mínima de gestión documental que logró que todos tuvieran conocimiento de la existencia de sus archivos, y eso, para mí es un avance mayúsculo.

La apatía o la ignorancia en este tema medular de nuestra democracia ya no puede ser una justificación para que los mexicanos no podamos gozar a plenitud de nuestros derechos, pues éstos se restringen indudablemente, ante la incorrecta o irresponsable administración de los archivos públicos.

Falta mucho por hacer, pero este proceso significa un paso firme que no admite retrocesos, la verdad es un derecho, y sin ella, no sólo se nos impide la construcción de nuestra memoria institucional, sino que a la vez, se nos niega la identidad como mexicanos y seres humanos que somos.



Anexos

Tabla 1. Caso San Luis Potosí<sup>5</sup>

Expediente:	Solicitó:
4814/2015-3	Los beneficiarios y los montos otorgados de las partidas señaladas en el Informe Final de Auditoría correspondiente a la revisión de la Cuenta Pública 2014 del H. Ayuntamiento de San Luis Potosí; por concepto de Ayudas sociales, con las siguientes identificaciones y montos: Ayudas sociales a personas \$111'333,022.00; Estímulos desarrollo urbano, \$25'639,994.00; Estímulos catastro, \$115'937,827.00; Estímulos comercio, \$2'780,481.00, y Estímulo tránsito, \$43'819,824.00.
Ente Obligado:	H. Ayuntamiento de San Luis Potosí.
Sesión:	El 26 veintiséis de noviembre de 2015 dos mil quince.
Sentido:	Se aplica el principio de afirmativa ficta, esto en virtud de que el ente responsable no fundó, ni motivó su negativa de proporcionar el nombre de los beneficiarios de “ayudas sociales”, y no justificó la inexistencia de la misma.
Efectos:	Se justificó que el ente debe de contar con la información que le solicitó el quejoso, dado la naturaleza de la misma y por tratarse de la utilización de recursos públicos. Deberá realizar una búsqueda exhaustiva en las direcciones, archivos y/o dependencias a su cargo, que por su naturaleza sean susceptibles de tener la información, para garantizar al solicitante que efectivamente se realizaron las gestiones necesarias para la ubicación de la información de su interés, y que éstas fueron las adecuadas para atender a la particularidad del caso concreto. En el supuesto de que el ente obligado no ubique la información que solicitó el particular, se ordena que se genere o reponga la misma (nombre de los beneficiarios de las ayudas sociales), dado que esta tiene que existir en los archivos del ente obligado derivado de las facultades y funciones administrativas del Ayuntamiento de San Luis Potosí.
En relación con la Ley de Archivos:	Se ordenó entregar la información máxime que dicha información tuvo que ser entregada al Ayuntamiento mediante el procedimiento de entrega recepción que establece la Ley de Archivos del Estado en su artículo 11. En el entendido que no podría justificar su negativa de proporcionar la información por causas atribuibles a la administración saliente, ya que mediante el oficio CEGAIIP 1578/2015, esta Comisión ordenó que informara de las anomalías en los archivos del Municipio, y, si la Administración actual del H. Ayuntamiento de San Luis Potosí, no informó a esta Comisión de alguna laguna documental, ya sean físicas o digitales, se entiende que recibió el archivo documental en su totalidad, lo anterior con fundamento en el capítulo VIII de los Lineamientos Generales de Archivos.

5  
Tabla 1. Elaboración: Dirección de Archivos de la Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública de San Luis Potosí. 2016.



Tabla 2. Caso Cerro de San Pedro<sup>6</sup>

Expediente:	Solicitó:
3808/2015-3	Copia simple del total de actas de sesión de cabildo, efectuadas del 1 de Octubre del 2012 a la última sesión efectuada en el mes de julio del 2015.
Ente Obligado:	H. Ayuntamiento de Cerro de San Pedro
Sesión:	El 12 doce de noviembre de 2015 dos mil quince.
Sentido:	Se aplica el principio de afirmativa ficta, esto en virtud de que el ente responsable no fundó, ni motivó su negativa de proporcionar la información, o bien su inexistencia, sino que sólo manifestó que no contaba con Titular de la Unidad de Información Pública y que el Presidente Municipal y la Contraloría no contaban con la información solicitada por los solicitantes.
Efectos:	La entrega de manera gratuita copia simple de las actas de sesión de cabildo, efectuadas del 1 de Octubre del 2012 a la última sesión efectuada en el mes de julio del 2015, previendo lo necesario a efecto de salvaguardar la protección de datos personales que contengan los mismo. Informará a esta Comisión alguna anomalía en la entrega recepción del los archivos de la dependencia pública que preside, en el entendido que sino manifiesta nada al respecto el mismo podrá ser sujeto de responsabilidad de conformidad con los Lineamientos Generales de Archivos y Ley de Archivos del Estado.
En relación con la Ley de Archivos:	No obstante que se les envió el oficio para que hicieran del conocimiento a esta Comisión de las anomalías de los archivos que recibieron con motivo del cambio de administración en la entrega recepción de los mismos.  Se reitera en la resolución que hiciera del conocimiento a la Comisión, si la causa de no tener la información era por causas atribuibles a la administración saliente. Apercibido que sino manifiesta nada al respecto, se entenderá que acepta los archivos de manera íntegra, sin alguna laguna documental y se iniciará el procedimiento por acciones relativas a la administración de los archivos públicos, ya que esta Comisión por conducto del Sistema Estatal de Documentación y Archivo, cuenta con facultades para imponer las sanciones correspondientes por el incumplimiento de la Ley de Archivos del Estado de conformidad con los artículos 59 a 61 de la misma.

<sup>6</sup>  
 Tabla 2. Elaboración: Dirección de Archivos de la Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública de San Luis Potosí. 2016.

Tabla 3. Caso otros Municipios Parte Uno<sup>7</sup>

Ente Obligado	San Nicolás de los Garza, S.L.P.	San Nicolás de los Garza, S.L.P.	Ciudad de México, S.L.P.	Nuevo, S.L.P.	Santo Domingo
Inicio de investigación	De conformidad con el artículo 12 de la ley de Archivos del Estado, así como el 59, 60, 61, 62 y 63 de los Lineamientos Generales para la Gestión de Archivos y en virtud del cambio de administración de los 58 Ayuntamientos del Estado, se requirió para que estos hicieran contar en las actas de Entrega-Recepción, por medio de inventarios y expedientes, el acervo documental recibido, producido y resguardado durante la administración saliente, y su existencia y recepción por la administración entrante. En dicho requerimiento se les otorgó el término de dos meses para efectos de que manifestaran todo lo referente al procedimiento de Entrega-Recepción.				
Envío y recepción del oficio.	28 de octubre de 2015	El 28 de octubre de 2015 y 09 de noviembre de 2015.	28 de octubre de 2015 y 05 de noviembre de 2015.	28 de octubre de 2015 y 21 de noviembre de 2015.	
Comentarios	Se llevó a cabo el 01 de octubre de 2015 el proceso Entrega-Recepción, resultó un proceso deficiente en el cual sólo se integraron inventarios de bienes muebles y estados financieros de tesorería. No se entregó los formatos de archivos documentales y archivos digitales. Se formaron 18 procedimientos administrativos, de los cuales se sancionó a dos servidores públicos por inconsistencias detectadas en los instrumentos físicos.	Fue recibido el acervo documental sin anomalía alguna.	La Coordinadora de Archivos Municipal contestó que no se realizó directamente con ella la Entrega-Recepción. No se entregó la relación de los expedientes, inventarios, cuadro general de clasificación y catálogo de disposición documental. Los documentos de la administración pasada no estaban clasificados ni los expedientes ni expedientes, de igual manera diversos tipos de archivo ni ordenados cronológicamente, estaba en completo desorden y en malas condiciones. Los documentos no coincidían con la numeración de la caja. No se informó donde se encuentra el archivo histórico (adjuntó fotografías).	Se entregó el archivo de trámite y concentración en malas condiciones. Que de 61 departamentos que integran la administración saliente únicamente se entregaron formatos de recepción FFA001 (Inventario de archivo de trámite) y FFA002 (Inventario de Archivo de concentración) por lo que 41 departamentos no proporcionaron formatos ni expedientes, de igual manera manifestó que dichas irregularidades se hicieron de conocimiento en tiempo y forma a la Auditoría Superior del Estado.	Que la presente administración sólo cuenta con archivos físicos generados por la administración saliente, ello debido a que el Municipio carece de Archivos Históricos de Administraciones anteriores.
Requerimiento del acta Entrega-Recepción	Remitió dicho documento el 28 de mayo de 2016, donde además agregó que el Controlador Interno inició procedimientos administrativos a cada uno de los funcionarios salientes.	El 12 de mayo de 2016, el Controlador Interno remitió el Acta de Entrega-Recepción y el documento que se presentó a la Auditoría Superior del Estado donde se comunicó la existencia de irregularidades en las actas administrativas.	El 28 de mayo de 2016, el Presidente Municipal remitió el acta administrativa de Entrega-Recepción donde se hizo mención de los diferentes departamentos del Ayuntamiento.	El 27 de mayo de 2016 la apoderada legal del Ayuntamiento anexó el acta correspondiente y el oficio suscrito por el controlador interno de las observaciones correspondientes.	El 09 de mayo de 2016 se le requirió por la entrega del acta de Entrega-Recepción, la cual a la fecha no ha presentado ante la Comisión.

7  
Tabla 3. Elaboración: Dirección de Archivos de la Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública de San Luis Potosí. 2016.

Tabla 4. Caso otros Municipios Parte Dos<sup>6</sup>

Ente Obligado	San Martín Chalchicuautla, S.L.P.	Tampolán de Escobedo, S.L.P.	Alaquines, S.L.P.	Aguilón, S.L.P.
Inicio de investigación	De conformidad con el artículo 11 de la Ley de Archivos del Estado, así como el 59, 60, 61, 62 y 63 de los Lineamientos Generales para la Gestión de Archivos y en virtud del cambio de administración de los 58 Ayuntamientos del Estado, se requirió para que estos hicieran constar en las actas de Entrega-Recepción, por medio de inventarios y expedientes, el acervo documental recibido, producido y resguardado durante la administración saliente, y su existencia y recepción por la administración entrante. En dicho requerimiento se les otorgó el término de dos meses para efectos de que manifestaran todo lo referente al procedimiento de Entrega-Recepción.			
Envío y recepción del oficio	28 de octubre de 2015 y 23 de noviembre de 2015.	28 de octubre de 2015 y el 04 de noviembre de 2015.	28 de octubre de 2015 y el 23 de noviembre de 2015.	28 de octubre de 2015 y 23 de noviembre de 2015.
Contestación	El 04 de diciembre de 2015 manifestó que se encontraron ciertas inconsistencias físicas, financieras y administrativas. No se entregó la cualificación archivística, no existe acervo documental.	El 06 de noviembre de 2015 manifestó que no recibió ninguna documentación del Departamento de Archivo. Se anexó el acta de calido 003/2915 (Sc) y 006/2012.	El 27 de noviembre de 2015 el Presidente Municipal señaló que recibió los formatos 10 (archivo documental) y 33 (archivo Digital). El expediente se comprometió, según consta en el acta de Entrega-Recepción a entregar lo faltante en el plazo de 15 días hábiles, sin que esto haya sucedido por lo que se le giró oficio al Contralor Municipal para hacer los requerimientos correspondientes.	El 23 de octubre de 2015 expresó que con motivo del proceso Entrega-Recepción llevado a cabo, la Comisión encargada se percató de la quema de varias cajas de documentos en un terreno donde se ubica la Unidad Básica de Rehabilitación, de los cuales se lograron rescatar un par de folios que contenían documentos originales como se observa de las fotografías adjuntadas. Manifestó la imposibilidad que tiene el Ayuntamiento para elaborar un catálogo documental en el archivo de la administración municipal hasta en tanto no se cuente con un inventario de todos los documentos que no fueron destruidos en el evento relatado.
Requerimiento del acta Entrega-Recepción	El 09 de mayo de 2016 se le requirió para que acompañara el acta de Entrega-Recepción, la cual a la fecha no ha presentado ante esta Comisión.	El 24 de mayo de 2016 remitió el acta administrativa de Entrega-Recepción.	Se le requirió el 09 de mayo de 2016 y anexó el 23 de mayo de 2016 copia certificada del acta administrativa de Entrega-Recepción y la copia simple del acta levantada por el Notario Público de la sesión que se realizó a la Comandancia municipal debido a que esta no realizó la Entrega-Recepción correspondiente.	Se le requirió por la entrega del acta el 09 de mayo de 2016, misma que hasta la fecha no ha sido presentada ante la Comisión.

8  
Tabla 4. Elaboración: Dirección de Archivos de la Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública de San Luis Potosí. 2016.



Tabla 5. Coordinadores de Archivos Municipales<sup>9</sup>

Ente obligado	Problema	Responsable	Fecha nombramiento	Año Administración
<b>Alaquines</b> Ha cambiado de Coordinador de Archivos en cada administración.	Falta de continuidad en los procesos de gestión documental	✓ Mariia Chávez Palmillas.	15 de julio de 2010.	2009-2012
		✓ Elvira Villalón Padrón.	03 de octubre de 2012.	2012-2015
		✓ Esther Villalón Hernández.	16 de octubre de 2015.	2015-2018
<b>Aquismón</b> Se iniciaron los trabajos a partir de febrero de 2013, en octubre de 2015 se perdió continuidad.		No hubo designación de Coordinador de Archivo.		2009-2012
		✓ Humberto Maldonado de la Garza.	11 de febrero de 2013.	2012-2015
		No han remitido nombramiento de Coordinador de Archivos.		2015-2018
<b>Tanquian de Escobedo</b> Ha cambiado de Coordinador de Archivos en cada administración	Falta de continuidad en los procesos de gestión documental.	✓ Víctor Manuel Robles Azuara.	2 de diciembre de 2009.	2009-2012
		✓ Galdino Lara Azura.	Octubre de 2012.	2012-2015
		✓ Jenny Rodríguez Ramos.	1° de octubre de 2015.	2015-2018
<b>Santo Domingo</b>		No hubo designación de Coordinador de Archivo.		2009-2012
		✓ Verónica Leyva Zárate.	20 de abril de 2013.	2012-2015
		✓ Verónica Leyva Zárate.	30 de noviembre de 2015.	2015-2018
<b>San Martín Chalchicuautla</b>		✓ Lorena Hernández García.	18. De julio de 2010. (Removida el 31 de diciembre de 2010).	2009-2012
		✓ Juana Ulises Anaya.	Nombrada en 2013.	2012-2015
		No hay nombramiento.		2015-2018
<b>San Cirio de Acosta</b>		✓ J. Apolinar Camacho.	21 de enero de 2010.	2009-2012
		✓ J. Apolinar Camacho.	18. De febrero de 2013.	2012-2015
		✓ Suhail Rodríguez Colunga.	18. De enero de 2016.	2015-2018
<b>Soledad de Graciano Sánchez</b> Ha cambiado de Coordinador de Archivos en cada administración.	Falta de continuidad en los procesos de gestión documental.	✓ Ricardo Gamíño Ávila.	18. De agosto de 2010.	2009-2012
		✓ Ma. Alicia Rodríguez Martínez.	18. De enero de 2013.	2012-2015
		✓ Ma. Antonia Castro Castañeda.	18. de octubre de 2015.	2015-2018
<b>Ciudad del Maíz</b>		✓ Juan Manuel González Rodríguez.	Noviembre de 2009.	2009-2012
		No hubo nombramiento.		2012-2015
		✓ Nancy Vanessa Martínez Ramírez	5 de noviembre de 2015.	2015-2018
<b>Xilitla</b>		No hubo nombramiento.		2009-2012
		✓ Jesús Hernández Gracia.	Abril de 2014.	2012-2015
		✓ Elizardo Chávez Rivera.	01 de octubre de 2016.	2015-2018
NOTA: EN EL CASO DE CUANDO NO HUBO NOMBRAMIENTO, LA RESPONSABILIDAD RECAE EN EL SECRETARIO GENERAL DEL AYUNTAMIENTO.				

9  
Tabla 5. Elaboración: Dirección de Archivos de la Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública de San Luis Potosí. 2016.

Tabla 6. Foormación Coordinadores de Archivos.  
Municipios del Estado de San Luis Potosí.<sup>10</sup>

FECHA ESPECIALIDA	NOMBRE	INSTITUCIÓN	ENTE OBLIGADO	RANGO APROX. DE ASIGNACIÓN COMO COORDINADOR DE ARCHIVOS.			ACTIVIDAD ACTUAL	PARTICIPACIÓN EN PROCESO DE ENTREGA-RECEPCIÓN
				1-3 AÑOS	3-5 AÑOS	MÁS DE 5 AÑOS		
2013		AYUNTAMIENTO DE CERRITOS, S.L.P.	AYUNTAMIENTO		X		COORD. ARCHIVOS	SI
2013		AYUNTAMIENTO DE CD. VALLES, S.L.P.	AYUNTAMIENTO		X		COORD. ARCHIVOS	SI
2013		AYUNTAMIENTO DE LA CAPITAL SAN LUIS POTOSÍ, S.L.P.	AYUNTAMIENTO			X	REASIGNADA A OTRA ÁREA EN 2016.	SI
2013		AYUNTAMIENTO DE TAMPAMOLÓN CORONA, S.L.P.	AYUNTAMIENTO		X		COORD. ARCHIVOS	SI
2013		AYUNTAMIENTO DE SOLEDAD DE GRACIANO SÁNCHEZ, S.L.P.	AYUNTAMIENTO		X		REASIGNADA A OTRA ÁREA EN 2015.	NO
2013		AYUNTAMIENTO DE TAMAPOPO, S.L.P.	AYUNTAMIENTO		X		FUE REMOVIDA EN OCTUBRE DE 2015.	SI
2013		AYUNTAMIENTO DE CIUDAD DEL MAÍZ, S.L.P.	AYUNTAMIENTO		X		FUE REMOVIDO A INICIOS DE 2015.	NO
2013		AYUNTAMIENTO DE MOCTEZUMA, S.L.P.	AYUNTAMIENTO		X		COORD. ARCHIVOS	SI
2013		AYUNTAMIENTO DE MATEHUALA, S.L.P.	AYUNTAMIENTO		X		COORD. ARCHIVOS	SI
2013		DIF AYUNTAMIENTO DE MATEHUALA, S.L.P.	AYUNTAMIENTO		X		COORD. ARCHIVOS	SI
2013		AYUNTAMIENTO DE CÁRDENAS, S.L.P.	AYUNTAMIENTO		X		FUE REMOVIDA EN OCTUBRE DE 2015.	SI
2013		AYUNTAMIENTO DE RAYÓN, S.L.P.	AYUNTAMIENTO		X		FUE REMOVIDO EN OCTUBRE 2015	SI
2013		H. AYUNTAMIENTO DE AQUISMÓN, S.L.P.	AYUNTAMIENTO		X		OTRO CARGO EN OTRO AYUNTAMIENTO, NO EN COORDINACION DE ARCHIVOS.	SI
2013		RIOVERDE	AYUNTAMIENTO		X		COORD. ARCHIVOS	SI
2013		H. AYUNTAMIENTO DE EBANO, S.L.P.	AYUNTAMIENTO		X		SIGUE EN AYUNTAMIENTO EN OTRO CARGO.	NO
2013		H. AYUNTAMIENTO DE CHARCAS, S.L.P.	AYUNTAMIENTO	X			SIGUE EN AYUNTAMIENTO EN OTRO CARGO.	NO
2013		SEGURIDAD PÚBLICA MUNICIPAL DE S.L.P.	AYUNTAMIENTOS				CORDINANA ÁREA	NO
2013		H. AYUNTAMIENTO DE VILLA DE ARRIAGA, S.L.P.	AYUNTAMIENTOS		X		REMOVIDA EN OCTUBRE DE 2015.	SI
2014		H. AYUNTAMIENTO DE S.L.P.	AYUNTAMIENTOS				AREA ADMINISTRATIVA	SI
2014		H. AYUNTAMIENTO DE S.L.P.	AYUNTAMIENTOS	X			COORD. ARCHIVOS	SI
2014		H. AYUNTAMIENTO DE VILLA DE REYES, S.L.P.	AYUNTAMIENTOS	X			OTRO CARGO EN OTRO AYUNTAMIENTO, NO EN COORDINACION DE ARCHIVOS.	SI
2014		H. AYUNTAMIENTO DE MEXQUITIC DE CARMONA S.L.P.	AYUNTAMIENTOS	X			REMOVIDO EN OCTUBRE DE 2015.	SI
2014		H. AYUNTAMIENTO DE CIUDAD FERNÁNDEZ, S.L.P.	AYUNTAMIENTO		X		SIGUE EN AYUNTAMIENTO EN OTRO CARGO.	SI

10  
Tabla 6. Elaboración: Dirección de Archivos de la Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública de San Luis Potosí. 2016.



Tabla 7. Foormación Coordinadores de Archivos.  
Poder Ejecutivo del Estado Parte Uno<sup>11</sup>

FECHA ESPECIALIDAD	NOMBRE	INSTITUCIÓN	ENTE OBLIGADO	RANGO APROX. DE ASIGNACIÓN COMO COORDINADOR DE ARCHIVOS.			ACTIVIDAD ACTUAL	PARTICIPACIÓN EN PROCESO DE ENTREGA-RECEPCIÓN
				1-3 AÑOS	3-5 AÑOS	MÁS DE 5 AÑOS		
2013		SECRETARIA DE DESARROLLO SOGIAL Y REGIONAL (SEDESORE).	PODER EJECUTVO			X	COORD. ARCHIVOS	SI
2013		SECRETARÍA DE CULTURA	PODER EJECUTVO			X	COORD. ARCHIVOS	SI
2013		DIRECCIÓN DE PENSIONES PODER EJECUTIVO	PODER EJECUTVO		X		SIN DATOS	NO
2013		CENTRO ESTATAL DE CULTURA Y RECREACION TANGAMANGA PROF. CARLOS JONGUITUD BARRIOS	PODER EJECUTVO			x	COORD. ARCHIVOS	SI
2013		SECRETARIA PARTICULAR	PODER EJECUTVO				PORTE OPERATIVA DE COORDINACIÓN DE ARCHIVOS.	NO
2013		COLEGIO NACIONAL DE EDUCACIÓN PROFESIONAL TÉCNICA SLP CONALEP	PODER EJECUTVO				PORTE OPERATIVA DE COORDINACIÓN DE ARCHIVOS.	NO
2013		JUNTA ISTATAL DE CAMINOS	PODER EJECUTVO			X	RESPONSABLE DE ARCHIVO DE CONCENTRACIÓN	NO
2013		DIF DEL ESTADO DE SLP	PODER EJECUTVO			X	RESPONSABLE DE ARCHIVO DE CONCENTRACIÓN	SI
2013		DIF DEL ESTADO DE SLP	PODER EJECUTVO			X	PORTE OPERATIVA DE COORDINACIÓN DE ARCHIVOS.	SI
2013		COORDINACIÓN ISTATAL PARA EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LOS MUNICIPIOS	PODER EJECUTVO		X		SIGUE EN INSTITUCIÓN EN OTRO CARGO.	NO
2013		COORDINACIÓN ISTATAL PARA EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LOS MUNICIPIOS	PODER EJECUTVO		x		SIGUE EN INSTITUCIÓN EN OTRO CARGO.	NO
2013		SERVICIOS DE SALUD	PODER EJECUTVO		X		SIGUE EN INSTITUCIÓN EN OTRO CARGO EN 2015.	NO
2013		SECRETARIA DE DESARROLLO AGROPECUARIO Y RECURSOS HIDRÁULICOS	PODER EJECUTVO		X		CAMBIÓ DE INSTITUCIÓN A INICIOS EN 2015.	NO
2013		SECRETARIA DE DESARROLLO AGROPECUARIO Y RECURSOS HIDRÁULICOS	PODER EJECUTVO				SIGUE EN INSTITUCIÓN EN OTRO CARGO EN 2015.	NO
2013		SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL	PODER EJECUTVO			X	RESPONSABLE DE ARCHIVO DE CONCENTRACIÓN	NO
2013		TECNOLÓGICO SUPERIOR DE TAMAZUNCHALE S.L.P.	PODER EJECUTVO		X		COORD. ARCHIVOS	NO
2013		INSTITUTO POTOSINO DEL DEPORTE	PODER EJECUTVO			X	COORD. ARCHIVOS	SI
2013		SECRETARÍA DE TURISMO	PODER EJECUTVO		X		COORD. ARCHIVOS	SI
2013		SECRETARÍA DE TURISMO	PODER EJECUTVO				CAMBIÓ DE INSTITUCIÓN A FINALES DE 2015.	SI
2013		COMISIÓN ESTATAL DEL AGUA	PODER EJECUTVO		X		FUE REMOVIDO EN PRIMER TRIMESTRE DE 2015	NO
2013		COMISIÓN ESTATAL DEL AGUA	PODER EJECUTVO	X			FUE ASIGNADA A MEDIADOS DE 2015	SI
2013		SECRETARÍA DE DESARROLLO ECONÓMICO	PODER EJECUTVO			X	COORD. ARCHIVOS	SI
2013		SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO	PODER EJECUTVO			X	COORD. ARCHIVOS	SI
2013		SECRETARIA TÉCNICA DE GABINETE	PODER EJECUTVO		X		PORTE DE LA INSTITUCIÓN	SI
2013		OFICIALÍA MAYOR DE GOBIERNO DEL ESTADO	PODER EJECUTVO			X	COORD. ARCHIVOS	SI
2013		SISTEMA EDUCATIVO ESTATAL REGULAR	PODER EJECUTVO			X	COORD. ARCHIVOS	SI

11  
Tabla 7. Elaboración: Dirección de Archivos de la Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública de San Luis Potosí. 2016.

Tabla 8. Foormación Coordinadores de Archivos.  
Poder Ejecutivo del Estado Parte Dos.<sup>12</sup>

				RANGO APROX. DE ASIGNACIÓN COMO COORDINADOR DE ARCHIVOS.				
FECHA ESPECIALIDAD	NOMBRE	INSTITUCIÓN	ENTE OBLIGADO	1-3 AÑOS	3-5 AÑOS	MÁS DE 5 AÑOS	ACTIVIDAD ACTUAL	PARTICIPACIÓN EN PROCESO DE ENTREGA-RECEPCIÓN
2013		HOSPITAL CENTRAL DR. IGNACIO MORONES PRIETO	PODER EJECUTVO		X		COORD. ARCHIVOS	SI
2013		SECRETARIA DE FINANZAS	PODER EJECUTVO	X			CAMBIO DE INSTITUTUGÓN A MITAD DE 2015.	SI
2013		UNIVERSIDAD POLITÉCNICA	PODER EJECUTVO		X		COORD. ARCHIVOS	SI
2013		UNIVERSIDAD POLITÉCNICA	PODER EJECUTVO				PORTE DE LA INSTITUCIÓN	SI
2013		SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	PODER EJECUTVO				SOLO ES APOYO NO IS COORDINADORA DE ARCHIVOS	NO
2013		SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	PODER EJECUTVO	X			REMOVIDO EN OCTUBRE DE 2015.	NO
2013		CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO	PODER EJECUTVO		X		REMOVIDO EN OCTUBRE DE 2015.	SI
2013		CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO	PODER EJECUTVO		X		CONTINUA ENLA INSTITUCIÓN	SI
2014		UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE SAN LUIS POTOSÍ	PODER EJECUTVO		X		COORD. ARCHIVOS	SI
2014		UNIVERSIDAD INTERCULTURAL	PODER EJECUTVO		X		TITULAR UNIDAD DE TRANSPARENCIA	SI
2014		UNIVERSIDAD INTERCULTURAL	PODER EJECUTVO				APOYO DE LA UNIDAD DE TRANSPARENCIA	NO
2014		SECRETARÍA DE EDUCACIÓN	PODER EJECUTVO				SE MOVIO A OTRA INSTITUCIÓN	NO
2014		INSTITUTO ESTATAL DE EDUCACIÓN PARA ADULTOS	PODER EJECUTVO		X		COORD. ARCHIVOS	SI
2014		ARCHIVO HISTÓRICO DEL ESTADO	PODER EJECUTVO		X		ASIGNADA A OTRA ÁREA	SI
2014		DIRECCIÓN DE PENSIONES	PODER EJECUTVO	X			SIN DATOS	NO
2014		SECRETARÍA DE DESARROLLO AGROPECUARIO Y RECURSO HIDRÁULICOS	PODER EJECUTVO	X			COORD. ARCHIVOS	SI
2014		INSTITUTO DE CAPACITACIÓN PARA EL TRABAJO	PODER EJECUTVO		X		COORD. ARCHIVOS	SI
2014		COORDINACIÓN ESTATAL PARA EL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL	PODER EJECUTVO	X			COORD. ARCHIVOS	SI
2014		CECYTE	PODER EJECUTVO		X		REMOVIDA EN OCTUBRE DE 2015.	NO
2014		INSTITUTO DE INFRAESTRUCTURA FÍSICA EDUCATIVA	PODER EJECUTVO	X			COORD. ARCHIVOS	SI
2014		INSTITUTO DE INFRAESTRUCTURA FÍSICA EDUCATIVA	PODER EJECUTVO				APOYO DE LA COORDINACION DE ARCHIVOS	NO
2014		CONSEJO ESTATAL DE POBLACIÓN	PODER EJECUTVO	X			COORD. ARCHIVOS	SI
2014		PROMOTORA DEL ESTADO	PODER EJECUTVO	X			COORD. ARCHIVOS	SI
2014		DIF DEL ESTADO DE SLP	PODER EJECUTVO				APOYO DE LA COORDINACION DE ARCHIVOS	SI
2014		SECRETARÍA SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO.	PODER EJECUTVO	X			COORD. ARCHIVOS	SI
2014		INSTITUTO DE CAPACITACIÓN PARA EL TRABAJO	PODER EJECUTVO		X		RESPONSABLE DE ARCHIVO DE CONCENTRACIÓN	NO
2014		UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE SAN LUIS POTOSÍ	PODER EJECUTVO				AREA ADMINISTRATIVA	SI
2014		UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE SAN LUIS POTOSÍ	PODER EJECUTVO				AREA ADMINISTRATIVA	SI
2014		CONALEP	PODER EJECUTVO		X		REMOVEDA EN 2015	NO
2014		INDEPI	PODER EJECUTVO		X		COORD. ARCHIVOS	SI
2014		DEFENSORIA SOCIAL Y DE OFICIO	PODER EJECUTVO		X		REMOVIDA EN OCTUBRE DE 2015.	SI
2014		UNIVERSIDAD POLITÉCNICA	PODER EJECUTVO				AREA ADMINISTRATIVA	SI

12  
Tabla 8. Elaboración: Dirección de Archivos de la Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública de San Luis Potosí. 2016.

Tabla 9. Foormación Coordinadores de Archivos.  
Poder Judicial y Organismo Electoral Local<sup>13</sup>

FECHA ESPECIALIDAD	NOMBRE	INSTITUCIÓN	ENTE OBLIGADO	RANGO APROX. DE ASIGNACIÓN COMO COORDINADOR DE ARCHIVOS.			ACTIVIDAD ACTUAL	PARTICIPACIÓN EN PROCESO DE ENTREGA-RECEPCIÓN
				1-3 AÑOS	3-5 AÑOS	MÁS DE 5 AÑOS		
2013		CONSEJO ESTATAL ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA (CEEPAC).	ORGANISMO AUTÓNOMO		X		COORD. ARCHIVOS	SI
2013		CONSEJO ESTATAL ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA (CEEPAC).	ORGANISMO AUTÓNOMO		X		APOYO A COORDINACIÓN DE ARCHIVO	SI
2013		CONSEJO ESTATAL ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA (CEEPAC).	ORGANISMO AUTÓNOMO			X	DEJÓ LA INSTITUCION EN 2014.	NO
2013		AUDITORIA SUPERIOR DEL ESTADO	ORGANISMO AUTÓNOMO				UNIDAD DE TRANSPARENCIA	SI
2013		AUDITORIA SUPERIOR DEL ESTADO	ORGANISMO AUTÓNOMO				UNIDAD DE TRANSPARENCIA	SI
2013		AUDITORIA SUPERIOR DEL ESTADO	ORGANISMO AUTÓNOMO		X		UNIDAD DE TRANSPARENCIA	SI
2013		UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE SAN LUIS POTOSÍ	ORGANISMO AUTÓNOMO		X		COORD. ARCHIVOS	NO HA TENIDO EL PROCESO
2014		CONSEJO ESTATAL ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA (CEEPAC).	ORGANISMO AUTÓNOMO				UNIDAD DE TRANSPARENCIA	SI
2014		PODER JUDICIAL DEL ESTADO	PODER JUDICIAL		X		DIRECTORA DEL ARCHIVO JUDICIAL ZONA HUASTECA	SI
2014		PODER JUDICIAL DEL ESTADO	PODER JUDICIAL		X		COORD. ARCHIVOS	SI

13  
Tabla 9. Elaboración: Dirección de Archivos de la Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública de San Luis Potosí. 2016.

## Imágenes

### Archivo del Municipio de Cd. del Maíz, San Luis Potosí<sup>14</sup> Imagen 1



### Imagen 2



14  
Imágenes del Archivo del Municipio de Ciudad de Maíz, San Luis Potosí. Fecha: Octubre de 2015. Anterior al proceso de clasificación y gestión documental. Fuente. Encargada del Archivo Municipal del Cd. del Maíz.

Imagen 3



Imagen 4

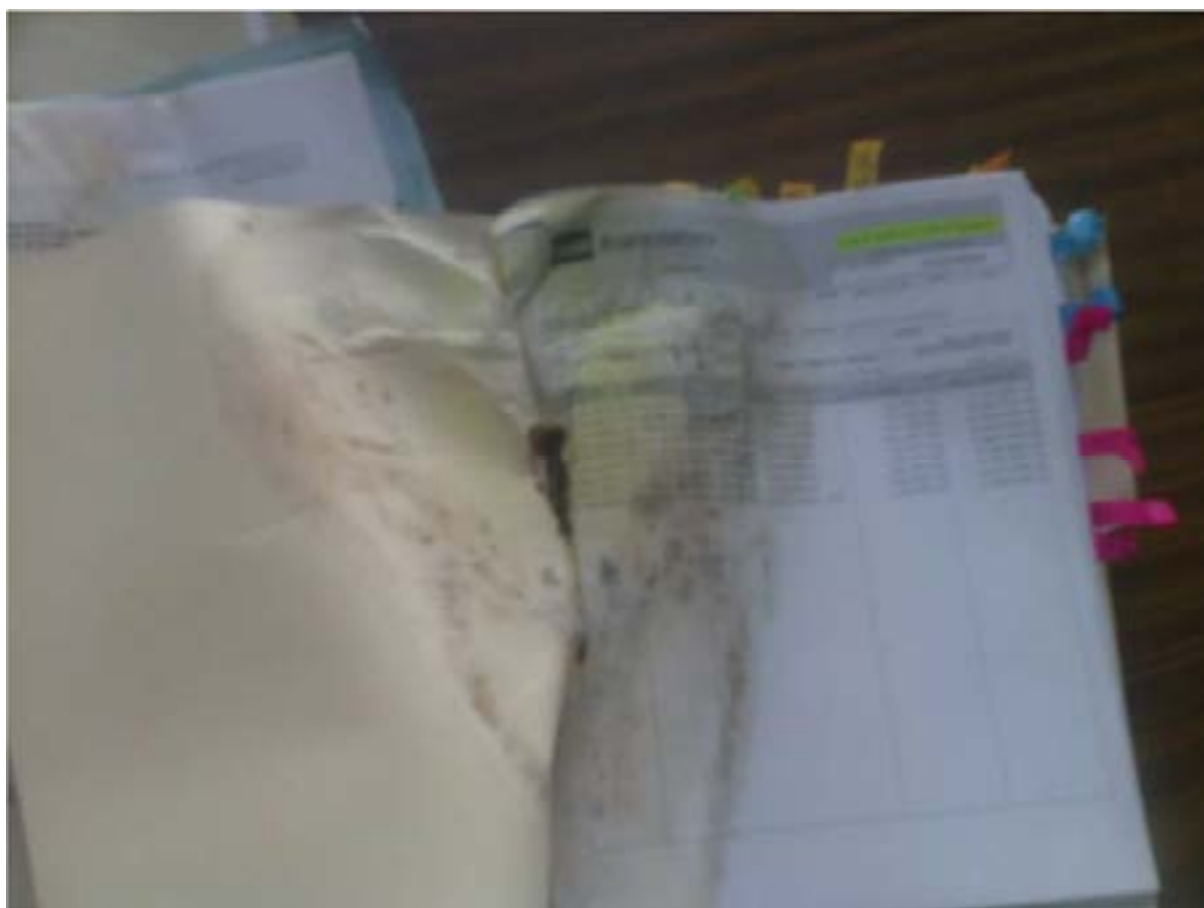




Imagen 5



Imagen 6



Archivo del Municipio de Cd. del Maíz, San Luis Potosí<sup>15</sup>  
Imagen 7



Imagen 6



15  
Imágenes del Archivo del Municipio de Ciudad de Maíz, San Luis Potosí.  
Fecha: Mayo 2016. Posterior al proceso de clasificación y gestión documental.  
Fuente. Encargada del Archivo Municipal del Cd. del Maíz.



Imagen 9



Imagen 10



Imagen 11



## Referencias

LIX Legislatura del Congreso del Estado de San Luis Potosí. (06 de 06 de 2016). *LXI Legislatura del Congreso del Estado de San Luis Potosí*. Obtenido de [www.congresosanluis.gob.mx](http://www.congresosanluis.gob.mx): <http://congresosanluis.gob.mx/sites/default/files/unpload/legislacion/leyes/2015/12/Ley%20de%20Entrega%20Recepci%C3%B3n%20de%20los%20Recursos%20P%C3%ABlicos%20del%20Estado%20de%20San%20Luis%20Potosi.pdf>

LXI Legislatura del Congreso del Estado de San Luis Potosí. (06 de 06 de 2016). *LIX Legislatura del Congreso del Estado de San Luis Potosí*. Recuperado el 06 de 06 de 2016, de [www.congresosanluis.gob.mx](http://www.congresosanluis.gob.mx): [http://congresosanluis.gob.mx/sites/default/files/unpload/legislacion/constitucion/2016/05/9\\_Constitucion\\_Politica\\_del\\_Estado.pdf](http://congresosanluis.gob.mx/sites/default/files/unpload/legislacion/constitucion/2016/05/9_Constitucion_Politica_del_Estado.pdf)

LXIII Legislatura, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión. (06 de 06 de 2016). *Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión*. Obtenido de [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx): <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

Periódico Oficial del Gobierno del Estado de San Luis Potosí. (14 de 02 de 2013). Lineamientos Generales para la Gestión de Archivos. *Plan de San Luis Periódico Oficial del Gobierno del Estado*, pág. 1 a 8.

Periódico Oficial del Gobierno del Estado de San Luis Potosí. (09 de 05 de 2016). Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de San Luis Potosí. *Plan de San Luis Periodico Oficial*, Año XCIX(Tomo II).

## Lic. Claudia E. Ávalos Cedillo - Resumen Curricular.

Es licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, con la tesis "El juicio de Amparo Indirecto en materia penal"; cuenta con el "Seminario Internacional de Transparencia Judicial 2014, Perspectiva y Desafíos de la Reforma Constitucional"; también, con los diplomados de "Defensas Constitucionales", "Recursos Humanos ARHTE 2011" y "Comunicación escrita y expresión oral"; y con el curso de Preparación y Capacitación de Actuarios del Poder Judicial de la Federación, así como el de Preparación y Capacitación de Secretarios de Juzgado del Poder Judicial de la Federación.

Tiene una extensa carrera en el Poder Judicial Federal, desde 1998 y hasta 2013 donde se le otorgó nombramiento de Oficial judicial, Secretario Particular de Magistrado de Circuito, Actuario Judicial, Secretario de Juzgado de Distrito, Secretario de Tribunal Unitario de Circuito y Secretario de Tribunal Colegiado de Circuito. Estuvo adscrita al Noveno y Vigésimo Circuito, con sede en San Luis Potosí, San Luis Potosí, y Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, respectivamente.

Su experiencia profesional radica, principalmente, en la elaboración de proyectos de sentencia de juicios de amparo, así como de procesos penales, civiles y mercantiles, del fuero federal; actividad en la cual conoció y aplicó criterios y procedimientos institucionales para dar acceso a la información pública de acuerdo con la Ley Federal de Transparencia, así como en lo relativo a la Ley de



Transparencia y Acceso a la información Pública del Estado de San Luis Potosí, al conocer de juicios de amparo contra la Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública.

Se especializó mediante la realización de diversos cursos en redacción de documentos jurídicos, manejo del conflicto y estrategias de negociación, relaciones humanas, ética y valores, además en liderazgo.

Organizó congresos, foros, talleres, coloquios y diplomados en liderazgo, recursos humanos, derecho y defensas constitucionales.

Ha sido docente en diversas universidades particulares de San Luis Potosí, en donde impartió las cátedras de Derecho Penal, Teoría del Juicio de Amparo y Clínica de Amparo.

Realizó el curso Estrategias para el Gobierno Abierto en las Américas, que imparte la Organización de los Estados Americanos (OEA).

Asistió como ponente a la Conferencia Magistral "Archivos y Documentación Gubernamental", que organizó el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Baja California (ITAIPBC) y el H. Ayuntamiento de Playas de Rosarito, así como al conversatorio "Los Archivos Pilar Fundamental del Derecho de Acceso a la Información Pública", organizado por el (INFOEM), Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios.

Ha asistido a diversos diplomados y congresos nacionales e internacionales en materia de transparencia y protección de datos personales, como al que organizó la UNESCO, en colaboración con la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y del Centro Knight para el Periodismo en las Américas de la Universidad de Texas en Austin.

Actualmente es Coordinadora de la Región Centro Occidente del Sistema Nacional de Transparencia y se encuentra en constante capacitación dentro de las estrategias diseñadas por dicho Sistema.

## El desarrollo social, requisito democrático desde los archivos públicos del sub sector hidrocarburos del Perú

Ms. Carlos Flores López<sup>1</sup>  
PERUPETRO S.A.

El desarrollo social está en primer plano en la mayoría de discursos políticos en la región, y es que las políticas públicas están en sincronía con la corriente que propugna la atención al ciudadano, el aseguramiento de sus derechos y su empoderamiento, en el sentido de brindarle un rol más participativo en el ejercicio democrático, con lo cual estamos todos siendo testigos de la consolidación de una nueva generación de ciudadanos – auditores, potenciales fiscalizadores de la gestión gubernamental gracias al fomento de los mecanismos democratizadores que tenemos: la transparencia y el acceso a la información.

Es evidente que el desarrollo social, es una consecuencia del fortalecimiento del nuevo rol del ciudadano – auditor, y es que en democracia, todos tenemos la capacidad de exigir que el Estado nos explique qué está haciendo por el bien común con la administración de nuestros impuestos. En esta progresión de derechos, la ciudadanía en todas partes cuenta con mayor acceso a la información y por lo tanto con mayor facilidad de acceder a la información de las actuaciones del gobierno, lo cual se ha asociado a una práctica de fortalecimiento de la democracia, por cuanto con más participación ciudadana se combate la corrupción que puede producirse en las organizaciones públicas, lo cual es mucho más difícil de detectar cuando menos acceso a su información se tenga. Además hay que señalar que precisamente en el esquema peruano en el marco del desarrollo democrático las políticas públicas, se plantea el empoderamiento del ciudadano como uno de los pilares del fortalecimiento de la democracia.

No hay proceso productivo, ni gestión pública que en estos tiempos deba estar exceptuada de la posibilidad de transparentar sus actuaciones, todo lo contrario, las esferas que todavía en estos tiempos se gestionan tras la cortina del secreto de Estado, o el celo de los funcionarios de gobierno a la visión de la ciudadanía, son los sectores que tienen la mayor percepción de sospecha de corrupción en muchos países de nuestra región. Por tanto el negocio actual del Estado debe ser la aproximación de la ciudadanía a su propia gestión, hasta lograr una asociación activa donde el ciudadano tenga una participación plena en el control y fiscalización de sus actuaciones como administrador temporal de los recursos públicos, tanto financieros, naturales, potenciales y todo cuanto se determine como propiedad del Estado, y por lo tanto de todos los ciudadanos.

En el subsector hidrocarburos del Perú, industria que a través de la explotación de la riqueza gasífera y petrolera, genera ingresos al erario nacional a través de las regalías y el canon, tenemos muy claro que esta orientación de la gestión pública nos obliga a fortalecer nuestra gestión para asegurar mayor transparencia en nuestras actividades, las cuales se producen en un contexto desigual informacionalmente hablando, por un lado existe mucho desconocimiento de la industria en

<sup>1</sup> Profesional en Archivística, Coordinador de Trámite Documentario y Archivo de PERUPETRO S.A. Ex miembro de la Comisión Técnica Nacional de Archivos, del Archivo General de la Nación del Perú. Catedrático en materia de Gestión Documental y Administración de la información en la Universidad Católica Sedes Sapientiae del Perú y Profesor Asesor en Archivología de la Universidad FASTA de Argentina. Presidente de la Asociación de Profesionales en Archivística del Perú.

la población respecto a los beneficios de la explotación de hidrocarburos en sí, y por otro lado existe mayor difusión de hechos que son asociados a contaminación, destrucción del medioambiente, entre otros.

Es por ello que para nosotros, en la posición de agencia de promoción de la inversión en la industria de hidrocarburos en el Perú, desde hace 10 años hemos acercado nuestra gestión archivística a las normas técnicas nacionales, mediante un cercano trabajo coordinado con el Archivo General de la Nación, ente rector del Sistema Nacional de Archivos, de modo que hemos asumido la tarea de la Protección del Patrimonio Documental, para que el mismo sirva de sustento a una mejor calidad de información que el ciudadano pueda requerir para conocer nuestra labor y por ende, tenga mayor conocimiento de los beneficios de la industria de hidrocarburos.

Para los Profesionales en Archivística, los custodios de la memoria institucional, la preservación de las Series documentales no es solo un ejercicio técnico, sino que analizado en perspectiva social, representa una labor de aseguramiento de los requerimientos de pedidos de acceso de información y de fomento de la cultura de Transparencia de la gestión pública, puesto que hace tiempo comprendimos que no se puede hablar de una transparencia de la gestión pública, si es que no se asegura primero la tecnificación de sus archivos.

Sólo así, con un archivo identificado en todos sus niveles, delimitado en cuanto a su volumen y atendido con los recursos necesarios, se podrá garantizar un acceso a dicha información por parte de la ciudadanía, la cual tiene el derecho de conocer la realidad de lo que acontece en la industria de hidrocarburos, al igual que en los demás ámbitos de procesos extractivos, de modo que se rompa el conocido “teléfono malogrado” o incluso el “teléfono malintencionado” que se produce cuando se traslada información incorrecta de la industria cuando se quiere fomentar el descontento popular, lo que puede llegar incluso a conflictos sociales. En este sentido, ¿será que la labor archivística también puede prevenir conflictos sociales? A mi entender sí, porque una población al tanto de lo que el Estado hace con sus recursos y obtiene con su explotación, puede participar de los beneficios de dicha actividad de manera más proporcional. El conocer los ingresos que se producen, las limitaciones que se tienen, le puede permitir insertarse en la cadena de decisiones, de modo que perciba que existen canales donde podrá obtener la información exacta que necesita y dejar de depender de intermediarios que le traduzcan o aproximen la información gubernamental.

Los funcionarios públicos tienen la obligación de cautelar la transparencia de sus actos, pero en el día a día los hábitos administrativos o la tecnología de administración de información puede no ser la adecuada, de modo que la correcta tenencia de archivos, en suma “testimonios de gestión”, resulta un trabajo adicional para los funcionarios, con lo cual no siempre hay tiempo de atender. En este escenario, ¿Quién garantiza la correcta tenencia de archivos?, ¿bastará la función de supervisión? Lo que conviene es desarrollar la Auditoría de Archivos como mecanismo liberador de cualquier duda o atisbo de riesgos sobre la administración de archivos públicos. Tenemos que darnos cuenta que solo con archivos tecnificados hacemos transparencia, y acortamos la distancia entre el ciudadano y el Estado. Hacemos notar que no basta con generar comunicados, documentales, libros o colecciones de la gestión pública, ello solo aporta a la difusión de lo que queremos

resaltar, pero debemos ser conscientes que la ciudadanía no cree en la información oficial, la cual supone como una realidad construida de acuerdo a los intereses de las entidades gubernamentales, y es que todo escrito es versión de parte y solo los archivos, entendidos como registros emanados de la propia gestión, son fuente primaria de información que no dirán lo que la entidad quiere contar o lo que la población quiere encontrar, sino la realidad como fue, y eso permite un auténtico ejercicio democrático.

Usted mismo analícese, qué percibe como una información más fidedigna: la cartilla promocional que le remite su banco sobre la administración de sus ahorros, o la información que usted recibe día a día de los movimientos de sus cuentas, los registros de intereses y portes que le cobran durante el servicio que le brindan, donde usted pueda apreciar todos los indicadores de ganancias y pérdidas. En ese sentido, cuando nosotros podemos escoger la información y contrastarla en registros o documentos válidos, la sensación de tener la verdad en nuestras manos se hace más fidedigna.

Precisamente esa es la función atribuida a los archivos desde siempre, los verdaderos acervos de la realidad documentada, la realidad objetiva, no de una versión de la verdad la cual se construye para defender un hecho en particular, sino de la realidad tal como fue, y de ella se pueden probar muchas verdades. En esta corriente democratizadora, los archivos toman su posición preponderante como “memoria colectiva o social de los pueblos” y con ello contribuye al fortalecimiento democrático, a través del reconocimiento de la función social de los archivos, sobre todo de los de la esfera del sector público, los cuales cumplen una marcada orientación de proyección a la sociedad (Jaen: 2006) y es que la función última de los archivos es perennizar la memoria social para proveer de registros válidos que permitan reconstruir de manera objetiva el principal ejercicio de la gestión pública: las decisiones y la evaluación de sus consecuencias. Esta situación se produce porque los derechos y obligaciones de administradores y administrados se sustentan y toman cuerpo en la forma de un documento (Romero: 2005) y en ese sentido dicho documento representa la prueba del ejercicio democrático, donde los gobernantes existen para garantizar el Estado de bienestar de los gobernados.

Si buscamos una radiografía de la actuación gubernamental estamos hablando ineludiblemente de un sistema de archivos, pero de sus auténticos archivos, es decir de aquellos repositorios de documentos donde se ha cuidado la preservación adecuada de Series documentales completas y que por lo tanto exhiben completamente una gestión gubernamental. Hacemos énfasis que se tratan de archivos técnicamente logrados, de acuerdo a los principios rectores como el de Procedencia que dicta conglomerar archivos en relación a su entre productor, quien recibió o emitió el documento que obra en sus archivos en el cumplimiento de sus funciones.

Aquí vislumbramos la razón por la cual los archivos públicos requieren de una atención de los funcionarios de gobierno, quienes se deben a la democracia y la función pública. En ese sentido es que la protección y tecnificación de los archivos públicos representará el aseguramiento del futuro ejercicio democrático, en el mismo sentido que sembrar una planta frutal, bien cuidada y atendida, nos dará buenos frutos en el futuro. No hay otra forma de obtener pruebas y testimonios auténticos, objetivos, válidos y fiables, sin atender los archivos públicos, porque

esta fuente documental podrá ser riquísima en contenidos y volúmenes, pero si no se tiene el cuidado de darle un tratamiento adecuado, en cuanto a Descripción documental, no se podrá acceder a estos documentos de manera eficiente, con lo cual los documentos estarán técnicamente perdidos. Otra razón que podemos nombrar es que los archivos no tratados no cuentan con un sentido de racionalización de su volumen, dado que en las condiciones actuales de nuestras entidades estatales es imposible conservar todos los documentos que producen, es inviable y más bien un perjuicio el conservar documentos valiosos junto con documentos intrascendentes.

Los funcionarios públicos tienen la obligación por los principios democráticos que sustenta su labor, de contribuir con su trabajo a promover y fortalecer el servicio a la sociedad, en tanto se deben a ella y existen para ella como “servidores públicos”, en línea con nuestro análisis, su participación activa en la protección de los archivos públicos es ineludible. Que un trabajador o funcionario de gobierno crea que no tendrá que atender su archivo, es desconocer su propio trabajo y su función como servidor público.

Finalmente, voy más allá en esta acción de remarcar la competencia de los archivos en el fortalecimiento democrático, y hago notar que técnicamente tenemos la forma de garantizar el acceso a la información de potenciales requerimientos que obedezcan a necesidades futuras: determinar en los archivos públicos las denominadas Series documentales esenciales, verdaderas expresiones testimoniales de una organización, las cuales reflejan la realización de las funciones desempeñadas de forma objetiva, dado que resultan del ejercicio de las funciones primordiales de las organizaciones, lo cual aplicado a todas las reparticiones de gobierno, nos puede llevar a consolidar una forma estandarizada de núcleos o fuentes de información que el ciudadano pueda disponer y para lo cual no tendrá que comprender el funcionamiento de cada entidad, sino a modo de un gran índice, pueda identificar la información que está a su disposición y a la cual pueda acceder.

El reto es que el Estado deje su rol reactivo, en el sentido de limitarse a proveer información que le solicita el ciudadano y más bien asuma un rol proactivo que se oriente a desarrollar mecanismos que permitan al ciudadano servirse a sí mismo de la información que requiere, para que de esta manera se garantice una auténtica gestión transparente. Estamos frente al Gobierno Abierto y al aseguramiento de los principios del Open Data, por lo que de manera ineludible debemos desarrollar nuestra gestión de información en línea con las recomendaciones de apertura y accesibilidad de los documentos resultantes de la gestión de gobierno, no es cuestión de decidir si nos enrumbamos a ello o no, es solo cuestión de tiempo para realizar lo que la sociedad demanda.

Esta perspectiva aporta un cambio relevante en la visión de la relación ciudadano – Estado, así como inversionista – Estado, en el marco del Sub Sector Hidrocarburos en el Perú, dado que por lo regular la información que se privilegiaba en la industria hidrocarburífera era la información técnica, aquella que se remitía a los datos y valores del pozo o del análisis sísmico, sobre la cual se evaluaban aspectos puramente productivos del recurso. Hoy la información que se necesita es más integradora, respecto a información de la zona de influencia de la actividad de exploración o de explotación, como por ejemplo la cercanía o lejanía con centros poblados, las condiciones medio ambientales, las regulaciones de gobierno local,



regional y nacional, las tradiciones y costumbres de los lugareños, las necesidades en infraestructura o servicios del Estado, etc. Toda esta información debería ser integrada en la industria en la forma de unidades compuestas de información, debidamente sustentada por documentos válidos y formales. Hacia ese camino es que el archivo debe comprometer sus recursos y esfuerzos.

Con ello podemos claramente apreciar que la propia gestión hace confluir la información del componente social con el componente de negocio del inversionista en la industria de hidrocarburos, a la larga esta confluencia exige archivos con mayor capacidad de gestionar la basta información en múltiples documentos tanto en soporte tradicional como en medio electrónico, debiendo ampliar su capacidad de administrar más recursos de información. Ejemplo de ello es que la información de la prensa es muchas veces poseedora de contenidos que motivan actuaciones del gobierno, y con ello debemos ubicar los documentos que sustenten o justifiquen las acciones y decisiones realizadas como consecuencia de la atención de la noticia.

Estamos entonces en un momento en el cual la gestión de la información de gobierno proviene de todos los frentes, de muchas fuentes y a través de múltiples recursos. El Estado en tanto debe procesar, registrar y custodiar sus actuaciones, motivadas en este ciclón de información, sin perder de vista que la información debe ser tratada con una visión democrática, es decir que la información debe ser administrada no solo para el uso de la gestión gubernativa sino para ser dispuesta a la ciudadanía, a quien potencialmente la requiera sin tener que exponer una justificación o razón alguna para solicitarla. Es por ello que en el Perú, y estoy seguro que en la región, quienes trabajamos en los archivos de gobierno tenemos la tarea de asegurar la información en documentos válidos, testimonios de gestión duraderos y accesibles, orientados a un ciudadano que no podemos encuadrar en un perfil único, dado que la edad, el grado de formación, los intereses personales o colectivos, los accesos a los recursos de información, la brecha digital y todo cuanto sea un factor interno o externo al ciudadano, hace que tengamos una amplia gama de usuarios potenciales de la información de gobierno, y por supuesto que ello condiciona nuestra labor archivística directamente.

En la industria de los hidrocarburos podemos notar que tenemos una amplia gama de usuarios potenciales de nuestra información, en el sentido que en la gestión gubernamental en el sub sector, intervienen muchos actores como son el inversionista o el contratista, el propio gobierno a través de entidades que supervisan la producción de hidrocarburos, las que fiscalizan el correcto cumplimiento de las cláusulas contractuales, las comisiones de gobierno encargadas de evaluar el buen desempeño del sub sector, las entidades financieras que cautelan la ganancia del proyecto, las encargadas de calcular los tributos, impuestos y canon, el ciudadano que vive en la zona de influencia de la producción o la exploración, las organizaciones o gremios locales o regionales, los gobiernos regionales, el ciudadano en general. Como podemos apreciar esta multiplicidad de usuarios de información, nos lleva a desarrollar diferentes modalidades de acceso a nuestra información, lo cual está garantizado en nuestra Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Podemos constatar la tecnología crece, a pasos agigantados en las ciudades y poco a poco en las zonas rurales. Cada vez es más común ver programas de gobierno

que impulsan el uso de la internet y los procesadores (tablets, laptops, Pc's) en la población infantil a través de programas educativos sustentados en el uso de estas tecnologías. Ello nos exige a actuar prontamente para orientar la administración de la información el Estado hacia los futuros ciudadanos habituados al uso de las tecnologías y la rapidez que ello les brinda. La información de gobierno dejará de ser sedimentaria y se convertirá en un elemento fluido, multidinámico y en permanente transformación.

Así deberán ser los archivos públicos en poco tiempo, porque esta demanda estará pronto entre nuestras políticas de fortalecimiento democrático, por eso desde estos momentos debemos ir planificando estrategias que nos permitan asegurar archivos proactivos ya no reactivos, lo cual insisto se debe tratar de manera técnica es decir sustentada en la aplicación de procesos técnicos archivísticos y de acuerdo a las reglas actuales de estudio de necesidades de usuarios. Un ejemplo claro de ello es que el conocimiento del concepto Serie Documental deberá ser de conocimiento general y necesario para poder entender la construcción de un archivo, con lo cual se podrá acceder al cúmulo de información contenida en el conjunto de documentos producidos en el cumplimiento de las funciones de las entidades de gobierno, sin depender de una instancia previa que procese su requerimiento de información, sino que él mismo pueda articular y acceder. Qué mejor ejemplo de un ejercicio de una auténtica democracia.

## Bibliografía

JAÉN GARCÍA, Luis Fernando (2006) "El Sistema Nacional de Información Archivística: como modelo de unificación".

ROMERO TALLAFIGO, Manuel (2005) "El archivo y su función social" Boletín del Archivo General de la Nación.

## MIÉRCOLES 8 DE JUNIO

### Salas de capacitación "A" y "B"

Objetivo: Reflexionar sobre la dimensión archivística del Estado, como garantía de buen gobierno y de la preservación de la memoria colectiva del país, así como elemento esencial de su vida institucional y referencia indispensable para la toma de decisiones.

## JORNADA 5

### "Acceso a la información y justicia social"

"Entre silencios y susurros, una cuestión de acceso a la información sobre un loco, un análisis de los portales de Psiquiatría del Hospital de Jurujuba" (Brasil), **Asy Pepe Sánchez Neto y Mayrcia Heloísa T. Figueredo de Lima**

"El ejercicio del derecho de acceso a la información en casos frontera en México" (México), **Marina A. San Martín Reboloso**

"Una visión epistemológica del acceso a la información sobre las graves violaciones a los derechos humanos" (Uruguay), **Fabián Hernández Muñiz**

Modera: **Claudia Alín Escoto**, Subdirectora de Gestión del INAI.

"Entre silencios y susurros, una cuestión de acceso a la información sobre un loco, un análisis de los portales de Psiquiatría del Hospital de Jurujuba"

"El ejercicio del derecho de acceso a la información en casos frontera en México"

## JORNADA 5

### Acceso a la información y justicia social

#### Entre silêncios e sussurros a questão do acesso à informação sobre o 'louco', uma análise dos prontuários do hospital psiquiátrico de jurujuba

Asy Pepe Sanches Neto<sup>1</sup>  
[asy.sanches@hotmail.com](mailto:asy.sanches@hotmail.com)

Marcia H. T. de Figueredo Lima<sup>2</sup>  
[marciahelolima@gmail.com](mailto:marciahelolima@gmail.com)

**Resumo:** Resultado parcial de pesquisa de mestrado concluída em que se busca compreender as funções informativas de prontuários de pacientes internados por motivações sociais no Hospital Psiquiátrico de Jurujuba em 1953, esta pesquisa utilizou algumas ferramentas Foucault para argumentar que a construção da 'loucura' e do 'louco' tem forte relação com o nosso modelo de sociedade e questiona: se a loucura é uma construção social, que tem a finalidade de segregação, qual a função do documento médico nesse processo? Foi visto que, ao contrário da bibliografia sobre a documentação médica, os prontuários naquela instituição não eram informativos. Este conflito entre o viés informativo do documento e os nossos resultados levou à conclusão de que uma análise mais holística do valor político e social do documento médico deve ser ampliada à questão da materialidade documental e argumenta que o documento, enquanto materialidade recortada de determinado acontecimento, possui a função de dispositivo dentro de um dispositivo maior de verdade: o conhecimento e as instituições médico-científicas. Pretende-se demonstrar que o acesso à informação sobre o paciente, se consequência de um processo de organização eficaz de conjuntos documentais em arquivos médicos inicia-se pela escrita sobre o paciente que age como sentença (interne-se ou dê-se alta) nos processos de internação e alta, mas há um silêncio perigoso sobre as práticas médicas de tratamento, pelo menos no período e na instituição investigadas, que torna o sujeito internado objeto de práticas indescritíveis.

**Palavras-chave:** Acesso à informação médica. Documentos médicos - prontuários. Documentos - Construção social

**Abstract:** Partial result of the master's degree research "Constructing the segregation (or how does the document writes who is (ab)normal)" in which it sought to understand the informational issues created in the construction of a particular subject as a patient in the "Hospital Psiquiátrico de Jurujuba" in 1953. This research used some mechanisms adopted by Foucault in 'the lives of infamous men' to weave the argument that the construction of the 'madness' and 'mad' has a strong relationship with our model of society and questioned, whether madness is a social construction which has, in many cases, the purpose of segregation, what is the function of the medical documents - register - in this process? It has been seen that, contrary to what the literature on medical documentation points, the records in that institution

<sup>1</sup> Bacharel em Biblioteconomia e Documentação e Mestre em Ciência da Informação pela Universidade Federal Fluminense.

<sup>2</sup> Doutora em Ciência da Informação. Professora associada do PPGCI da Universidade Federal Fluminense.

were not constructed to be informative. This conflict between the researches of the Informational field, which mainly focus on the informative bias of the document, and the results of that master's research led to the conclusion that a more holistic analysis of the political and social value of medical document should be extended to the issue of own documentary materiality, and argues that the document as a 'material cut' in a particular event, works as a device within a larger device of truth: the knowledge and medical and scientific institutions. We intend to demonstrate that access to the information about the patient, is effectively dependent of a first process of organizing documentary sets in medical files and also dependent of a first 'step' of documentary writing, which acts as a sentence (lock up, or not) in the admission process and discharge of patients, but there is a dangerous silence on the medical practices of treatment, at least in the period and investigated institution. A silence that makes the psychiatric patients object of unspeakable practices.

**Keywords:** Information Access to Medical Documents. Medical Documents – Medical Records. Social construction of the evidence – documentary perspective.

### Introdução

Este artigo traça alguns elementos importantes para a discussão tecno-política da constituição do arquivo médico enquanto locus de construção social de sujeitos excluídos/abjetos na(s) sociedade(s) moderna(s) ocidentais. Neste sentido, trazemos elementos políticos à ideia de acesso à informação dentro de uma cadeia produtiva da informação médico-científica, destacando 3 grandes momentos: geração, tratamento e saída.

As pesquisas sobre no Campo Informacional enfoca todo o ciclo de vida da informação da geração à recepção da informação. O core reflexivo produzido pelos estudos do campo é a informação registrada<sup>3</sup> – doravante, informação – com ênfase nos mecanismos de tratamento da informação, que envolve mecanismos como a guarda, a representação, a disponibilização.

Mas, se o foco é o tratamento intermediário entre a geração e a saída da informação, algumas observações devem ser pontuadas:

a) a expectativa é a de um profissional neutro, que não influencie a relação autor x usuário final (que é, na visão de um ciclo documentário ou ciclo de informação, também é autor, fazendo desse ciclo uma espiral infinita);

b) há, no Campo Informacional, uma forte visão positivista sobre o registro, que sacraliza o que está documentado e assim, c) muitas preocupações documentais são positivistas, na medida em que o documento compõe um reconhecido canal comprobatório formal.

Segundo Araújo (2009), a principal preocupação dos pesquisadores de CI no Brasil é o tratamento da informação. A questão do acesso, por outro lado, incorpora um tema resguardado pelos profissionais de referência, quanto à saída desse material documental/informativo.

Interroga-se: não seriam os 'momentos finais' e 'intermediários' dependentes de um 'momento primeiro' de geração dessa informação tratada/disponibilizada?

<sup>3</sup>

A transmissão oral como questão do campo informacional é ainda incipiente. (CARDOSO; NÓBREGA, 2011)



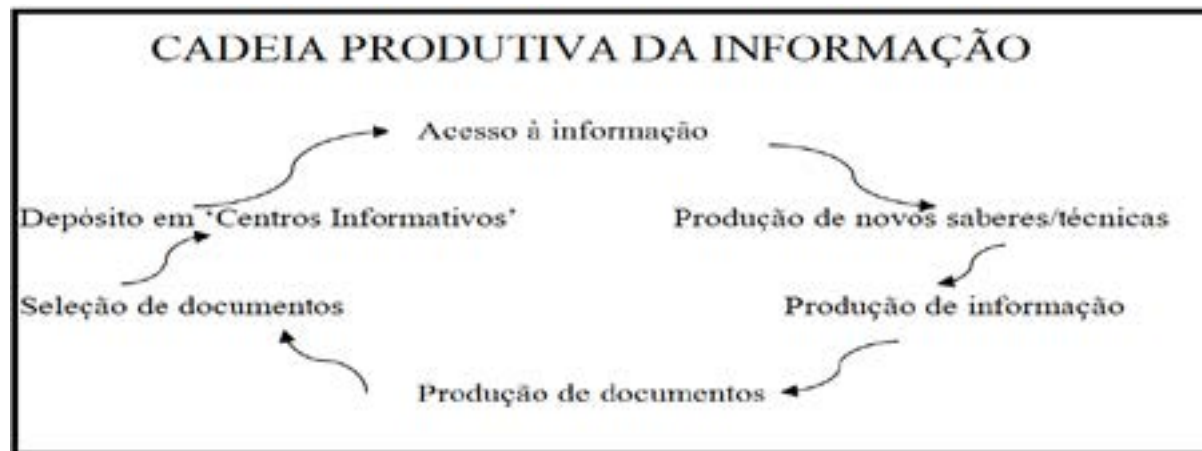
E, se a resposta é sim, qual a função dos profissionais da informação na pesquisa deste objeto?

Nesse trabalho expõem-se algumas indagações sobre o documento de arquivo e se argumenta que, na nossa sociedade, é de vital importância o registro médico sobre a loucura para a inscrição e justificação mínima do que é a loucura.

## 2 Informação, documento e arquivo

A ideia cíclica de informação, uma cadeia espiralada e fluída, possui delineamentos históricos, que vão desde especificidades (tipo de informação, comunidade, demandas, usuários), até questões ampliadas (regime de validação, de verdade, de saber, dispositivos/*machineries* disponíveis – como afirmaria Foucault). De todo o modo, são necessárias algumas diretrizes e regras a fim de que a questão do acesso seja analisada.

### Quadro 1: cadeia produtiva da informação



Fonte: SANCHES NETO, 2016.

Antes de explicar este quadro, outra questão: a que tipo de informação estamos nos remetendo? Qual o tipo de informação vem sendo construída enquanto objeto da Ciência da Informação, da Arquivologia, da Biblioteconomia e da Documentação?

Uma informação só é informação se for reconhecida, recolhida, tratada e disponibilizada como tal, isto é se for valorizada e validada como informação: as configurações e qualidades de uma ação de informação são múltiplas e só podem ser reconstruídas em contextos específicos. Pode-se assim dizer que o "informar" e o "buscar informação" antecipam e condicionam a concepção ou aceitação de algo como informação e a ação de documentar antecipa e condiciona o que será produzido e reconhecido como documento. Em consequência, a estrutura, organização e conteúdo de uma unidade documentária ou informacional remete, antes, às ações e aos agentes que produzem e organizam que aos conteúdos do mundo natural e social a que apontam, como a seus universos de referência discursiva. Não existe, assim, nenhum isomorfismo entre os universos de informação e os universos por ele referenciados. (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 1999, p. 11)

A informação da Ciência da Informação é aquela tratada e recebida que tem fim e público, condicionada a demandas supostas *ex ante* e realizadas *ex post*.

Freitas e Gomes (2004) acrescentam: além de registrada, deve ter relevância social para estar depositada. O profissional que defina qual documento ou registro é socialmente relevante estará declarando um estatuto de relevância daquele em determinado regime de validação, verdade e saber.

A visão crítica das autoras estabelece que na nossa sociedade capitalista os discursos que têm adquirido esse status de legítimo, geralmente, são os discursos dos vencedores. Na sua discussão sobre Le Goff (1984), estas definem dois pólos de ideias políticas que tratam o registro como:

- a) neutros suportes auxiliares da memória cerebral quando esta já não dá conta do grande número de saberes socialmente úteis ou
- b) resultado de luta pela memória social quando, estabelecida alguma fissura social, já não há consenso naquela sociedade sobre os saberes e/ou as narrativas socialmente relevantes. (Freitas e Gomes, 2004, p. 2)

A segunda abordagem explicita esta visão de regime que utilizamos: o documento não é mero fruto dos desenvolvimentos 'naturais' das sociedades e, sim, resultado de uma luta pela produção e conservação dos registros. Aderimos a uma linha de pensamento pós-marxista em que outros fatores além da classe social condicionam a construção do sujeito e de uma história vitoriosa. Valemo-nos dessa ideia ampla de história vencedora para o nosso objeto em questão – o acesso à informação médica.

## 2.1 Percurso de vida informação da Ciência da Informação.

Segundo o quadro 1, existem muitos outros momentos nessa 'vida' da informação, mas, estes seriam, para nós, momentos por nós descritos: Acesso à informação; Produção de novos saberes/técnicas; Produção de Informação; Produção de Documentos; Seleção de Documentos; Depósitos em Centro Informativos.

Já que vemos uma fluidez da informação, em um processo cíclico, referimo-nos a um tipo específico de informação: a médico-científica, no rastro de Frohmann (2012), para quem a ideia de informação, assim como a ideia de significado em Wittgenstein, só tem sentido dentro de ordenamento material específico e é, portanto, impregnado de sentidos e correlações. A produção de determinado saber/técnico é condicionada por determinado ordenamento tecno-burocrático.

[...] uma abordagem wittgensteiniana sugere que práticas e documentos – com isso queremos dizer inscrições, enunciados específicos e a grande variedade de registros que circulam em uma miríade de formatos– são conceitos mais fundamentais do que informação. A atenção às práticas com documentos revela como documentos específicos, em épocas e locais específicos e em áreas específicas do terreno social e cultural, tornam-se informativos. [...] a informatividade dos documentos, quando reconhecida como algo dependente de práticas, é também dependente do que lhes dá forma e que os configuram [...] os fatores de configuração

são a materialidade dos documentos estudados, suas histórias, as instituições nas quais eles estão inseridos e a disciplina social que dá forma às práticas com os mesmos. (Frohmann, 2012, p. 245)

O acesso à informação possui muitas fases e não se limita, exclusivamente, ao momento da recuperação do documento/informação. Para ele concorrem todos os mecanismos que dão condições de acesso à informação, como a disponibilidade, a possibilidade de acesso, mas também a capacidade de compreensão do usuário.

Talvez, a fase menos evidente seja o momento de prontidão cognitiva entre a necessidade informacional e as possibilidades documentais de um usuário para a geração de novos saberes. A produção delineia uma questão absolutamente urgente ao campo, e que buscaremos explicar adiante, sobre as possibilidades existenciais de determinados saberes e técnicas e os atravessamentos, concessões, apagamentos, mutações que determinada forma ou comunidade de saber, designa para os usuários x geradores de novos empreendimentos sobre o mundo (formas de conhecer, indexar, listar, catalogar, organizar e alterar).

A produção de informação refere-se a um momento interno, dependente das concessões e limitações anteriores, mas que, efetivamente, acontece no cruzamento de determinada forma de descrever determinado documento/informação com as possibilidades compreensivas (conhecimentos e vivências anteriores) do sujeito/usuário. É a etapa em que o saber é individualizado e adaptado a determinada configuração tempo-espacial, dificilmente definível, mas rastreável.

A produção de documentos, talvez, a mais difícil de ser identificada, é uma etapa polissêmica pois refere-se à construção de determinada enunciação tanto quanto à “fixação” de determinada enunciação em documento, um objeto não facilmente definível, desde que tudo pode vir a ser documento com base e apoio nas instituições (de Brüett aos neodocumentalistas). Por exemplo: uma palestra, uma aula e mesmo um artigo podem vir ou não a ser documentos.

A produção de documento é, portanto, referente à enunciação e decodificação de determinado saber tanto quanto é a designação de determinada enunciação enquanto documento. E o prontuário médico, tipo específico de documento, é também dependente deste ciclo da informação/documento que delineamos.

A seleção de documentos é uma fase vital à vida de determinada forma enunciativa pois é o que irá, efetivamente, reconhecê-la enquanto informativa, dentro de determinado lugar de acesso. É um processo de triagem que deliberará o que merece, ou não, ser memorável, como diriam Gomes e Freitas (2004) e González de Gómez, Day, Rayward, Foucault, Derrida.

O depósito é, por fim, a forma de garantir acesso em maior escala de determinado saber.

Estas fases são individualizadas, mas absolutamente co-dependentes. Não é possível separar o processo de seleção de determinado documento do processo de depósito, bem como não é possível separar o acesso à informação da produção de documentos. Este é um processo, portanto, cíclico e indivisível. Expusemo-lo em fases isoladas com fins reflexivos, mas se dão, na prática, de forma emaranhada e indissociável. Novas informações somam-se às velhas, com tempos próprios

de maturação e adequação. Esta rede emaranhada que compõe um ciclo de vida da informação é objeto de estudo, ainda embrionário, das ontologias e aqui não abordaremos este campo distante das nossas observações. Basta postular que não é possível pensar em acesso sem que cada uma das fases de vida de determinada informação seja levada em consideração.

## 2.2 Documento de arquivo

Na construção acadêmica, os registros da história sempre tiveram por 'obrigação' a 'neutralidade', de outro modo como poderiam ser aplicados a fenômenos mais amplos que a própria subjetividade? E, desse discurso, o documento (ou o registro) que, ao fim e ao cabo, é uma forma de legitimar a história, veio sendo constituído como um objeto comprobatório formal de certas relações sociais.

Ampliamos o debate com uma ideação mais forte empreendida pela filosofia de Nietzsche e Foucault de que um discurso só surge em detrimento a outro.

A análise 'desse outro' foi desenvolvida por Pierre Nora (1993) que opõe História e Memória:

A memória é vida, sempre carregada por grupos vivos e, nesse sentido, ela está em permanente evolução, aberta à dialética da lembrança e do esquecimento, inconsciente de suas deformações sucessivas, vulnerável a todos os usos e manipulações, susceptível de longas latências e de repentinas revitalizações.

A memória, portanto, sempre se opera no presente, em contrapartida:

A história é reconstrução sempre problemática e incompleta do que não existe mais. A memória é um fenômeno sempre atual, um elo vivido no eterno presente; a história, uma representação do passado. Porque é afetiva e mágica, a memória não se acomoda a detalhes que a confortam; ela se alimenta de lembranças vagas, telescópicas, globais ou flutuantes, particulares ou simbólicas, sensível a todas as transferências, cenas, censura ou projeções. A história, porque operação intelectual e laicizante, demanda análise e discurso crítico. A memória instala a lembrança no sagrado, a história liberta, e a torna sempre prosaica. A memória emerge de um grupo que ela une, o que quer dizer, como Halbwachs o fez, que há tantas memórias quantos grupos existem; que ela é, por natureza, múltipla e desacelerada, coletiva, plural e individualizada. A história, ao contrário, pertence a todos e a ninguém, o que lhe dá uma vocação para o universal. A memória se enraíza no concreto, no espaço, no gesto, na imagem, no objeto. A história só se liga às continuidades temporais, às evoluções e às relações das coisas. A memória é um absoluto e a história só conhece o relativo.

Freitas e Gomes (2004) diriam, seguindo os rastros de Nora, que a história administra o passado e, por isso, se baseia no 'registros escritos' <sup>4</sup>. "O que a História constrói, baseada em "registros autorizados", vem, no pensamento historiográfico conservador, se contrapondo à memória, tratada como suspeita: assistemática, afetiva, subjetiva. A História baseia-se em documentos: 'fontes objetivas'"(p.3).

4

Registro é aqui sinônimo de escrita, entretanto as autoras sinalizam que outras formas de registro devam ser pensadas para ampliar o debate.

Polak amplia o debate sobre a questão ao explicitar a relação entre o sujeito e a produção de documento e, de certa forma, contesta essa diferenciação tão rigorosa entre o registro escrito e o registro oral enquanto fonte.

Se a memória é socialmente construída, é óbvio que toda documentação também o é. Para mim não há diferença fundamental entre fonte escrita e fonte oral. A crítica da fonte, tal como todo historiador aprende a fazer, deve, a meu ver, ser aplicada a fontes de todo tipo. Desse ponto de vista a fonte oral é exatamente comparável à fonte escrita. Nem a fonte escrita deve ser tomada tal e qual ela se apresenta. [...] Penso que não podemos mais permanecer, do ponto de vista epistemológico, presos a uma ingenuidade positivista primária. (POLLAK, 1992, p.207 apud FREITAS; GOMES, 2004, p. 3)

A oposição à visão positivista sobre o registro ilustra parte do cenário que buscamos: qual a condição do arquivo? Qual seriam os elementos necessários à construção de um arquivo? E, se o arquivo é um órgão dependente/mantenedor de um processo de institucionalização do registro, qual a noção de documentos que utilizamos quando pesquisamos documentos de arquivo?

Segundo Silva e Fernandes (2012) existem três diferentes visões sobre a arquivística e sobre os arquivos que vêm sendo delineadas desde o século XIX:

- 1) visão histórica, em que os documentos eram deslocados de suas instituição produtoras até um depósito legal (séc. 19), visando tratar para disponibilizar fontes primárias para o pesquisador: “Os arquivos eram até então vistos enquanto instituições para a sustentação de identidades nacionais e do conhecimento histórico.”;
- 2) visão gerencial, onde as proporções oriundas da ‘explosão documental’ no período de guerra e pós-guerra voltam às preocupações arquivísticas à construção e ordenamento da gestão, sobretudo a pública;
- 3) visão informacional, em que os saberes arquivísticos voltam-se de questões ligadas aos seus próprios documentos e produções para questões da gestão empresarial, como a gestão do conhecimento, por exemplo.

Poderíamos assim dizer, que a noção contemporânea de arquivo, é oriunda de demandas típicas deste momento histórico e é nos enalços das ações presentes e na mira de criar possibilidades futuras que a própria noção de arquivo se sustenta. Dito de outra forma, um documento de arquivo pode ser visto como uma típica demanda gerencial dos usos do arquivo para a gestão eficiente, uma forma de olhar o arquivo só pode ser pensada desde a perspectiva indissociável de nossa própria materialidade histórico-temporal contemporânea.

O documento de arquivo é, assim como qualquer objeto, um relacionamento incalculável entre o que há/houve, o que se viu sobre o que há/houve, a forma de registro autorizada sobre o que há/houve, e a forma presente de olhar o que há/houve – e todos as mesmas demandas históricas sobre o dizível, o pensável e o possível.



Assim sendo, uma nova demanda sobre o arquivo é criada: há um grande debate sobre a condição do arquivo: de um lado há os que sustentam que o arquivo é uma criação natural de determinada sociedade, de outro – e em proporção bem reduzida – há os que sustentam que o documento de arquivos nasce para ser um documento de arquivo.

Esta segunda corrente não está enunciando que o documento de arquivo é vilmente forjado por profissionais e organizações que querem contar uma história retórica (embora possa haver casos assim). O que se postula é que a próprias materialidade que forja as diretrizes e ordenamento do dizível, do pensável e do reproduzível já expõe a condição do documento de arquivo – como de qualquer outra forma de enunciado – a determinadas questões que, per se, estão criando uma história.

Exterioridade de um lugar, operação topográfica de uma técnica de consignação, constituição de uma instância e de um lugar de autoridade (o arconte, o arkheion, isto é, frequentemente o estado e até mesmo um estado patriárquico ou fratriárquico), tal seria a condição do arquivo<sup>5</sup>. Isto não se efetua nunca através de um ato de anamnese intuitiva que ressuscitaria, viva, inocente ou neutra, a originalidade de um acontecimento. (Derrida, 2001 apud Freitas, 2010)

Isto posto, apresentamos nossa questão: Qual a função do arquivo médico na criação de um estatuto sobre o que é normal e o que é anormal?

### 3 HOSPITAL PSIQUIÁTRICO DE JURUJUBA: um exemplo

Em 1953 foi inaugurado próximo à Jurujuba, Niterói, RJ o Hospital Estadual Psiquiátrico. Sua estrutura, segundo Mouzinho e Carreteiro, era a verdadeira edificação do esperado de um sanatório à época:

Construído numa área de difícil acesso na época, as características que marcam seu aspecto físico são semelhantes àquelas descrita por E. Goffman no que se refere à estrutura arquitetônica das instituições totais [...] um local isolado do centro urbano, destinado a guardar, por trás de seus muros altos e cinzentos, figuras uniformizadas que representavam a doença, o medo, o contágio, o anormal, o perigoso, a ameaça da ordem social: os loucos. (Mouzinho e Carreteiro, 1996, p. 7)

Na crítica de Goffman, presente em grande parte dos autores que problematizam a estigmatização social do louco e no higienismo, essa construção específica, mais que incentivar, produz um espaço isolado para onde os anormais devem ser enviados e, principalmente, excluídos.

Há, entretanto, uma ampla literatura produzida por psiquiatras e alienistas dos séculos XVIII, XIX e XX que vinham estudando as causas da loucura e suas possíveis curas e que a viam como decorrência, ou efeito, do processo de urbanização. O isolamento, nesta visão, seria uma parte fundamental do tratamento por eles instituído. Importante sinalizar neste trabalho que o embate entre duas “boas” intenções (protegia-se o louco, ou protegia-se a sociedade) acabam por internarem-se os anormais nas “instituições totais”.

5  
Cabe dizer que aos franceses ‘arquivo’ não refere-se a uma instituição arquivística, nos moldes que vemos no Brasil. O termo engloba qualquer instituição com objetivo de acumular/depositar documentos. Assim sendo, arquivo é um termo tão global quanto centro de documentação/informação.

A importância da criação desse hospital se deveu ao fato de que os “loucos” niteroienses não mais precisariam ser transportados para os hospitais das cidades vizinhas e como observado nesta pesquisa (como em Mouzinho e Carreteiro), criava-se um novo espaço de manutenção e exclusão daqueles capturados pela polícia e que não se enquadravam dentro dos espaços urbanos.

Segundo aquelas autoras, o hospital atribuía-se funções policiais, como busca e captura:

Às 18:30 foi notada a ausência de B. Foram dadas diversas batidas pelas redondezas e pelo hospital, conseguindo ser recapturada às 19:30 em um matagal por trás do hospital por mim e pela auxiliar de enfermeiro. Foi conduzida ao QF(Quarto-Forte)” (10/03/53). (Livros de Ocorrência apud Mouzinho e Carreteiro, 1996, p. 8)

A estrutura do Hospital era composta segundo elas por: pátio dos agitados, pavilhão das crianças ou enfermaria infantil, isolamento, centro cirúrgico e enfermarias de neurologia, dos calmos e dos sórdidos. Esta estrutura demonstra, assim, uma construção moral da doença:

Encontramos, pois, nesse estabelecimento, a materialização do pensamento médico organicista, que considerava a loucura uma doença passível de ser tratada e curada através de intervenções físicas no corpo do doente – fosse por tratamentos de choque (elétrico, insulínico, por Cardiazol e térmico) e/ou remédios “soniferizantes” e anti-psicóticos a partir de meados da década de 50. Gostaríamos, ainda, de ressaltar, que as práticas médicas cotidianas relatadas nos documentos e entrevistas nos mostraram que o tratamento moral (Cf. BIRMAN, 1978) também se fazia presente em tempo integral, dado o caráter moral da doença (Mouzinho e Carreteiro, 1996, p. 9)

O Hospital encontrava-se, portanto, em uma tênue linha entre o tratamento e a punição e os tipos de sujeitos ali depositados eram, em muitos casos, indesejáveis à vida urbana. Por exemplo, em uma amostragem de 32% dos prontuários que levantamos, vimos que 82,35% dos internos o eram pela polícia: vinha junto com o paciente, a sua guia de internação, confeccionada pela polícia, autoridade que definia a necessidade de internação (!!!).

Alguns dos casos de internação naquele hospital tinham pouca, ou nenhuma, relação com a definição de loucura à qual estamos habituados. Selecionamos, com base n“A vida dos Homens infames” de Foucault, alguns documentos que expõem, através de sua materialidade histórico-temporal, a relação que o hospital tinha com o processo de limpeza urbana.

A condição social, por exemplo, era um dos motivos de internação:

#### Quadro 2: internação por condição social

**Guia Policial:** Solicito a V.S, as necessárias providências no sentido de ser internada nesse Hospital XXXX, débil mental, pois trata-se de pessoa reconhecidamente pobre.

Além disso, também haviam as internações de etilistas que estivessem atrapalhando a rotina da cidade:

#### Quadro 3: internação de etilistas inconvenientes (e pobres)

	26/02/1953
Diagnóstico: Alcoolismo Agudo.	
H.D.A: <b>Excitação psiconormativa, euforia, logorreia, palavra arrastada-zoopgia -, alucinações auditivas.</b>	
Parece pois, tratar-se de um paciente de baixa resistências às bebidas alcoólicas, mas que insiste em fazer uso delas, do que decorre consequências mentais após a ingestão de pequenas quantidades de tóxico.	
Diagnóstico: <b>Embriaguês patológica?</b> Alcoolismo agudo?	

Negros, que eram considerados como potencialmente perigosos pelas autoridades:

#### Quadro 4: internação de negros

	17/06/1953
Cor: <b>Preto</b> / Solteiro / Guia Policial	
<b>“Em consequência de que você está aqui? Por que desconfiaram de mim.”</b>	
H.D.A. (O paciente nega estar doente)	
<b>“O paciente é portador de alcoolismo agudo, estando completamente desintoxicado, não havendo por isso, motivos para permanecer no hospital.”</b>	
<i>Alta em 19/06/1953</i>	

Praticantes de religiões fora da norma:

#### Quadro 5: internação de praticantes de religiões fora da norma

	28/04/1953
<b>“Relata-nos o paciente que estava em casa quando a policia foi busca-lo. Informa-nos outrossim, que sente-se bastante irritadiço, brigando constantemente com sua esposa. Relata-nos ainda o paciente que é “vidente” e que dava consultas em sua casa.</b>	
<i>Alta: 26/05/1953</i>	

Conduta social não condizente com o gênero:

#### Quadro 5: internação de praticantes de religiões fora da norma

	<b>Fev./1953</b>
<b>Diagnóstico: 8A</b> <b>Idade: 26 anos.</b>	
<b>H.D.A:</b> Há 4 meses que não sai de casa, mete a mão na lata de manteiga, banha etc. <b>Veste só os vestidos de sua mãe, reza o dia todo. Não obedece as ordens que lhe dão.</b>	
<i>Motivo de saída: óbito.</i>	

#### 4 Documentos que ajudam a criar loucos

O argumento geralmente associado ao documento médico é referente à sua informatividade e sua relevância remete ao acesso potencial de cidadãos a informações básicas que aumentariam sua qualidade de vida. Por outro lado, vimos que, em alguns casos, a informação não é atributo exclusivamente médico nem condição para institucionalização.

Em pesquisa de mestrado de título “A construção da segregação (ou como o documento inscreve quem é (a)normal)” identificamos o que os neodocumentalistas – e mesmo os documentalistas tradicionais – apontavam há muitos anos: a informação per se não é o único viés pelo qual o documento pode ser analisado. Os prontuários daquela instituição forneciam pouca ou nenhuma informação e isso foi o resultado mais impactante.

Mesmo quando atribuímos ao documento uma ligação estrita ao seu contexto de produção, tendemos a entender que a lógica documentária permeia o argumento do que é dizível e informável. Em termos gerais, pudemos perceber que a função do documento em determinada instituição extrapola sua função informativa.

Acreditamos que um viés frutífero de análise é o burocrático e, dessa forma, essa pesquisa fia-se à vertente que afirma a relevância do campo da informação agregar em maior escala, esforços para construir um saber sobre o documento, sobretudo o médico, para além de sua função informativa.

Pois, se o documento tivesse sempre a função de informar o que justificaria que tantas séries documentais tenha quase nenhuma informação?

Acreditamos que a presença do documento valida todo um procedimento excludente e segregador em nosso regime de verdade e de poder e, dessa forma, uma genealogia dessas séries quanto às suas funções dentro de instituições burocráticas se faz, não somente necessária, mas urgente à ampliação de nosso poder de análise sobre os caminhos de exercício do poder em nossa sociedade.

O problema é: como fazer para que os estudos dessas gêneses se ampliem a uma noção alarga de documento? Ou fazer com que as explicações de uma genealogia



do documento extrapolem os contextos e filiações específicas de determinado documento?

Acreditamos não ser viável e que determinado documento só pode ser compreendido dentro de uma atmosfera micro, quanto menor mais assertiva será a análise. Acontece que, em algum momento, os procedimentos para uma teoria sobre o documento, como Lund (2013) iniciou, devem ser assimilados, reformulados e ampliados para, pelo menos, construirmos um solo fértil mais plural para as análises mais específicas.

No nosso caso, buscávamos agregar ao saber documental o viés mais específico da loucura. No fim daquele trabalho podemos afirmar que o documento sobre o louco têm, pelo menos, três vieses de análise necessárias a uma construção documental da loucura: o viés da autoria da escrita, ou, quem diz que determinado sujeito deve ser encarcerado; o viés do objeto da escrita, ou, quem são os sujeitos sobre quem o poder se exerce de forma objetiva e, no nosso caso, arbitrária e o viés institucional, ou, sobre como o documento institui em alguns casos, na nossa sociedade, relações de poder.

Além disso, há um quarto viés que atravessa todos os outros, que preferimos sublinhar de forma seccionada: o viés do regime burocrático no qual estamos inseridos e que, por algum motivo, precisa passar pelo caminho do documento para cristalizar o seu poder.

Sobre o acesso, resta a questão: como essa falta de informação interfere nos mecanismos da construção de um saber sobre a loucura? Ou como podemos pensar em acesso se uma etapa primeira de escrita foi pulada? Se temos esse universo de pouca produção de enunciados como podemos pensar no acesso? O que essa falta de informação enuncia?

Construímos um percurso informacional para, justamente, questionar: se não há informação/documento como podemos ter acesso? Como os profissionais e pesquisadores da informação podemos contornar essa loucura?

Que práticas boas ou más se inscreveram sobre o louco e que não se escrevem nos documentos produzidos sobre ele?

### Referências

ARAÚJO, Carlos Alberto Ávila. Correntes teóricas da ciência da informação. Ci. Inf., Brasília, DF, v. 38, n. 3, p.192-204, set./dez., 2009

BUCKLAND, Michel K. Information as thing. JASIS,; v. 42, n. 5. p. 351-360, Jun 1991

CARDOSO, Francilene do C.; NÓBREGA, Nanci de. A biblioteca pública na (re) construção da identidade negra. Tendências da Pesquisa Brasileira em Ciência da Informação, v. 4, No 1, 2011.

CANGUILHEM, Georges. O normal e o patológico. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2014.



CÔRTES, Mariana M. Diabo e Fluoxetina: formas de gestão da diferença. 2012. 384 f. Tese (Dourado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas.

FREITAS, Lídia Silva; GOMES, Sandra Lúcia Rebel. Quem decide o que é memorável?: A memória de setores populares e os profissionais da informação. In: FORO SOCIAL DE INFORMAÇÃO, DOCUMENTAÇÃO, BIBLIOTECONOMIA, Buenos Aires, 2004. Anais. Buenos Aires, 26-28 ago. 2004. 11 p.

FREITAS, Lídia Silva de. O dispositivo de arquivo: a construção histórico-discursiva do documento e do fato. In: FREITAS, L.S; MARCONDES, C. H.; RODRIGUES, Ana. Documento: gênese e contexto de uso. Rio de Janeiro: Editora da UFF, 2010.

FROHMANN, Bernd. A documentação rediviva: prolegômenos a uma (outra) filosofia da informação. Morpheus, Rio de Janeiro, v. 8, n. 14 (2012)

GONZÁLEZ DE GÓMEZ, M.N. O caráter seletivo das ações de informação. Informare, vol.5, n 2,1999; p. 7-31.

\_\_\_\_\_. Para uma reflexão epistemológica acerca da Ciência da Informação. Perspectivas em Ciência da Informação, Belo Horizonte, v. 6, n. 1, p. 5-18, 2001. D

\_\_\_\_\_. O papel do conhecimento e da informação nas formações políticas ocidentais. Cl. Inf., Brasília, v. 16 n.2, p. 157-G7, jul./dez. 1987

LUND, N. W. Document Theory. Annual Review of Information Science and Technology (ARIST).Volume 43, Issue 1, pages 1-55, 2009.

MOUZINHO, Gláucia Maria Pontes; CARRETEIRO, Rosane Oliveira. De Hiroshima a Niterói: loucos e estrangeiros na cidade sorriso. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 20., GT14 Pessoa, corpo e doença, João Pessoa, 1996.

## El ejercicio del derecho de acceso a la información en casos frontera en México

Marina A. San Martín Reboloso  
Instituto Mexicano de la Administración del Conocimiento A.C.

**Resumen:** El artículo plantea los dilemas de la difícil tarea que las instituciones garantes del derecho de acceso a la información y de protección de datos personales tienen encomendada para equilibrar su ejercicio y encontrar un justo medio que asegure la garantía de uno sin vulnerar al otro.

Para abordar esta temática, se presenta un panorama general del contenido del derecho de acceso a la información, sus principios y sus limitaciones previstas en la norma, refiriendo a los supuestos de clasificación de información que recoge la Ley en la materia, con la distinción entre reservada y confidencial; así como, la importancia de su resguardo y conservación.

Asimismo, se muestran alternativas de solución que se han adoptado para garantizar el acceso a la información en asuntos donde este derecho encuentra límite mediante la referencia de casos que se han presentado en México. Como dos caras de una misma moneda, el derecho a la protección de los datos personales también se analiza, considerando el ejercicio de ponderación que el juzgador debe llevar a cabo para asegurar su respeto, con la respectiva valoración del interés público que, en su caso, realiza para determinar la apertura o clasificación de información.

Se concluye destacando el valor que tienen los precedentes que ha resuelto el órgano garante nacional de transparencia en México, para afrontar diversas problemáticas en su labor de hacer efectivo el acceso a la información en asuntos frontera, donde este derecho encuentra limitaciones como la protección de datos personales, contribuyendo al desarrollo de estos derechos humanos.

**Palabras clave:** derecho a la protección de los datos personales; derecho de acceso a la información; información clasificada; interés público; ponderación de derechos; prueba de daño.

**Abstract:** The article presents the dilemmas of the difficult task that the agencies that warrant the rights of access to information and protection of personal data, have to balance the exercise of these rights, to find a fair middle point that assures the compliance of one without breaching the other.

To address this issue, an overview of the content of the right of access to information and its principles and limits established by law are presented, referring to cases of classified information collected by the Law on the matter, with the distinction between reserved and confidential; as well as the importance of their protection and conservation.

Furthermore, alternatives of solutions that have been adopted to guarantee the access to information are shown on matters where this right finds its limit by referring cases that have occurred in Mexico. As two sides of the same coin, the right to

protection of personal data is also analyzed, considering the balancing exercise that a judge must do to ensure its fulfillment, and with the respective assessment of public interest to determine whether to classify or disclose information.

It concludes by highlighting the value of the precedents that the national transparency agency in Mexico has solved, to face different problems in its effort to implement the right of access to information on frontier cases, where this right finds its limits such as the protection of personal data, contributing to the development of these human rights.

**Keywords:** right to protection of personal data; right to access information; classified information; public interest; balancing exercise of rights, proof of damage.

### I.- Recuento del derecho de acceso a la información en la sociedad mexicana.

El desarrollo legal e institucional del derecho de acceso a la información en México ha tomado tiempo en su construcción. La primera referencia data de 1977 cuando se previó que el derecho a la información sería garantizado por el Estado, en el artículo 6° constitucional.

Desde aquella frase normativa a contar con una legislación secundaria federal (Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, 2002), transcurrieron 25 años. Del inicio del siglo XXI a la fecha, se detonó un acelerado desarrollo y socialización de este derecho, destacando los sucesos siguientes:

Se incorporan en el artículo 6° constitucional, los principios y bases en materia de acceso a la información (2007), con el fin de homogeneizar su ejercicio en todo el país, no obstante prevalecieron las asimetrías informativas.

Se adiciona al artículo 16 constitucional, el derecho a la protección de los datos personales: su acceso, rectificación, cancelación y oposición (2009).

Se expide la *Ley Federal de Archivos*, fundamental para el ejercicio del derecho de acceso a la información (2012).

Se reforman y adicionan diversas disposiciones constitucionales en materia de transparencia, con la insistencia de unificar la regulación de acceso a la información, ampliando los sujetos obligados y otorgando autonomía a los órganos garantes (2014).

Se publica la *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley General de Transparencia)* que estandariza los supuestos de clasificación, procedimientos, plazos, instancias y mecanismos de defensa en todo el país (2015).

Se expide la nueva *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley Federal de Transparencia de 2016)*, que sustituye a la Ley de junio de 2002 (2016).

Se publican diversos ordenamientos, entre ellos, los *Lineamientos generales en materia de clasificación y desclasificación de la información, así como para la elaboración de versiones públicas (Lineamientos generales de clasificación)* para establecer criterios de apertura y resguardo de información (2016).

Del breve recuento de acontecimientos podemos observar una evolución vertiginosa del acceso a la información en poco más de una década, con avances regulatorios significativos; sin embargo, el andamiaje para su efectividad se sigue construyendo.

## II.- Bases y principios del derecho de acceso a la información en México.

En la normatividad aplicable al derecho de acceso a la información en México, se consideran una amplia gama de sujetos obligados a cumplirla, lo que incluye a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; órganos autónomos; partidos políticos; fideicomisos y fondos públicos; universidades públicas; así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad, en los niveles federal, estatal y municipal.

Por regla general, la información en posesión de estos entes obligados debe ser pública y accesible a cualquier persona, pudiendo ser clasificada, por excepción y conforme a los supuestos expresamente señalados en las leyes, como reservada de forma temporal, por razones de interés público y seguridad nacional; o bien, como confidencial, protegiendo la vida privada y los datos personales.<sup>1</sup>

Si bien a nivel constitucional se sientan las bases y principios generales que rigen a los sujetos obligados y a los órganos garantes del derecho de acceso a la información, es en la reciente *Ley General de Transparencia* donde se desarrollan.

En este sentido, para la interpretación de este derecho humano y las fronteras de su ejercicio se estará a los principios establecidos en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, la *Ley General de Transparencia*, y según el ámbito de competencia, la ley federal o estatal que corresponda; así como, a las resoluciones y sentencias vinculantes que emitan los órganos nacionales e internacionales especializados, tomando en cuenta también los criterios, determinaciones y opiniones de los organismos nacionales e internacionales, en materia de transparencia.<sup>2</sup>

Asimismo, de acuerdo con la reforma al artículo 1° constitucional en materia de derechos humanos en México (2011), como se retoma en la legislación secundaria de acceso a la información,<sup>3</sup> las disposiciones que lo regulen deberán interpretarse atendiendo al **principio pro persona**, que implica brindar la protección más amplia al individuo, con independencia de la jerarquía normativa.

Por su parte, los organismos garantes de acceso a la información se regirán por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.

De los principios referidos, el de **máxima publicidad** resulta fundamental en la interpretación y aplicación de las normas de acceso a la información, porque

1  
Véase artículo 6°, apartado A, fracción I, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículos 1°, 4° y 100 de la *Ley General de Transparencia* y artículos 1°, 3° y 97 de la *Ley Federal de Transparencia* de 2016.

2  
Véase artículo 6°, apartado A, fracción I, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 7° de la *Ley General de Transparencia* y 6° *Ley Federal de Transparencia* de 2016.

3  
La reforma en materia de derechos humanos de 2011 reconoce la progresividad de los derechos humanos, ampliando el catálogo de los ya previstos en la Constitución mexicana al considerar aquellos contenidos en los tratados internacionales, además de incluir al principio interpretativo *pro persona* en la aplicación de las normas jurídicas, cuando favorezcan y brinden mayor protección a las personas. El principio constitucional *pro persona* se retomó expresamente para la interpretación de la *Ley General de Transparencia* en su artículo 7°, y en el artículo 6° de la *Ley Federal de Transparencia* de 2016.

como lo establece el artículo 8°, fracción VI, de la *Ley General de Transparencia*, implica que “toda la información en posesión de los sujetos obligados será pública, completa, oportuna y accesible, sujeta a un claro régimen de excepciones que deberán estar definidas y ser además legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática” (2015). El principio de máxima publicidad significa también que si existe duda sobre la apertura de información clasificada prevalecerá su publicidad.

Ahora bien, en materia de protección de datos personales, al tratarse de otro derecho humano como el acceso a la información, para considerar su entrega se requiere de un ejercicio de ponderación de derechos, aplicando una prueba de interés público que permita corroborar que los datos personales a divulgar guardan relación con el tema de interés de la sociedad y que resulta proporcional la invasión a la intimidad causada por su apertura.

### III.- De las fronteras del derecho de acceso a la información.

Atendiendo a que ningún derecho es absoluto, es posible limitar el de acceso a la información, por excepción y mediante la aplicación estricta de las causas expresamente previstas en la norma, mediante la clasificación de información, según su naturaleza, en reservada o confidencial.

Podemos considerar que la **información reservada** es aquella cuyo contenido es de tipo gubernamental o de Estado, que documenta todo acto que derive del ejercicio de facultades, competencias y actividades públicas de los sujetos obligados que las leyes les otorgan. Su entrega se restringe porque existen razones de interés general para protegerla, atendiendo a que su divulgación causaría una mayor afectación a los derechos de terceros, al orden público, a la seguridad, o podría vulnerar las funciones e instituciones del Estado. No obstante su resguardo es temporal, lo que significa que en algún momento ésta se conocerá.

Para comprender mejor esta categoría, la información que podrá clasificarse como reservada se refiere a temas como: i) seguridad nacional o pública, o defensa nacional; ii) negociaciones y relaciones internacionales; iii) información entregada como reservada por sujetos de derecho internacional; iv) política monetaria, cambiaria o del sistema financiero; v) que ponga en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física; vi) actividades de verificación, inspección y auditoría de cumplimiento de las leyes o sobre recaudación de contribuciones; vii) prevención o persecución de delitos; viii) que contengan opiniones y recomendaciones parte de procesos deliberativos de servidores públicos, hasta la decisión definitiva; ix) procedimientos de responsabilidad de servidores públicos, hasta que se dicte la resolución; x) derechos del debido proceso; xi) expedientes judiciales o procedimientos administrativos en forma de juicio, mientras no causen estado; xii) investigaciones de delitos, y xiii) la que por disposición legal sea reservada.<sup>4</sup>

Cuando la información deba reservarse, los sujetos obligados deben fundar y motivar el acto, a través de una **prueba de daño** demostrando tres elementos: i) que su divulgación representa un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio significativo al interés público o a la seguridad nacional; ii) que el riesgo del daño que supondría su apertura es mayor al interés público de que se difunda, y iii) que la limitación de dar acceso es acorde al principio de proporcionalidad y representa el medio menos restrictivo para evitar la afectación.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Véase artículo 113 de la *Ley General de Transparencia*, artículo 110 de la *Ley Federal de Transparencia* de 2016, y Décimo Séptimo al Trigésimo Segundo de los *Lineamientos generales de clasificación*.

<sup>5</sup> Véase artículos 104, 105 y 114 de la *Ley General de Transparencia* y Quinto y Trigésimo Tercero de los *Lineamientos generales de clasificación*.



6  
Véase artículo 5° y 115 de la *Ley General de Transparencia*. También se previeron estos supuestos de excepción a la clasificación de información en los artículos 8° y 112 de la *Ley Federal de Transparencia* de 2016 y Trigésimo Séptimo de los *Lineamientos generales de clasificación*.

7  
Véase artículo 116 de la *Ley General de Transparencia*, artículo 113 de la *Ley Federal de Transparencia* de 2016 y Trigésimo Octavo al Cuadragésimo Séptimo de los *Lineamientos generales de clasificación*.

8  
Véase artículos 117, 118, 119 de la *Ley General de Transparencia*. También se previeron estos supuestos en los que no se podrá clasificar información por secreto fiduciario, bancario o fiscal, en los artículos 114, 115 y 116 de la *Ley Federal de Transparencia* de 2016 y fracción III del Trigésimo Octavo, Cuadragésimo Segundo, Cuadragésimo Tercero y Cuadragésimo Quinto de los *Lineamientos generales de clasificación*.

9  
La obligación de resguardar documentos y de proteger la información clasificada se encuentra prevista en la fracción V, del Apartado A, del artículo 6° constitucional; en los artículos 24, fracciones IV y VI; 43; 110; 147 y 191 de la *Ley General de Transparencia*; en los artículos 11, fracciones IV y VI; 64; 153 y 164 de la *Ley Federal de Transparencia* de 2016; así como en el Décimo de los *Lineamientos generales de clasificación*. Asimismo, en el artículo 206 de la *Ley General de Transparencia*, se establecen como causas de sanción relacionadas con la clasificación, las fracciones siguientes: XI. Denegar intencionalmente información que no se encuentre clasificada como reservada o confidencial; XII. Clasificar como reservada, con dolo o negligencia, la información que no lo sea, siempre que exista una resolución previa del organismo garante, que haya quedado firme; y XIII. No desclasificar información como reservada cuando los motivos que le dieron origen ya no existan o haya concluido el plazo, cuando no se haya solicitado la prórroga para ampliar éste, o cuando el organismo garante determine que existe una causa de interés público para su apertura. Al respecto, en la *Ley Federal de Archivos* también se establecen obligaciones respecto al cuidado y conservación de información confidencial con valor histórico con plazos de resguardo (artículos 26 al 30), y se señala que los responsables de los

A su vez, como excepciones a los supuestos de clasificación, en la *Ley General de Transparencia* se estableció, como ya se consideraba en la Ley federal de 2002, que no podrá ser reservada aquella información relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad, y se agregó que tampoco podrá protegerse información relacionada con actos de corrupción, de acuerdo con las leyes.<sup>6</sup>

En lo que respecta a la información confidencial, podemos entender que es aquella que corresponde a personas físicas en su ámbito de libertad individual que solo a ellas compete; a información de personas jurídicas de derecho privado; o bien, como lo prevén las nuevas normas de transparencia, que refiere a secretos bancario, fiduciario, industrial, comercial, fiscal, bursátil y postal. Este tipo de información no está sujeta a temporalidad y solo pueden tener acceso a ella sus titulares o representantes, por lo que los sujetos obligados requieren de su consentimiento para entregarla, salvo las excepciones previstas en ley (que esté en fuentes de acceso público, por orden judicial, entre otras).

La regulación actual considera como información confidencial:<sup>7</sup>

- i. Los datos personales de una persona identificada o identificable.
- ii. La que entreguen los particulares con ese carácter, siempre que tengan derecho a ello, de acuerdo con las leyes o tratados internacionales, como lo es información patrimonial de una persona moral; o bien, de hechos y actos económicos, contables, jurídicos o administrativos, o que pudieran ser útiles a un competidor.
- iii. Los secretos bancario, fiduciario, industrial, comercial, fiscal, bursátil y postal, cuya titularidad corresponda a particulares, sujetos de derecho internacional o a sujetos obligados cuando no involucren recursos públicos.

En la Ley General de Transparencia, se estableció que no podrá clasificarse como secreto fiduciario, bancario o fiscal, información que implique recursos públicos, sin importar si los sujetos obligados son fideicomitentes, fideicomisarios o fiduciarios; o son usuarios de instituciones bancarias o se constituyen como tales; o son contribuyentes o autoridades tributarias.<sup>8</sup>

En cuestión de información clasificada, la gestión documental es relevante para garantizar su resguardo y conservación en el tiempo para cuando dicha información pueda conocerse. A nivel constitucional y legal, es deber de los sujetos obligados preservar los documentos en archivos administrativos actualizados, y su incumplimiento genera sanción.<sup>9</sup>

Como parte del manejo documental, la legislación prevé que los sujetos obligados contarán con Índices de Expedientes Clasificados.<sup>10</sup> Los documentos pueden clasificarse total o parcialmente, para lo cual resulta factible elaborar versiones públicas, en las que se eliminan las partes inaccesibles, con su fundamento, motivación y plazo; sin omitir información de naturaleza pública.<sup>11</sup>

#### IV.- El ejercicio del derecho de acceso a la información en casos frontera en México.

El derecho de acceso a la información no es absoluto, por lo que encuentra frontera en causas específicamente establecidas en la norma, que protegen el interés general y los derechos de las personas. En ese sentido, como dos caras de una misma moneda, se debe equilibrar su ejercicio con el derecho a la protección de los datos personales, para garantizar la apertura informativa sin vulnerar el espacio privado.

En ese contexto, se presenta la compleja tarea de las instituciones garantes de estos dos derechos humanos –que son el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos (hoy INAI, antes IFAI)<sup>12</sup> y los órganos de transparencia estatales–, de lograr un justo medio en su ejercicio, en su labor cotidiana de resolver casos.

En la legislación general y federal actual quedó previsto expresamente que la clasificación de información se realizará conforme a un análisis caso por caso, mediante la aplicación de una **prueba de daño y de interés público**.<sup>13</sup>

Para ello, como se establece en el artículo 149 de la *Ley General de Transparencia*, los elementos a valorar por el organismo garante en aquellas resoluciones en las que existe colisión de derechos son (I.4o.A.70 K, 2006):

- i. *Idoneidad*: La legitimidad del derecho adoptado como preferente, que sea el adecuado para el logro de un fin constitucionalmente válido o apto para conseguir el fin pretendido.
- ii. *Necesidad*: La falta de un medio alternativo menos lesivo a la apertura de la información, para satisfacer el interés público.
- iii. *Proporcionalidad*: El equilibrio entre daño y beneficio a favor del interés público, a fin de que la decisión tomada represente un beneficio mayor al perjuicio que podría causar a la población.

El desarrollo y avance del acceso a la información en México no se explican sin conocer su aplicación práctica en casos en donde este derecho ha encontrado frontera. Como muestra, se presentan asuntos resueltos por el hoy INAI, antes IFAI, a más de una década de existencia, que se consideran relevantes por el tipo de criterio adoptado ante la disyuntiva de determinar el grado de apertura o clasificación cuando convergen dos derechos en tensión, dando cuenta de la dificultad de lograr decisiones unánimes, y planteando posiciones divergentes sobre un mismo tema.

Los ejemplos de caso se han catalogado en cinco temáticas donde se advierte conflicto de derechos con sus diversas alternativas de solución.

##### 1.- Datos personales de servidores públicos.

Los servidores públicos, aunque asuman este carácter, no pierden la protección a sus datos personales; no obstante, por las funciones que desempeñan y por el

archivos deben asegurar la integridad y permanencia de la información clasificada (artículo 14).

10

Véase artículo 102 de la *Ley General de Transparencia*, artículo 101 de la *Ley Federal de Transparencia* de 2016 y Décimo Segundo, Décimo Tercero y Décimo Cuarto de los *Lineamientos generales de clasificación*.

11

Véase artículos 107, 111 y 112 de la *Ley General de Transparencia*, Capítulo IV “De las Versiones Públicas” de la *Ley Federal de Transparencia* de 2016 (artículos 118 a 120) y Noveno y Capítulo IX “De las Versiones Públicas” de los *Lineamientos generales de clasificación* (del Quincuagésimo Sexto al Sexagésimo Sexto).

12

El Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), nace en 2002, a partir de la *Ley Federal de Transparencia* de ese año, como órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión. Con la publicación de la *Ley General de Transparencia* en 2015, el IFAI cambia de nombre a Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), transformándose en órgano autónomo del Estado a partir de la reforma constitucional en transparencia de 2014.

13

Véase artículo 108 de la *Ley General de Transparencia*, artículo 97 de la *Ley Federal de Transparencia* de 2016 y Sexto de los *Lineamientos generales de clasificación*.

mayor grado que tienen de exposición a la observación pública reducen su esfera privada, con mayor difusión de su información personal, por el interés público que representan las responsabilidades que voluntariamente han adquirido y que interesan a la ciudadanía conocer para evaluar su idoneidad y su actuación en cargos públicos.

Al respecto, Novoa Monreal apunta que las “personas notorias” o que despiertan el interés público “han aceptado ser objeto de un interés colectivo legítimo con pleno conocimiento de causa y a sabiendas de que eso los va a colocar muy a la vista del público, aún en aspectos que tocan a su vida privada” (2001, pág. 205).

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que los servidores públicos en su esfera de intimidad tienen una menor resistencia normativa general que los ciudadanos ordinarios, porque se someten a un mayor escrutinio público (1a. CCXIX/2009, 2009). De tal suerte que, para solventar el conflicto de derechos, se requiere de un ejercicio de ponderación, de modo que el interés público que tengan los datos difundidos, será lo que legitime las intromisiones en la intimidad, en donde el derecho a ésta debe ceder a favor del derecho a recibir información, cuando puedan tener relevancia pública (1a. XLIII/2010, 2010).

En ese sentido, el órgano garante de transparencia nacional ha establecido criterios unánimes de publicidad de ciertos datos personales de servidores públicos cuando éstos sean requisito esencial para ocupar su cargo, acrediten su idoneidad o se relacionen con el ejercicio de sus funciones. Así por ejemplo, para corroborar su idoneidad, su curriculum vitae (Criterio INAI-IFAI 03/09, 2009), su cédula profesional y su título profesional son documentos susceptibles de entregarse en versión pública, sin que en el caso de la cédula y título se pueda omitir la fotografía (Criterio INAI-IFAI 01/13, 2013). Para comprobar el ejercicio de facultades conferidas por el cargo, su firma será pública cuando conste en documentos derivados de actos de autoridad (Criterio INAI-IFAI 10/10, 2010).

En relación con el estado de salud de servidores públicos, el órgano garante ha brindado acceso a licencias médicas en versiones públicas, eliminado lo relativo al estado de salud, pero proporcionando la información para verificar la debida aplicación de la normatividad por el ente público respecto de quien solicita dicha licencia (Criterio INAI-IFAI 16/10, 2010).

El criterio de clasificación del estado de salud de funcionarios como el Presidente de la República, ha sido reiterado por el órgano colegiado de transparencia en votación unánime.<sup>14</sup> No obstante, la protección del estado de salud del Presidente puede no ser absoluta, se ha llegado a ponderar un posible escenario de apertura, cuando la gravedad en la misma, pudiera poner en riesgo el ejercicio de su función de gobierno o desestabilizar la conducción de un país, tal es el caso de François Mitterrand, presidente de Francia de 1981 a 1995 (Garzón Valdés, 2015, págs. 8-9).<sup>15</sup>

## 2.- Nombres de beneficiarios de programas sociales y receptores de recursos públicos.

El artículo 6° constitucional, apartado A, fracción VI, establece que 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.

14

Véanse recursos de revisión: RDA 1741/13 de la Comisionada Ponente Sigrid Arzt Colunga, resuelto del 22 de mayo de 2013; 6389/10 resuelto el 10 de noviembre de 2010 y 425/09 votado el 11 de marzo de 2009, ambos de la Comisionada Ponente Jacqueline Peschard Mariscal; 375/05 del Comisionado Ponente Juan Pablo Guerrero Amparán, resuelto el 13 de julio de 2005; y 1326/04 de la Comisionada Ponente María Marván Laborde, votado el 9 de febrero de 2005, disponibles en: <http://consultas.ifai.org.mx/Sesionessp>

15

El entonces Presidente francés François Mitterrand se enteró que padecía cáncer en 1981, pero pidió a su médico guardar silencio. Su fallecimiento ocurrió en enero de 1996 y, días más tarde, el doctor revelaría en un libro, que supo de la enfermedad desde los primeros meses del mandato, asegurando que el Presidente no estaba en condiciones de ejercer sus funciones desde 1994. Si bien el juez de primera instancia resolvió a favor de proteger la intimidad, en 2004, el Tribunal Europeo de los Derechos Humanos, se pronunció unánime en favor del derecho a la información de las personas sobre la salud del Jefe de Estado, para conocer la aptitud de una enfermedad para desempeñar un cargo.

Ahora bien, el nombre es un atributo de la personalidad que permite fijar la identidad de una persona, es un signo distintivo del individuo frente a los demás (1a. XXXII/2012, 2012), y cuando éste se relaciona con otros datos que hacen identificable a alguien, en principio, debe protegerse como información confidencial. No obstante cuando se involucran recursos públicos o decisiones de interés público, la publicidad del nombre cobra importancia como elemento de rendición de cuentas, para corroborar que el recurso o decisión pública se realizó conforme a la norma y fue destinado debidamente.

En las distintas integraciones que ha tenido el entonces IFAI, hoy INAI, ha sido criterio de apertura sostenido, por regla general, la entrega de los nombres de beneficiarios de programas sociales, de receptores de recursos o de decisiones públicas,<sup>16</sup> con sus salvedades según las particularidades de cada asunto.

Si se trata de nombres de menores de edad, las decisiones han variado caso por caso con diferencia de criterios. Así por ejemplo, por votación unánime, se consideró pertinente ordenar a la autoridad educativa, a entregar los nombres de alumnos ganadores de la Olimpiada del Conocimiento Infantil 2002-2003 en uno de los estados de México, porque se encontró información pública al respecto, para transparentar el actuar de la autoridad al otorgar los premios y verificar que los ganadores cumplieron con los requisitos académicos; además, que dicha competencia buscaba reconocer a los alumnos por sus méritos (Recurso de Revisión RDA 2843/12 vs Secretaría de Educación Pública, 2012).

En contraposición, en otro asunto referente al incendio en la Guardería "ABC" (10° Informe de Labores al H. Congreso de la Unión 2012, 2013, págs. 38-40) que involucraba información sobre recursos públicos otorgados a las personas lesionadas o familiares de quienes fallecieron, incluyendo menores de edad, la mayoría de los integrantes del órgano garante decidió confirmar la clasificación de sus nombres, entregando los montos individualizados, con una clave numérica y los criterios de asignación de tales recursos, porque se estimó que su entrega podría causar daño a la recuperación de los afectados o generarles discriminación, atendiendo a las gravedad del evento. En este caso, se presentó voto disidente<sup>17</sup> en favor de la apertura de los nombres de los destinatarios de recursos públicos, argumentando que la ley no distingue en la publicidad de quien los recibe, sin importar el motivo, lo que favorece la rendición de cuentas para verificar que se dieron los apoyos a quienes tenían derecho (Recurso de Revisión RDA 0621/12 vs Instituto Mexicano del Seguro Social, 2012).

En otro ejemplo resuelto por la integración actual del hoy INAI, se ordenó la entrega en versión pública del padrón de personas afiliadas al Sistema de Protección Social en Salud (Seguro Popular), instruyendo de forma unánime, a dar los nombres de personas mayores de edad y de los representantes legales de los menores de edad, pero protegiendo los nombres de los niños y niñas (Recurso de Revisión RDA 6302/15 vs Comisión Nacional de Protección Social en Salud, 2016).

Estos casos permiten observar los elementos que los órganos garantes deben valorar para definir los grados de apertura o clasificación.

16

Véanse recursos de revisión: RDA 2910/15 (padrón del Programa IMSS-Prospera) del Comisionado Ponente Rosendoevgueni Monterrey Chepov, votado el 8 de julio de 2015; RDA 3459/14 (padrón de Programa de Innovación y Transferencia de Tecnología, de Incentivos para Productores de Maíz y Frijol, Agricultura Protegida, Agricultura de Autoconsumo y Ramas Productivas) de la Comisionada Ponente María Patricia Kurczyn Villalobos, votado el 17 de septiembre de 2014; RDA 2569/13 (padrón del Programa PROCAMPO) de la Comisionada Ponente Jacqueline Peschard Mariscal, votado el 19 de junio de 2013; RDA 4263/12 (Programa de Desarrollo Humano Oportunidades) resuelto el 13 de febrero 2013 y el 5940/11 (padrón del Programa de Subsidio a la Prima del Seguro Agropecuario) votado el 29 de febrero de 2012, ambos del Comisionado Ponente Ángel Trinidad Zaldívar; 987/10 (padrón del Programa Alianza para el Campo) de la Comisionada Ponente María Marván Laborde, votado el 7 de abril de 2010, disponibles en: <http://consultas.ifai.org.mx/Sesionessp>

17

El recurso de revisión 621/12 se resolvió por mayoría de los integrantes del entonces IFAI presentes, con tres votos a favor de las Comisionadas María Elena-Pérez Jaén Zermelo y Sigrid Arzt Colunga, y del Comisionado Gerardo Laveaga Rendón; con el voto disidente del Comisionado Ángel Trinidad Zaldívar.



18

En el artículo 69 del *Código Fiscal de la Federación* se establece el secreto fiscal, que implica que el personal oficial que intervenga en trámites relativos a la aplicación de las disposiciones tributarias estará obligado a guardar absoluta reserva en lo concerniente a las declaraciones y datos suministrados por los contribuyentes o por terceros con ellos relacionados, así como los obtenidos en el ejercicio de las facultades de comprobación. Algunos ejemplos de casos en los que el órgano garante nacional ha confirmado la clasificación de información fiscal de privados son: RDA 661/15 y sus acumulados del Comisionado Ponente Oscar Guerra Ford, votado el 19 de marzo de 2015; RDA 728/14 del Comisionado Ponente Ángel Trinidad Zaldívar, votado el 9 de abril de 2014; RDA 4059/13 de la Comisionada Ponente Jacqueline Peschard Mariscal, votado el 9 de octubre de 2013; 3787/11 de la Comisionada Ponente María Marván Laborde, votado el 28 de septiembre de 2011. Para consulta en: <http://consultas.ifai.org.mx/Sesionessp>

19

El primer recurso de revisión sobre cancelación de créditos fiscales fue el 6030/09 en contra del Servicio de Administración Tributaria, a cargo del Comisionado Ponente Ángel Trinidad Zaldívar, votado el 10 de marzo de 2010. Posteriormente, se resolvieron los recursos de revisión relacionados siguientes: 3880/10 del Comisionado Ángel Trinidad Zaldívar, votado el 22 de septiembre de 2010; 7806/10 votado el 30 de marzo de 2011 y RDA 297/12 votado el 20 de junio de 2012, ambos de la Comisionada Ponente Sigrí Arz Colunga; RDA 1912/12 votado el 01 de agosto de 2012 y el RDA 3452/12 votado el 31 de octubre de 2012, ambos de la Comisionada Ponente Jacqueline Peschard Mariscal. Los recursos en comento presentaron votaciones distintas, según la integración que se tenía del órgano colegiado, aunque fueron aprobados por mayoría en favor de la apertura, con los votos de las Comisionadas Jacqueline Peschard Mariscal, María Marván Laborde y María Elena-Pérez Jaén Zermelo, junto con el Comisionado Ángel Trinidad Zaldívar; pero con los votos en contra de la Comisionada Sigrí Arz Colunga y del Comisionado Gerardo Laveaga Rendón; así como, de la Comisionada María Elena-Pérez Jaén Zermelo en el caso del recurso de revisión 3880/10. Para consulta en: <http://consultas.ifai.org.mx/Sesionessp>

20

20 Véanse recursos de revisión: RDA

### 3.- Nombres de personas físicas o morales a quienes se les cancelaron o condonaron créditos fiscales.

Por regla general, el órgano garante nacional de transparencia ha confirmado la clasificación de información de contribuyentes particulares, bajo la figura del secreto fiscal prevista en la Ley.<sup>18</sup> No obstante, dicho secreto no debe considerarse absoluto, sino debe analizarse en cada caso, haciendo un balance que tome en cuenta el interés público. En ese tenor, tratándose de nombres de personas físicas o morales a quienes se les han cancelado o condonado créditos fiscales, el entonces IFAI ordenó su apertura, asociando este dato al monto y a los motivos de tal cancelación o condonación. Asimismo, dicha autoridad valoró que es de relevancia para la rendición de cuentas conocer la decisión por la que la autoridad fiscal determinó que dichos recursos dejarían de recaudarse, lo que incluye conocer los nombres de las personas, para garantizar el debido ejercicio de su facultad discrecional, evitando posibles favoritismos o arbitrariedades.

El primer caso de apertura de este tipo fue resuelto en el año 2010, y desde entonces se resolvieron otros asuntos en el mismo sentido, con votaciones divididas, prevaleciendo la entrega de los nombres por mayoría de los integrantes del órgano colegiado, con posiciones disidentes que daban mayor peso al secreto fiscal.<sup>19</sup>

La controversia que despertaron estos asuntos, junto con estudios académicos sobre la materia y casos judiciales interpuestos, detonaron avances legislativos en la apertura del secreto fiscal (Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación, 2013). Como refieren Luna Pla y Ríos Granados “vía legislativa, se abrió el secreto fiscal de los deudores tributarios con créditos fiscales firmes; créditos fiscales exigibles pero no garantizados; también a aquéllos [que] se les concede algún trato distinto en la ley, como la cancelación o condonación; deudores tributarios no localizados; los deudores tributarios que hayan recibido sentencia condenatoria por delitos fiscales” (2015, pág. 21), considerando la publicación de su nombre, razón social y clave del registro federal de contribuyentes (RFC) en Internet, al menos a partir de la entrada en vigor de dicha reforma legal, el 1° de enero de 2014.

El criterio de apertura de los nombres de personas físicas o morales a quienes se les cancelaron o condonaron créditos fiscales ha prevalecido con la integración actual del INAI, y se ha afianzado al ordenar su entrega por unanimidad.<sup>20</sup>

Asimismo, en la legislación general y federal de la materia, se logró incluir la publicidad en Internet del nombre, denominación o razón social y clave del RFC de quienes se les hubiera cancelado o condonado algún crédito fiscal, con los montos respectivos, como parte de las obligaciones de transparencia del Poder Ejecutivo.<sup>21</sup>

### 4.- Acceso a expedientes histórico-confidenciales.

Con la expedición de la *Ley Federal de Archivos* se abrió la posibilidad a los investigadores que, bajo determinadas condiciones, pudieran conocer hechos de carácter histórico con fines de divulgación científica.



En dicho ordenamiento, en el artículo 30, fracción I, se facultó al entonces IFAI a autorizar el acceso a información confidencial sensible con valor histórico que fuera solicitada para realizar una investigación o un estudio relevante para el país, quedando el investigador obligado, por escrito, a no divulgar dicha información personal.

En México, la regulación de archivos ha quedado en segundo plano en la agenda nacional; sin embargo, el órgano garante de transparencia ha tenido la oportunidad de aportar soluciones sobre el tema. Tal es el caso en el que una persona solicitó acceso a los expedientes histórico-confidenciales del Manicomio General “La Castañeda”, desde su inauguración hasta su clausura (1910-1968), para realizar un proyecto de investigación sobre su población psiquiátrica, respaldado por la Universidad Nacional Autónoma de México (11° Informe de Labores al H. Congreso de la Unión 2013, 2014, págs. 47-49).

En este asunto se requería la intervención del entonces IFAI, porque al tratarse de expedientes de tipo histórico-confidenciales con datos sensibles para poder tener acceso a los mismos debían transcurrir al menos 70 años,<sup>22</sup> no obstante podría anticiparse su consulta por razones de interés público, siempre que dicho órgano garante lo autorizara. Después del análisis correspondiente, se permitió el acceso a dichos expedientes imponiendo al solicitante la obligación, mediante una carta compromiso para consulta, de no difundir ninguna información que pudiera hacer identificable a los pacientes (Recurso de Revisión RDA 3645/13 vs Secretaría de Salud, 2013).

Casos como el citado muestran el beneficio de contar con archivos históricos para impulsar generación de conocimiento, dando acceso a ellos y cuidando la parte privada.

#### 5.- Información personal de fallecidos y acceso a expedientes médicos.

Cuando una persona se encuentra privada de su libertad, su situación jurídica, en principio, sería información confidencial porque corresponde a su ámbito privado, pero ¿qué sucede con los datos personales si su titular ha fallecido? (Código Civil Federal, 1928, reforma del 24 de diciembre de 2013).<sup>23</sup>

La protección de información personal de fallecidos es uno de los temas donde el órgano garante de transparencia ha tenido diferencia de posiciones. En el año 2009, se presentó un caso en el que se requirió a la Secretaría de Seguridad Pública, la lista de prisioneros fallecidos en el Penal de Máxima Seguridad del Altiplano y la copia de los expedientes médicos de éstos (7° Informe de Labores al H. Congreso de la Unión 2009, 2010, págs. 14-16).

El entonces IFAI avaló, por mayoría de votos, la clasificación de los nombres de los presos fenecidos al considerar que se debe respetar su memoria y dignidad; además de que los datos personales de dichos difuntos podían referir a sus familiares vivos, quienes tendrían derecho a su protección, porque su divulgación podría afectar sus derechos. Los votos disidentes<sup>24</sup> en este asunto planteaban la apertura de los nombres bajo el argumento de que con su fallecimiento ya no era posible causarles daño porque se extingue la acción y sanción penal<sup>25</sup> (Código Penal Federal, 1931, reforma del 18 de julio de 2016); asimismo, porque se

1667/16 del Comisionado Ponente Francisco Javier Acuña Llamas, votado el 27 de abril de 2016; RDA 5357/15 de la Comisionada Ponente Areli Cano, votado el 25 de noviembre de 2015; RDA 1118/15 y sus acumulados del Comisionado Ponente Rosendoevgueni Monterrey Chepov, votado el 29 de abril de 2015; RDA 1127/15 y su acumulado RDA 1141/15 del Comisionado Ponente Joel Salas Suárez, votado el 8 de abril de 2015; RDA 1119/15 y acumulados (confirma secreto fiscal de un contenido y ordena apertura de otro) de la Comisionada Ponente Ximena Puente de la Mora, votado el 29 de abril de 2015. Para consulta en: <http://consultas.ifai.org.mx/Sesionessp>

21  
Véase artículo 71, fracción I, inciso d), de la *Ley General de Transparencia* y artículo 69, fracción III, inciso d), de la *Ley Federal de Transparencia* de 2016.

22  
De acuerdo con el artículo 27 de la *Ley Federal de Archivos*, la información clasificada como confidencial con fundamento en la *Ley Federal de Transparencia*, respecto de la cual se haya determinado su conservación permanente por tener valor histórico, conservará tal carácter por un plazo de 30 años a partir de la fecha de creación del documento que la contenga; o bien, de 70 años tratándose de datos personales que afecten a la esfera más íntima de su titular o cuya utilización indebida pueda dar origen a discriminación o conlleve un riesgo grave para éste. Estos documentos se identificarán como históricos confidenciales y deberán permanecer en el archivo de concentración por el mismo plazo previsto, el cual una vez cumplido, deberán ser transferidos al Archivo General de la Nación o archivo histórico correspondiente, y no podrán ser clasificados en términos de la *Ley Federal de Transparencia*.

23  
En el artículo 22, del Título Primero “De las Personas Físicas”, del Libro Primero del Código Civil Federal mexicano, se establece que la capacidad jurídica de las personas físicas se adquiere por el nacimiento y se pierde por la muerte, aunque desde el momento en que un individuo es concebido, entra bajo la protección de la ley y se le tiene por nacido. Asimismo, por “daño moral” se entiende la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspecto físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás. Se presumirá

que hubo daño moral cuando se vulnera o menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas (artículo 1916 del Código Civil Federal).

24

El recurso de revisión 3751/09 se resolvió con una votación dividida de los integrantes del órgano colegiado, entonces IFAI, confirmando la clasificación de los nombres de los prisioneros fallecidos con tres votos a favor de las Comisionadas Jacqueline Peschard Mariscal, María Elena-Pérez Jaén Zermelo y Sigrid Arzt Colunga, y dos votos disidentes de la Comisionada Ponente María Marván Laborde y del Comisionado Ángel Trinidad Zaldívar.

25

La muerte del imputado extingue la acción penal, así como las sanciones que se le hubieren impuesto, a excepción de la reparación del daño, providencias precautorias, aseguramiento y la de decomiso de los instrumentos, objetos o productos del delito; así como los bienes cuyo valor equivalga a dicho producto (Título Quinto "De las Causas de Extinción de la Acción Penal", Capítulo I "Muerte del imputado o sentenciado", artículo 91 del Código Penal Federal).

26

En lo que respecta a la instrucción de entregar versiones públicas de los expedientes médicos, el recurso revisión 3751/09 se resolvió con cuatro votos a favor de las Comisionadas María Marván Laborde, Jacqueline Peschard Mariscal, María Elena-Pérez Jaén Zermelo y del Comisionado Ángel Trinidad Zaldívar; con un voto en contra de la Comisionada Sigrid Arzt Colunga, bajo el argumento de prevalencia del derecho al olvido de los deudos respecto de los datos personales confidenciales de los fallecidos, y del principio de finalidad de un expediente médico que busca dar seguimiento a la evolución médica de un paciente y no para ser público para cualquiera.

27

El recurso de revisión RDA 4674/13 se resolvió, en lo que se refiere a la clasificación del expediente clínico, con tres votos a favor de las Comisionadas Sigrid Arzt Colunga y María Elena-Pérez Jaén Zermelo, junto con el Comisionado Gerardo Laveaga Rendón, y con dos votos en contra de la Comisionada Ponente Jacqueline Peschard Mariscal y del Comisionado Ángel Trinidad Zaldívar.

consideraba de interés público conocer los nombres asociados a las condiciones en que murieron dichos reclusos bajo la custodia de autoridades del Estado, que ejercen una función punitiva y deben cuidar su integridad y salud (Recurso de Revisión 3751/09 vs Secretaría de Seguridad Pública, 2009).

En este mismo caso, respecto de la entrega de expedientes, por decisión de cuatro votos a favor y uno en contra, se instruyó a proporcionarlos en versión pública, aun y cuando, por regla general, solo ciertos familiares tienen derecho a ello, porque se valoró un interés público mayor de verificar el actuar de la autoridad, salvaguardando los datos personales relacionados con los familiares o terceras personas.<sup>26</sup>

Por otro lado, en lo que respecta al acceso a expedientes médicos, por regla general, se permite su consulta solo a sus titulares o representantes (Criterio INAI-IFAI 04/09, 2009). El análisis no resultó tan sencillo cuando al entonces IFAI se le planteó un asunto en el que se requería cualquier expediente clínico relacionado con la enfermedad del cáncer, sin identificarlo con una persona, para saber cuál era el procedimiento para la atención de pacientes con este padecimiento (Recurso de Revisión RDA 4674/13 vs Instituto Nacional de Cancerología, 2013).

La mayoría de los integrantes del órgano garante resolvió negar el acceso por considerar que el expediente médico es un conjunto único de información y de datos personales de un paciente que se integra para la atención médica. No obstante, dos miembros del colegiado plantearon un punto de vista diverso ante la peculiar petición, considerando la posibilidad de elaborar una versión pública de un expediente de un tratamiento común, eliminando cualquier dato que identificara a su titular, a fin de brindar acceso a un caso de estudio clínico de esta enfermedad, que resultaría de utilidad para alumnos o investigadores, sin vulnerar a quien lo padece.<sup>27</sup>

## V.- Balance y Retos.

Los diversos ejemplos de casos resueltos en el entonces IFAI, hoy INAI, plantean problemáticas de tensión de derechos y muestran los dilemas para delimitar su frontera.

Los precedentes citados dan cuenta del complejo ejercicio de ponderación que los órganos garantes deben realizar para decidir, si en un caso u otro, el beneficio del interés público de apertura de una información es mayor a protegerla mediante su clasificación.

La implementación de la *Ley General de Transparencia*, de la nueva *Ley Federal de Transparencia* de 2016 y de las legislaciones estatales en la materia apenas comienza. Hay mucho camino por andar, sigue pendiente la regulación general de datos personales en posesión del sector público y en materia de archivos.

En cuanto a la regulación de archivos, es fundamental prever reglas que consideren la protección y conservación de la información clasificada, que armonice procedimientos y plazos de resguardo, para garantizar su consulta cuando sea posible conocer su contenido.

Una tarea fundamental será la sistematización y unificación de criterios para resolver los casos en todo el país y evitar contradicciones. Si bien ya se emitieron los *Lineamientos para la emisión de criterios de interpretación del INAI* (2016), el reto de su integración radicará en identificar posiciones coincidentes y en homologar posturas disidentes, tomando en cuenta la diversidad de sujetos obligados y de circunstancias a nivel federal, estatal y municipal; además, de plantear soluciones para temas novedosos, como son los juicios orales, el acceso a personas con discapacidad o que hablan otra lengua.

Como señala Dieter Nohlen “en el estudio y en el diseño de las instituciones hay que tomar en cuenta el contexto” (2007, pág. 4) por lo que en la construcción de criterios para resolver se debe conjugar la visión federal con la local – ámbito de mayor cercanía ciudadana–, para responder a las distintas realidades del país y combatir la asimetría en el ejercicio de derechos.

Durante más de una década, los órganos de transparencia han propuesto soluciones que han sido innovadoras y progresistas, contribuyendo en el ejercicio efectivo del acceso a la información y de la protección de datos personales, e incentivando la transparencia en la gestión pública. Asimismo, resoluciones relevantes han servido de tiros de precisión para combatir las arraigadas prácticas de apropiación informativa de la cultura gubernamental mexicana, contrarias a la apertura; lo que ha permitido ganar terreno en materia de rendición de cuentas.

El camino recorrido para el desarrollo del acceso a la información y la protección de datos personales en México ha sido arduo, pero firme en paso. El conocimiento de estos derechos se ha socializado, los entes públicos se han sensibilizado y la ciudadanía ha encontrado utilidad práctica en su ejercicio con respuestas positivas de sus garantes.

Si bien lo sembrado en estos dos derechos ha dado fruto, los cambios de cultura y los procesos de formación ciudadana toman tiempo y demandan persistencia.

Es tarea necesaria de cada actor, desde la trinchera que le corresponda, seguir aportando y desarrollando en estas materias, para avanzar y afrontar los retos que demandan las nuevas regulaciones, en forma participativa, innovadora, incluyente, con sensibilidad, para construir la sociedad democrática mexicana que queremos.

### Lista de Referencias Bibliográficas

1a. CCXIX/2009, Primera Sala, DERECHOS AL HONOR Y A LA PRIVACIDAD. SU RESISTENCIA FRENTE A INSTANCIAS DE EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y EL DERECHO A LA INFORMACIÓN ES MENOR CUANDO SUS TITULARES TIENEN RESPONSABILIDADES PÚBLICAS, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época*, Tomo XXX, diciembre de 2009, p. 278.

1a. XLIII/2010, Primera Sala, LIBERTAD DE EXPRESIÓN DERECHO A LA INFORMACIÓN Y A LA INTIMIDAD. PARÁMETROS PARA RESOLVER MEDIANTE UN EJERCICIO DE PONDERACIÓN CASOS EN QUE SE ENCUENTREN EN CONFLICTO TALES DERECHOS FUNDAMENTALES SEA QUE SE TRATE DE PERSONAJES PÚBLICOS O PERSONAS PRIVADAS. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época*, Tomo XXXI, marzo de 2010, p. 928.

1a. XXXII/2012, Primera Sala, DERECHO HUMANO AL NOMBRE. ES UN ELEMENTO DETERMINANTE DE LA IDENTIDAD, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro VI, marzo de 2010, p. 275.

I.4o.A.70 K, Tribunal Colegiado, SUSPENSIÓN EN EL AMPARO. CONFORME A LA TEORÍA DE PONDERACIÓN DE PRINCIPIOS DEBE NEGARSE SI EL INTERÉS SOCIAL CONSTITUCIONALMENTE TUTELADO ES PREFERENTE AL DEL PARTICULAR, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de 2006, p. 2346.

*Acuerdo del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, por el que se aprueban los Lineamientos generales en materia de clasificación y desclasificación de la información*, 15 de abril de 2016, Diario Oficial de la Federación en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5433280&fecha=15/04/2016](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5433280&fecha=15/04/2016)

*Acuerdo mediante el cual se aprueban los Lineamientos para la emisión de criterios de interpretación del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales*, 3 de marzo de 2016, Diario Oficial de la Federación en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5428453&fecha=03/03/2016](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5428453&fecha=03/03/2016)

*Código Civil Federal*, 31 de agosto de 1928, reforma del 24 de diciembre de 2013, Diario Oficial de la Federación en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/2\\_241213.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/2_241213.pdf)

*Código Penal Federal*, 14 de agosto de 1931, reforma del 18 de julio de 2016, Diario Oficial de la Federación en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9\\_180716.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9_180716.pdf)

*Criterio INAI-IFAI 01/13. Fotografía de una persona física que conste en su título o cédula profesional no es susceptible de clasificarse con carácter de confidencial*, (2013), en: <http://inicio.ifai.org.mx/Criterios/Criterio%20001-13%20%20FOTOGRAF%C3%8DA%20DE%20PERSONAS%20F%C3%8DSICAS%20EN%20T%C3%8DTULO%20O%20C%C3%89DULA.PDF>

*Criterio INAI-IFAI 03/09. Curriculum Vitae de servidores públicos. Es obligación de los sujetos obligados otorgar acceso a versiones públicas de los mismos ante una solicitud de acceso*, (2009), en: <http://inicio.ifai.org.mx/Criterios/03-09%20Curriculum%20Vitae.pdf>

*Criterio INAI-IFAI 04/09. Expediente clínico. Por regla general su confidencialidad no es oponible al titular de los datos personales o a su representante legal*, (2009), en: <http://inicio.ifai.org.mx/Criterios/04-09%20Expediente%20cl%C3%A9nico.pdf>

*Criterio INAI-IFAI 10/10. La firma de los servidores públicos es información de carácter público cuando ésta es utilizada en el ejercicio de las facultades conferidas para el desempeño del servicio público*, (2010), en: <http://inicio.ifai.org.mx/Criterios/Criterio%20010-10%20%20Firma%20de%20servidores%20p%C3%89Blicos.pdf>



*Criterio INAI-IFAI 16/10. Procede el otorgamiento de una versión pública en los casos de solicitudes de acceso a licencias médicas de servidores públicos, (2010), en:* <http://inicio.ifai.org.mx/Criterios/Criterio%20%20016-10%20Licencias%20m%C3%A9dicas.pdf>

*Decreto por el que se abroga la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y se expide la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 9 de mayo de 2016, Diario Oficial de la Federación en:* [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5436283&fecha=09/05/2016](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5436283&fecha=09/05/2016)

*Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo con siete fracciones al artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 20 de julio de 2007, Diario Oficial de la Federación en:* [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4994148&fecha=20/07/2007](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4994148&fecha=20/07/2007)

*Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo, recorriéndose los subsecuentes en su orden, al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1º de junio de 2009, Diario Oficial de la Federación en:* [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5092143&fecha=01/06/2009](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5092143&fecha=01/06/2009)

*Decreto por el que se expide la Ley Federal de Archivos, 23 de enero de 2012, Diario Oficial de la Federación en:* [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5230610&fecha=23/01/2012](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5230610&fecha=23/01/2012)

*Decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 4 de mayo de 2015, Diario Oficial de la Federación en :* [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015)

*Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10 de junio de 2011, Diario Oficial de la Federación:* [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011)

*Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia, 7 de febrero de 2014, Diario Oficial de la Federación en:* [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5332003&fecha=07/02/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332003&fecha=07/02/2014)

*Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación, 9 de diciembre de 2013, Diario Oficial de la Federación en:* [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5324942&fecha=09/12/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5324942&fecha=09/12/2013)

Dieter, N. (2007), "Instituciones y Cultura Política", en Córdova Vianello, L. & Salazar Ugarte, P., *Constitución, democracia y elecciones: la reforma que viene*, 1a. ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, p. 4.

Garzón Valdés, E., (2015), *Lo íntimo, lo privado y lo público*, Cuadernos de Transparencia No. 6, México, IFAI-INAÍ, pp. 8-9.



*Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, 11 de junio de 2002, Diario Oficial de la Federación en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=727870&fecha=11/06/2002](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=727870&fecha=11/06/2002)

Luna Pla, I. & Ríos Granados, G., (2015), *El ABC del secreto de los deudores fiscales*, Cuaderno de Transparencia No.20, México, INAI, p. 21.

México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (2010), *7° Informe de Labores al H. Congreso de la Unión 2009*, pp.14-16

México, Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (2013), *10° Informe de Labores al H. Congreso de la Unión 2012*, pp. 38-40.

México, Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (2014), *11° Informe de Labores al H. Congreso de la Unión 2013*, pp.47-49.

Novoa Monreal, E., (2001), *Derecho a la vida privada y libertad de información: un conflicto de derechos*, 6 ed., México, Siglo XXI, p. 205.

*Recurso de Revisión 3751/09 vs Secretaría de Seguridad Pública*, Comisionada Ponente María Marván Laborde, 25 de noviembre de 2009, en: <http://consultas.ifai.org.mx/descargar.php?r=./pdf/resoluciones/2009/&a=3751.pdf>

*Recurso de Revisión RDA 0621/12 vs Instituto Mexicano del Seguro Social*, Comisionada Ponente Sigrid Artz Colunga, 11 de julio de 2012, en: <http://consultas.ifai.org.mx/descargar.php?r=./pdf/resoluciones/2012/&a=RDA%20621.pdf>

*Recurso de Revisión RDA 2843/12 vs Secretaría de Educación Pública*, Comisionado Ponente Ángel Trinidad Zaldívar, 31 de octubre de 2012, en: [http://consultas.ifai.org.mx/descargar.php?r=./pdf/sesiones\\_publicas/doctos/2012/&a=RDA%202843.pdf](http://consultas.ifai.org.mx/descargar.php?r=./pdf/sesiones_publicas/doctos/2012/&a=RDA%202843.pdf)

*Recurso de Revisión RDA 3645/13 vs Secretaría de Salud*, Comisionado Ponente Ángel Trinidad Zaldívar, 23 de octubre de 2013, en: <http://consultas.ifai.org.mx/descargar.php?r=./pdf/resoluciones/2013/&a=RDA%203645.pdf>

*Recurso de Revisión RDA 4674/13 vs Instituto Nacional de Cancerología*, Comisionada Ponente Jacqueline Peschard Mariscal, 4 de diciembre de 2013, en: <http://consultas.ifai.org.mx/descargar.php?r=./pdf/resoluciones/2013/&a=RDA%204674.pdf>

*Recurso de Revisión RDA 6302/15 vs Comisión Nacional de Protección Social en Salud*, Comisionada Ponente Areli Cano Guadiana, 20 de enero de 2016, en: [http://consultas.ifai.org.mx/descargar.php?r=./pdf/sesiones\\_publicas/doctos/2015/&a=RDA%206302.pdf](http://consultas.ifai.org.mx/descargar.php?r=./pdf/sesiones_publicas/doctos/2015/&a=RDA%206302.pdf)



## JUEVES 9 DE JUNIO

### Salas de capacitación "A" y "B"

Objetivo: Reflexionar sobre la dimensión archivística del Estado, como garantía de buen gobierno y de la preservación de la memoria colectiva del país, así como elemento esencial de su vida institucional y referencia indispensable para la toma de decisiones.

## JORNADA 6

### "Archivos, acceso a la información y democracia"

"La agenda de actividades para alcanzar el acceso a la información: una visión desde la gestión documental y la archivística al interior del Estado de San Luis Potosí" (México), **Sandra López López y Martín Ángel Cervantes Acosta**

"El documento de archivo como pilar de la transparencia democrática" (México), **Jorge Antonio Chávez Ortiz y Luis Francisco Rivero Zambrano**

"Transparencia y memoria en la administración pública" (Brasil)  
**Marcelo Lopes Kroth y Gustavo Zanini Kantorski**

"Práctica, discurso, continuidad. Un análisis de la apropiación del aprendizaje de acceso a la información pro los estudiantes de archivonomía" (Brasil)  
**Henrique Elías Cabral y Christinne Costa Eloy**

Moderador: **José de Jesús Ramírez**, Coordinador Ejecutivo del INAI.

"La agenda de actividades para alcanzar el acceso a la información: una visión desde la gestión documental y la archivística al interior del Estado de San Luis Potosí"

"El documento de archivo como pilar de la transparencia democrática"

## JORNADA 6

### Archivos, acceso a la información y democracia

#### La agenda de actividades para alcanzar el acceso a la información: una visión desde la gestión documental y la archivística al interior del Estado de San Luis Potosí

Sandra López  
[sandra.lopez@uaslp.mx](mailto:sandra.lopez@uaslp.mx)

Martin Ángel Cervantes Acosta  
[martin@uaslp.mx](mailto:martin@uaslp.mx)

**Resumen:** El estado de San Luis Potosí en apego al nuevo paradigma que establecieron las políticas públicas del ámbito federal en el ámbito de transparencia, acceso a la información pública y archivos en el presente siglo, ha desarrollado su propia base jurídica para adecuarse a las directrices en materia, considerando el contexto actual de democracia en donde sus pilares son tanto el derecho a la información y el derecho a la intimidad sin dejar de considerar la complejidad de sus relaciones como es la multiplicidad de actores con intereses diversos, la delegación de funciones del Estado, la interacción en aumento de instancias estatales con actores sociales, algunos con mayor poder que otros para influir en el curso de los acontecimientos, gracias a que cuentan con mayor o menor capacidad de incidencia política. Desde el año 2007 las instituciones encargadas de hacer cumplir las leyes y los entes obligados, han ejecutado tareas encaminadas a la contribución de los objetivos de las disposiciones legales. En este sentido, el trabajo pretende desde una visión académica dar a conocer las actividades que han desarrollado los responsables de hacer valer las leyes y a quienes confiere la obligación de cumplirlas, durante el período de 2007 al 2015. Con el firme objetivo de realizar un análisis del estado que guardan el proceso de la gestión documental y los archivísticos como engranes fundamentales para el acceso a la información pública. Por otra parte, resulta de importancia conocer cuáles son de ellos, los que aún quedan pendientes de ser incorporados y que son trascendentales para garantizar beneficios de manera directa al productor documental, a la institución y a la sociedad.

**Palabras clave:** acceso a la información – transparencia – gestión documental y archivística.

**Abstract:** The state of San Luis Potosi in accordance with new paradigm that established public policies of the federal level in the field of transparency, access to public information and files in this century, has developed its own legal basis to suit the guidelines considering the current context of democracy where the pillars are both right to information and the right to privacy while considering the complexity of their relationships as it is the multiplicity of actors with diverse interests, the

delegation of functions of the state, increased interaction with stakeholders state bodies, some more powerful than others to influence the course of events, because they have greater or lesser capacity of advocacy. Since 2007 the institutions responsible for enforcing laws and forced authorities have executed tasks aimed at the contribution of the objectives of the laws. In this sense, work from an academic vision aims to publicize the activities that have developed those responsible for enforcing the laws and who confers an obligation to comply, during the period 2007 to 2015. With the firm objective of an analysis the state that keep the process of document management and archival as fundamental for access to public information gears. Moreover, it's important to know which are of them, still remain to be built and that are vital to ensure benefits directly to the documentary producer, the institution and the society.

**Keywords:** access to information - transparency - records management - archiving.

### Introducción

La primer década del siglo XXI es para nuestro país, un periodo donde se gestaron en gran medida las disposiciones legales federales y estatales en materia de transparencia y acceso a la información pública. El nuevo escenario que perfilaba la política de información de ambos gobiernos, tenía la directriz para encaminar a las instituciones públicas a tomar acciones para atender aquellos hacinamientos de documentos que por largos tiempos se mantuvieron en condiciones de abandono, impulsando el establecimiento de actividades archivísticas al interior de los entes obligados, con miras de dar cumplimiento a las disposiciones legales en materia de transparencia y acceso a la información.

Las nuevas leyes, impactarán para la creación, abrogación y derogación de leyes estatales en materia de archivos, también en la modificación o la creación de instituciones y órganos encargados de hacer cumplirlas, mediante la asignación o incremento de sus funciones, o subordinando unas con otras, siempre con la intención de desarrollar una nueva perspectiva entorno a las actividades al interior de los archivos. Mencionar que aunque las disposiciones legales en transparencia y acceso a la información, y las de archivos tiene una explosión a principios del siglo XXI en nuestro país y el propio estado, también es importante señalar que la legislación archivística en distintos estados del país ya había sido trabajada desde la segunda mitad del siglo XX.

De esta manera, y particularmente al interior de nuestro estado nos permite observar retrospectivamente los escenarios que tuvieron los archivos administrativos e históricos, para comprender la realidad que enfrentan nuestros archivos hoy en día, pero sobre todo, tener claro que los retos para los responsables de generar, aplicar las ley y lineamientos en materia de archivos son de dimensiones mayúsculas, así como para los entes obligados que producen y conservan los documentos archivísticos.

### El estatus de los archivos históricos: segunda mitad del siglo XX

San Luis Potosí tiene su primer Ley en materia de archivos en el año de 1955, cuando el aquel día 11 de abril se publica el Decreto número 22 del H. XLI Congreso Constitucional del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, el mismo establece



la Ley que crea el Consejo Estatal de Archivos Históricos. Su objetivo se centraba en otorgar al Consejo el velar por la conservación y organización de los archivos oficiales del estado, eclesiásticos o particulares, que por su importancia puedan contribuir a la ampliación de nuestros conocimientos históricos y en general, a la afirmación de nuestra cultura.<sup>1</sup>

El nacimiento de la Ley tenía sustento entre otros aspectos, porque al estado de San Luis Potosí se le consideraba en ese entonces, el peor, entre los que estaban en mal estado de todos los de la república<sup>2</sup>, situación que permitía ser objeto de constantes acciones negativas como las que declaraba por aquellos tiempos el Lic. Rafael Montejano y Aguiñaga, ante el saqueo y destrucción, no refrenado, de los archivos potosinos, desde hace años venimos propugnando por la salvación, conservación y organización del patrimonio nacional<sup>3</sup>.

En este sentido, al Consejo Estatal de Archivos Históricos a través del artículo 7o se le encomendaba elaborar programas tendientes a satisfacer distintos objetivos, destacando la formulación de leyes para protección del patrimonio histórico documental del estado, adopción de sistemas y métodos modernos para facilitar la clasificación y consulta de los Archivos, el establecimiento de medidas para la conservación, y de ser necesario para la restauración, la elaboración de índices de los archivos y documentos más importantes, la publicación de un boletín o revista donde se dé a conocer el resultado de sus actividades.

En el papel, se consideraba para aquel entonces lo que se creía necesario para poder rescatar los archivos históricos de las condiciones en que se encontraban, aquí habrá que ser puntuales respecto a que para el año en que se publica el Decreto 22 la figura de Archivo Histórico como institución aún no se establecía en el Estado de San Luis Potosí, lo que nos permite aseverar que lo que la Ley esta direccionada a lo que concierne al archivo histórico como conjunto de documentos que por sus valores secundarios estaban atesorados en las instituciones públicas. Sin embargo, este primer intento por atacar el mal que afectaba a los archivos, quedará en eso, dicho que se sustenta a partir de lo que señala Montejano y Aguiñaga en 1965 el decreto no tuvo vigencia ninguna; ni siquiera se integró el Consejo, para infortunio de los Archivos y de la Historia, nada pues desde el punto de vista efectivo, se consiguió<sup>4</sup>.

Posteriormente en 1978, el Decreto 22 fue objeto de una modificación a través de la publicación en el mes de septiembre de los Decretos 3 y 4, que determinaban la incorporación como parte del Consejo a la Academia de Historia Potosina y a la Sociedad Potosina de Estudios Históricos, supliendo a los representantes de Protocolos y del Instituto Nacional de Antropología e Historia.

Finalmente, el Decreto 22 fue derogado al publicarse en 1979 en el Periódico Oficial del Estado el Decreto 49 con el que se establece el Archivo Histórico del Estado "Lic. Antonio Rocha", acontecimiento que se celebraba con júbilo porque a decir en aquel momento por un diario local concluye la historia trágica de los archivos potosinos, hoy tienen un lugar de resguardo seguro<sup>5</sup>. Este hecho permitía instituir al Archivo Histórico como institución, mismo que estaría integrado por los fondos documentales históricos de las dependencias oficiales, estatales y municipales y con adquisiciones o donativos de documentos referentes al Estado de San Luis Potosí<sup>6</sup>.

1  
"Consejo Estatal de Archivos Históricos de San Luis Potosí: Decreto y Reglamento 1955," *Boletín Fichas de Bibliografía Potosina*, Julio – Septiembre, Vol. 8, Núm. 3, p.96.

2  
"Es desastroso el estado de los archivos potosinos: documentos importantísimos están a punto de perderse, Don Antonio Pompa y Pompa rescata información de gran valor histórico", *El Sol de San Luis*, 21 de Octubre, 1954, Año 2, Núm. 687, p. 4

3  
MONTEJANO Y AGUIÑAGA, Rafael, "Consejo Estatal de Archivos Históricos de San Luis Potosí: Decreto y Reglamento 1955", *Boletín Fichas de Bibliografía Potosina*, Julio – Septiembre, Vol. 8, Núm. 3, p.96.

4  
Ibid. p. 96.

5  
"Concluye la historia trágica de los archivos potosinos, hoy tienen ya un lugar de resguardo seguro", *El Heraldo*, 27 de Septiembre, 1978. p. 1

6  
SAN LUIS POTOSI, "Decreto 49/1979, de 8 de febrero, con el que se crea el Archivo Histórico del Estado "Lic. Antonio Rocha Cordero", Periódico Oficial del Estado, 1979, p. 1.

Las responsabilidades que se le asignan se orientan a la organización, difusión, la preservación y conservación, a través de actividades de preservación, la adquisición a través del canje, integrar sistemas para facilitar la consulta documental, servicio de fotocopiado, inventariar los archivos estatales y municipales, elaboración de índices, formular legislación que proteja el patrimonio histórico y documental, editar una publicación.

En este sentido, hay que señalar que las funciones de inventariar archivos estatales y municipales, la de formular legislación para proteger el patrimonio histórico y documental, así como, la elaboración de índices, son actividades que desde la creación del Archivo Histórico se postergaron y hasta nuestros tiempos lo que existe es un trabajo incipiente o nulo en ellos. Sin embargo, también hay que reconocer que el Archivo Histórico se ha dedicado en atender aspectos prioritarios de organización, difusión y conservación.

Los antecedentes que presentamos dan el panorama de nuestros archivos históricos de la segunda mitad del siglo XX, no así de la situación que prevalecía en los archivos administrativos (trabajo de investigación que está en perspectiva por docentes de la FCI), que repentinamente a principios del siglo XXI serán trastocados con la aparición de la legislación en materia de transparencia y acceso a la información pública del estado, así como la de archivos.

#### El estatus de los archivos administrativos: principios del siglo XXI

A veintinueve años de haberse constituido la Ley que creaba el Archivo Histórico Lic. "Antonio Rocha Cordero" con las responsabilidades de organizar, difundir y preservar los fondos históricos del estado de San Luis Potosí, se publica el día 7 de mayo del año 2007 en Periódico Oficial del Estado la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado, abrogando la Ley de Transparencia Administrativa y Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí de fecha del 20 de marzo del 2003.

Las dimensiones y estructura entre una y otra son diferentes pero que por el momento no son objeto de este trabajo, por lo que sólo nos avocaremos a ello en el sentido de que la ley abrogada no consideró la conformación del Sistema Estatal de Documentación y Archivos, mismo que da vida la ley de 2007, tal y como lo manifiesta el Título Séptimo de la Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública de San Luis Potosí, Capítulo III Del Sistema Estatal de Documentación y Archivos.

Particularmente su artículo 91, lo define como la unidad administrativa responsable de aplicar regulaciones que se establezcan en materia de administración e información en posesión de las entidades públicas, así como, de dictar los lineamientos y criterios técnicos para organizar y sistematizar la integración, administración y resguardo de los archivos de trámite y los archivos históricos; con este objeto se consideran las opiniones técnicas de las unidades de información pública de cada entidad.

Para el día 18 de octubre de 2007, se publica el Decreto 234 que adiciona a la Constitución Política del Estado de San Luis Potosí el Artículo 17 BIS, estableciendo como órgano constitucional autónomo a la Comisión de Acceso a la Información

Pública, y dependiente de éste habrá un Sistema Estatal de Documentación y Archivos, estableciéndolo como la unidad administrativa responsable de aplicar las regulaciones que se establezcan en materia de administración y sistematización de la documentación e información en posesión de las entidades públicas.

Lo anterior, hizo necesario establecer una modificación al texto original del Artículo 91 de la Ley de Transparencia de 2007, la reforma, fue publicada el día 6 de junio de 2008 y respeta la responsabilidad que la Constitución del Estado le confiere al SEDA en su Artículo 17 BIS, y se integra textualmente, la segunda responsabilidad que le había encomendado la Ley Transparencia de 2007.

Hay que señalar que el tiempo transcurrido en esta serie de ajustes a la legislación en materia de transparencia y a la propia Constitución del Estado de San Luis Potosí, no afectó al SEDA en el desarrollo de sus funciones, dado que éste no entro en funciones hasta el segundo semestre del año 2008, como bien lo señaló en el año 2011 el Lic. Gabriel F. Cortés López<sup>7</sup>, Director de Documentación y Archivo del SEDA.

En el transcurso de estos siete años, los trabajos desarrollados por el SEDA se sustentaron en las disposiciones emanadas de la Ley de Transparencia, los Lineamientos para la Gestión de Archivos Administrativos y Resguardo de la Información Pública del Estado de San Luis Potosí publicados en el Periódico Oficial el 17 de julio de 2008 y el Manual de Organización Archivística de las Dependencias y entidades de la administración pública del Estado y Municipios publicado en el Periódico Oficial el 31 de enero de 2009.

Para el día 20 de octubre de 2012, se publica en el Periódico Oficial del Estado la Ley de Archivos del Estado de San Luis Potosí, en su exposición de motivos refiere a la necesidad de fortalecer el marco jurídico estatal con una Ley de Archivos que especifique procedimientos de administración y preservación de los acervos documentales, dejando al SEDA como el órgano de coordinación, regulación y supervisión de las unidades de información pública y coordinadores de archivos, integradas en cada entidad junto con el apoyo de un Comité Técnico de Archivo al que se encomienda lograr la colaboración y coordinación entre archivos públicos y privados.

La publicación de la ley en materia de archivos, generó la necesidad modificar parcialmente el artículo 91 y 92 de la Ley de Transparencia, así lo demuestra la reforma que se hace el día 7 de mayo de 2013 a referida ley. Al primero se le reconoce como *órgano* y se le adhiere lo concerniente a la *Ley de Archivos*, en el otro, se le otorga la responsabilidad de la coordinación, regulación y supervisión de los *coordinadores, jefes o encargados de archivo*, ya no sólo serán las unidades de información de las entidades públicas. Cabe señalar, que la Ley de Transparencia siguió teniendo reformas, la última que se realizó fue la del 31 de Diciembre de 2014, sin que el Título Séptimo Capítulo III correspondiente al Sistema Estatal de Documentación y Archivos sufra modificación alguna.

A decir verdad, propiamente la responsabilidad que establece la Ley de Archivos del Estado de San Luis Potosí recae de manera exclusiva en el Director General de Sistema Estatal de Documentación y Archivos, además de su subalterno, el Director de Documentación y Archivos. Es necesario mencionar, que de acuerdo al organigrama declarado en el Manual de Organización de CEGAIP, para la segunda autoridad en mención, sólo tiene bajo su cargo dos auxiliares, lo que representaba

<sup>7</sup> CORTÉS LÓPEZ, Francisco F., Organización de archivos públicos en San Luis Potosí. México, XXXIII Reunión Nacional de Archivos, Manzanillo, Colima, 2011.

un desafío inmenso ante la realidad que presentan hacia el 2010 la mayoría de los archivos administrativos e históricos del estado.

Basta señalar los resultados que arrojó un primer diagnóstico de archivos públicos (realizado a 104 entidades) del estado de San Luis Potosí, trabajo encabezado por el Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública en colaboración con la Escuela de Ciencias de la Información<sup>8</sup>, y del que daba cuenta el Director de Documentación y Archivo del SEDA en la XXXIII Reunión Nacional de Archivos del año 2011, señalando como problemática detectada, el desconocimiento total acerca de la integración correcta de expedientes; inconsistencias graves de procedimientos de entrega – recepción de los cargos públicos; extravío de documentos oficiales; falta de conciencia sobre la importancia de conservación de documentos públicos; problemas en medidas para la conservación y prevención; las políticas públicas no contemplan los archivos públicos; entre otros. Dichos resultados, son fácil de explicar cuando nos detenemos a revisar la historia por la que han atravesado nuestros archivos, y aunque los esfuerzos han estado dándose desde la segunda mitad del siglo XX en la parte de los archivos históricos.

Con muy reservado optimismo, hemos de considerar que el Sistema Estatal de Documentación y Archivos pueda alcanzar con su estructura orgánica llevar a buenos términos tan sólo lo que la Ley de Archivos le ha conferido en materia de administración y sistematización de archivos. En este sentido hemos de mencionar, que la ley le confiere seis objetivos y dieciséis atribuciones, que de alguna manera al trasladarse al Reglamento Interior de la CEGAIP, se definen en 14 atribuciones para el Director General del SEDA y 13 para el Director de Documentación y Archivos del SEDA, sin considerar las correspondientes al tema de transparencia y datos personales.

Por otra parte, nuestro dicho se fundamenta aún más, cuando hacemos una trazabilidad con las atribuciones que se le otorgan en el Reglamento Interior de CEGAIP y la Ley de Archivos del Estado con lo que ha desarrollado e informado hasta el año 2015 en materia de archivos<sup>9</sup>, donde se observa particular atención en la profesionalización, la celebración de convenios, dictámenes de cuadros de clasificación archivística y la organización de eventos (ver Tabla de informes).

### Los entes obligados

En este entramado de engranes para hacer posible el desafío que existe en materia de archivos administrativos e históricos, otro de los de más importancia es el que representan los entes obligados, pues son propiamente los que deben hacer que se comience a mover la práctica de la administración de documentos y archivos en todo su interior. La legislación es clara en asignar las responsabilidades en la materia, que va desde la estructura orgánica que deben poseer hasta los procesos y actividades a desarrollar dentro de los archivos administrativos e históricos. Determina que los entes obligados deben contar con las unidades de trámite, de concentración e histórico. Además, con la figura del Coordinador de Archivos y de responsables en cada una de las unidades, definiendo sus funciones.

En este sentido, y a manera de ejemplificar lo que sucede al interior de los entes obligados retrospectivamente y en el presente, podemos mencionar que la Universidad Autónoma de San Luis Potosí en la década de los setentas contaba con

<sup>8</sup> COMISION ESTATAL DE GARANTIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PUBLICA, Diagnostico de los Archivos Públicos en San Luis Potosí: Investigación del estado actual de los Archivos Públicos en San Luis Potosí, México, Cegaip, UASLP, FCI, 2010.

<sup>9</sup> Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública, Informe de actividades 2013 – 2014, Recuperado el 18 de mayo de 2016, de [https://drive.google.com/folderview?id=0B4uOB8f5mSL\\_aINORW1wUWowUmM&usp=drive\\_web&tid=0B9dFIGI0aDHafIhoOFhDNDNGd2J6X3N1U2ZvMmoyU3laSkQwbmNRUGVhZ0lXY3ByUVZQR1E](https://drive.google.com/folderview?id=0B4uOB8f5mSL_aINORW1wUWowUmM&usp=drive_web&tid=0B9dFIGI0aDHafIhoOFhDNDNGd2J6X3N1U2ZvMmoyU3laSkQwbmNRUGVhZ0lXY3ByUVZQR1E)



archivos de trámite y de concentración en cada entidad académica y administrativa derivados de sus propias actividades administrativas, y en cada una de ellas se realizaban actividades archivísticas sin saber que lo eran y sin una normativa y lineamientos declarados, aun así cubrían sus necesidades. En el último cuarto del siglo XX se creó el Archivo Universitario como departamento dependiente de la División de Servicios Escolares y aunque la UASLP tenía una estructura orgánica, esta no estaba aprobada formalmente.

Actualmente la Universidad al considerarse un ente obligado ha emprendido acciones para cumplir con la responsabilidad que le compete, desde el 2005 se la cambia el nombre de Archivo Universitario a Archivo General Universitario, se nombra un Encargado de archivo, se contrata personal profesional para el adecuado manejo de la información ahí generada y se gestionan recursos materiales y financieros, del 2006 a la fecha se ha establecido una serie de normativa y lineamientos, entre ellos Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, Reglamento del Archivo General de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí y los Manuales de Procedimiento y de Organización del propio Archivo General Universitario; y organizacionalmente establece una Unidad de Enlace y un Comité de Información Pública, en el que se quita al Asistente de la Unidad de Información, se integra al Jefe del Archivo General

Dentro de su Plan Institucional de Desarrollo la UASLP tiene entre sus planes de acción aplicar políticas generales enfocadas a la actualización permanente de la estructura organizacional, con la implementación de proyectos y actividades que contribuyan a que la universidad sea un referente de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas.

Las realidades de contexto de la administración documental y archivos entre el ente que tiene la encomienda de lograr el objeto de la Ley de Archivos y la de los entes obligados, finalmente muestran intentos por dinamizar el estatus de los archivos administrativos e históricos en búsqueda de hacer realidad y efectivo el acceso a la información pública, sin embargo, no podemos debemos dejar de mencionar que se entiende por las razones históricas y culturales que los avances son demasiados lentos y con esfuerzos muy particulares que denotan poco avance para lograr consolidar la actividad documental y de archivos como el satisfactor que atiende en forma efectiva el acceso a la información pública.

## Conclusiones

Con lo expuesto en el cuerpo del trabajo, en ningún momento se pretende culpar de las realidades que por tiempo han prevalecido nuestros archivos administrativos e históricos, más bien se ha pretendido dejar constancia de las acciones que se han emprendido para abatirlas, su logro o no estará siempre determinada por las condiciones sociales, políticas, culturales y humanas del contexto y el tiempo. En este sentido y concluyendo con el origen del título de nuestra ponencia, hemos de señalar lo que para nosotros son las actividades en materia de administración documental y archivos que quedan en agenda para lograr objetivamente el acceso a la información pública:



- Robustecer la estructura orgánica del Sistema Estatal de Documentación y Archivos, en particular el área de Dirección de Documentación y Archivos, con áreas muy definidas como para atender legislación y normativa, de administración documental y archivos, además de la investigación, que lo consolide realmente como el organismo normativo, rector, vigilante y ejecutor en materia de archivos en el Estado de San Luis Potosí.
- Fortalecer la planeación y gestión de los presupuestos que conlleven a la consolidación y continuidad de los recursos humanos encargados de la administración documental y los archivos. Por igual, al mejoramiento y desarrollo de la infraestructura física, mobiliario y equipo.
- Desarrollar y adecuar las normativas que consoliden prácticas eficientes para la administración documental, que contribuya al desarrollo, funcionamiento y consolidación de sistemas de gestión documental al interior de los entes obligados.
- Desarrollar y consolidar políticas, técnicas y lineamientos que garanticen el desarrollo eficiente de la producción, organización, valoración documental, transferencia y depuración documental.

#### Bibliografía

COMISION ESTATAL DE GARANTIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PUBLICA, Diagnostico de los Archivos Públicos en San Luis Potosí: Investigación del estado actual de los Archivos Públicos en San Luis Potosí, México, Cegaip, UASLP, FCI, 2010.

"Concluye la historia trágica de los archivos potosinos, hoy tienen ya un lugar de resguardo seguro", *El Heraldo*, 27 de Septiembre, 1978. p. 1

CORTÉS LÓPEZ, Francisco F., "Organización de archivos públicos en San Luis Potosí. México", *XXXIII Reunión Nacional de Archivos*, Manzanillo, Colima, 2011.

"Es desastroso el estado de los archivos potosinos: documentos importantísimos están a punto de perderse, Don Antonio Pompa y Pompa rescata información de gran valor histórico", *El Sol de San Luis*, 21 de Octubre, 1954, Año 2, Núm. 687, p. 4

*LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ*, LVIII Legislatura, 2007.

MONTEJANO Y AGUIÑAGA, Rafael, "Consejo Estatal de Archivos Históricos de San Luis Potosí: Decreto y Reglamento 1955", *Boletín Fichas de Bibliografía Potosina*, Julio – Septiembre, Vol. 8, Núm. 3, p.96.

PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE SAN LUIS POTOSI, Edición extraordinaria, XCI, 23 de agosto de 2008 "Ley de archivos"

PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE SAN LUIS POTOSI, Edición ordinaria, XCI, 17 de julio de 2008 "Lineamientos para la gestión de archivos"

SAN LUIS POTOSI, “Decreto 49/1979, de 8 de febrero, con el que se crea el Archivo Histórico del Estado “Lic. Antonio Rocha Cordero”, Periódico Oficial del Estado, 1979, p. 1

Anexo

Tabla de informes

Informe de Actividades	Período					
Normativa y lineamientos	08 - 09	10 - 11	11 - 12	12 - 13	13 - 14	14 – 15
Manual de procedimientos archivísticos para las dependencias y entidades del Estado de San LuisPotosí, publicado en el Periódico Oficial del Estado el 31 de enero de 2009. 8Con el propósito de que sea una herramienta técnica destinada a instruir en la elaboración de herramientas de control archivístico.	x					
Manual de Organización Archivística de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública del Estado y Municipios.	x					
Lineamientos Generales para la Gestión de Archivos				x		
Tendió laautorización de criterios para la depuración documental de material carente de valores primarios y secundarios de la Secretaría de Finanzas.					x	
Procesos e instrumentos archivísticos	08 - 09	10 - 11	11 - 12	12 - 13	13 - 14	14 – 15
Proyecto Cuadro General de Clasificación Archivística modelo para su implementación en los archivos Municipales del estado.	x					
Recibió 12 Cuadros Generales de Clasificación Archivística	x					
Recibieron 50 Cuadros de Clasificación Archivística. (Se hace una lista donde 10 calificaron como aceptables, y 25 no cumplieron, de los otros 15 no se da razón de que institución las mando y el estatus en el que quedaron)		X				
Elaboración de instrumentos de control archivístico de 13 municipios					x	
Se aprobaron los instrumentos de Control Archivístico de 8 entidades públicas del estado, menos que fueron integrados al Registro Estatal de Archivos					x	
Se revisaron y autorizaron 26 Cuadros de Clasificación Archivística.						X
Se reciben 12 dictámenes de Baja Documental del Poder Judicial del Estado (Proceso de dictamen)			x			
Se presentaron y reunieron las características de solicitud de baja o depuración documental de tres instituciones.					x	
Capacitación	08 - 09	10 - 11	11 - 12	12 - 13	13 - 14	14 – 15
A través del Archivo General se tuvieron jornadas de capacitación para tratar el temarelacionado ala organización y conservación dela documentación	x					
Se capacitoen temas principalesde conservación y organización documental , responsabilidades imputables en caso de mutilación, destrucción omal uso de archivo municipales, con el programa “Archivos Administrativos Municipales”	x					
Especialidad en organización y onservación de archivos administrativos e históricos, impartida por la Escuela Mexicana de Archivos A.C. (Como parte al cumplimiento al Programa de Certificación de Competencias Archivísticas) artículo 48,49 y 57 de la Ley de Archivos. 46 instituciones públicas.				x		
Especialidad en Organización y onservación de Archivos Adminístrativos e Históricos (33 participantes) un poco más de 90 personas certificadas en competencias archivísticas.					x	
Capacitación a 301 personas en materia de archivos						X
Capacitación dirigida alos 58 puntamientos enmateria deacceso ala información, transparencia, protección de datos personales y archivos públicos. (178personas)						X

Estudios e investigaciones	08 - 09	10 - 11	11 - 12	12 - 13	13 - 14	14 - 15
Diagnóstico de los Archivos Públicos del Estado de San Luis Potosí	x					
Segundo Diagnóstico con el fin de evaluar la organización y funcionamiento de los archivos administrativos del Estado (116 Dependencias)		X				
Presentación deponencias en la Reunión Nacional de Archivos (Olimia, Tabasco / XXXIII Y XXXI)			x			
Convenios y colaboraciones	08 - 09	10 - 11	11 - 12	12 - 13	13 - 14	14 - 15
Participación en el Consejo Nacional de Archivos			x			
Organización de eventos	08 - 09	10 - 11	11 - 12	12 - 13	13 - 14	14 - 15
III Jornadas de Archivos de San Luis Potosí			x			
IV Jornadas de Archivos Administrativos e Históricos del Estado de San Luis Potosí				x		
XXXV Reunión Nacional de Archivos					x	
V Jornadas Archivísticas					x	
Cinco reuniones del Comité de Archivos					x	
Primer Foro Nacional: Oferta Educativa en Materia de Archivos						X
Varios	08 - 09	10 - 11	11 - 12	12 - 13	13 - 14	14 - 15
Declaratoria de San Luis Potosí (24 de junio (Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública, 2013) de 2011) (Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública, 2012)		X				
Congreso Internacional 2 Archivos, Derechos Humanos Y Transparencia”						
Conformación del Comité Técnico de Archivo				x		
Campaña permanente de verificación de archivos 2015 (fortalecer los procesos de entrega – recepción)						X

# El documento de archivo como pilar de la transparencia democrática

Chávez Ortiz Jorge<sup>1</sup>

Rivero Zambrano Luís Fco<sup>2</sup>

## Resumen

La democracia es un discurso importante en el quehacer gubernamental que demanda distintos factores para llegar a ella. La transparencia es necesaria en la democracia porque permite al ciudadano obtener información de las actividades que realiza el funcionario público en el ejercicio de las actividades del cargo que desempeña.

Bajo la lógica de un gobierno transparente en el año 2002 se publica la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPIG), sustentada a su vez en el artículo 6to de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, la cual garantiza que todo ciudadano tiene derecho a la información plural y oportuna, así como buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole.

El problema de este derecho ciudadano es resultado de tres factores: 1) los archivos, materia prima donde se resguarda toda la información que las instituciones públicas generan, sigue siendo un lugar al cual escasamente se le aplica el método archivístico que garantice el buen funcionamiento de las unidades de enlace, por ende esta información no puede ser recuperada de manera oportuna y eficaz; 2) En México, no contamos con una cultura archivística que permita que la sociedad reconozca el valor de los documentos; 3) desconoce su derecho a la información por lo que escasamente se acerca a las dependencias salvaguardas de esta información pública.

<sup>1</sup> Alumno del Programa de Maestría en Ciencias Sociales por la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.

<sup>2</sup> Posdoctorante de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.

El objetivo de este trabajo es analizar la relevancia que tienen los archivos para la rendición de cuentas y poder garantizar el derecho a la información de los ciudadanos mexicanos. Para lograr lo anterior se pretende utilizar una metodología mixta basada en una investigación teórica, que permita conocer las características del método archivístico, los planteamientos normativos de la LFTAIPIG, y la importancia que ambos tienen para la rendición de cuentas y transparencia a favor de un proceso democrático.

Palabras Clave: Archivo, transparencia, rendición de cuentas, democracia,

## Introducción

Dentro de este trabajo, los lectores encontrarán primeros avances de la tesis en el programa de maestría en Ciencias Sociales por la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, dicho trabajo de investigación se comienza a plantear en el mes de enero del 2016 y esta ponencia es resultado del primer periodo de investigación en torno a la misma. La tesis trata de reproducir la importancia que tiene los documentos de archivo en la sociedad, en forma específica, la transparencia democrática.

Dentro de la historia de la sociedad mexicana desde los inicios, de un país independiente hablamos de democracia, no obstante, nos parece que seguimos teniendo muchos huecos no sólo en la forma de aferrizarla para llevarla a la realidad cotidiana, sino 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 vista 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. Infortunadamente, 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, sino la importancia de los archivos como documentos y edificios de guarda

Las variables que el lector encontrará en este trabajo presentado en las *Jornadas Internacionales de Acceso a la Información (JIAI) 2016*, giran 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 desmentizar 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 opacidad<sup>2</sup>, el cual se verá reflejado en una serie de vitales derechos

<sup>2</sup> 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 a claridad, la certidumbre.

sociales como son: la justicia, igualdad y el conocimiento sobre los hechos<sup>4</sup> que el gobierno realiza

Este Estado democrático que se plantea, es difícil 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 sumado esfuerzos por crear leyes tanto de acceso como 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. Una de las hipótesis que se sustentarán más adelante refiere a que no existe una metodología archivística capaz de permitir un acceso eficiente a la información.

Aunque la democracia ha sido un tema tratado muchas veces, en diferentes momentos y sociedades, 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 efectivamente estén

---

<sup>4</sup> Cuando me refiero a hechos lo hago haciendo referencia a gastos; construcciones; campañas; etc.

cumpliendo con el cometido y las promesas de trabajo que hicieron que el pueblo los eligiera y pusieran 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, 1985).*

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 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 competidor 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 alcanzarla.

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 Rousseau 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 llamarse *poliarquias*. 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 existan, 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 métrica para los participantes, es decir, que todos y cada uno de los

actores cuenta con elementos comunes de información, sin los cuales sería imposible garantizar, en primer término, la legitimidad de una elección. (Perschard sin año)

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. Como comenta Schauer (2014) *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 entre sí 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 postula 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.

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 LFTAI-PG, 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.

#### PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

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 memorias<sup>3</sup> en diversos soportes, estos soportes han

<sup>3</sup> Menciono memorias bajo la circunstancia que hablemos de documentos cuya finalidad es guardar, diseñar y divulgar, ello, con la idea de proteger la historia generada en ese momento.

sufrido transformaciones, podremos observar que se ha utilizado desde 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:

*Basla 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; humedad, goteras, calor, papeles envejecidos y sucios donde las roedores hacen su agosto, documentos*

*mozolados con muebles viejos, con cuadros y retratos amontonados de regimenes anteriores, con material almacenado de festejos (HEREDIA, 1991)*

Este no es el único factor que impide la transparencia, por muy extraño que parezca es un fenómeno que se sigue presentando hoy en día y se debe a diferentes factores como a falta de profesionales en la materia dentro de la práctica archivística, el presupuesto ofrecido a estas instituciones, entre otros. Uno de los parámetros para que esto suceda 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 acervos 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 aun 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 Antonio Heredia (1991) es un historiador de apellido Wyffels, 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 (Ver cuadro No 1)

- I) Etapa activa: Esta es la etapa de gestión, los archivos son acusados frecuentemente.
- II) Etapa semiactiva: Consulta esporádica, no obstante sigue teniendo vigencia.
- III) 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 hablabamos al principio, no contamos con una cultura política que nos acerque a echar mano de esta obligación de acudir y dar seguimiento 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.

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 Salas<sup>8</sup> 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.

Como se ha visto hasta ahora, el objetivo que se pretende dentro de esta tesis a nivel maestría, se centra en analizar la trascendencia que tienen los archivos en el discurso político del Derecho de Acceso a la Información (DAI), y por ende, a la transparencia y rendición de cuentas.

## METODOLOGÍA

La metodología que se propone dentro del trabajo se realizará mediante la revisión teórica de los elementos contenidos en las variables a analizar; estos elementos van desde un carácter jurídico, institucional y organizacional a través de una investigación histórica y teórica que nos ayude a comprender qué es la democracia, la transparencia y la rendición de cuentas a nivel global para aterrizarla en el Estado mexicano.

Para llegar al cometido pretendido, se propone una metodología mixta que nos permita hacer una base investigación teórica con el afán de establecer y dar a

---

<sup>8</sup> Consejera propietaria del Instituto Democrático de Acceso a la Información Pública y de Protección de Datos Personales (IDAPP)



conocer a los lectores las características de los métodos archivísticos, los planteamientos normativos de la LFTAIPG, así como la importancia que tienen estos procesos en la rendición de cuentas y la transparencia a favor de los procesos democráticos que el Gobierno del país pretende alcanzar.

Cabe mencionar que este es el primer acercamiento a mi tesis dentro del programa de la maestría en Ciencias Sociales por la UAEH. La primera parte de esta tesis se desarrollará únicamente y exclusivamente de carácter teórico, posteriormente se utilizará un método cuantitativo que facilite conocer a partir de una muestra representativa cuántos archivos municipales del Estado de Hidalgo cuentan con las condiciones archivísticas antes planteadas, expresar numéricamente cuántos ciudadanos conocen su Derecho al Acceso a la Información (DAI) y la importancia de los archivos en este proceso. Esta segunda parte se realizará con la ayuda de diferentes encuestas a profundidad donde los informantes clave se dividirán en tres partes; A) expertos en la materia, B) dirigentes de los Archivos y C) sociedad civil.

## CONCLUSIONES

Podemos observar que los archivos son parte de un descuido general por el pueblo mexicano, la transparencia nace como concepto de interés en el año 2000 cuando el presidente Vicente Fox Quesada<sup>7</sup> pone en marcha la LFTAIPG, en ese momento hubiese parecido que los documentos de archivo tendrían la importancia debida. Hoy después de 16 años observamos que las condiciones son las mismas.

Las instituciones son sujetos obligados a presentar un catálogo de disposición documental desde el portal de internet cosa que realmente no está sucediendo, con las nuevas reformas que se encuentran en el Senado de la República esto será una obligación que ayudará a que el planteamiento del problema de esta ponencia deje de ser una idea falaz si bien es un arduo trabajo, es cierto que donde comienza la idea del ejercicio de transparencia es en este momento donde las instituciones

---

<sup>7</sup> 2000-2006

muestran su catálogo. Dentro del mismo debemos poder observar el tipo de información; que puede ser pública, reservada o confidencial.

La información contenida en los catálogos de disposición documental puede ayudarnos a solicitar de manera más puntual, saber a qué tipo de documentos podemos tener un libre acceso y en caso de que sea reservada o confidencial, saber cuáles son los criterios de petición a dicha información contenida en los documentos de archivo.

Lo anterior es de suma importancia, el catálogo es la parte final del trabajo de organización y acomodo de un acervo histórico, siendo el resultado de procesos realmente largos que van desde los rescates ya comentados hasta el acceso a la información; gracias a esta herramienta, el usuario tiene un fácil acceso por medio de los inventarios y guías por lo que la información será precisa de acuerdo a lo que se pretenda.

El panorama muestra mucho trabajo por hacer, no obstante, nos parece que vamos por un camino adecuado que al final del día nos permitirá, acercarnos un poco más en este largo camino a la transparencia.

## BIBLIOGRAFIA

ACKERMAN, John, (2005), *Leyes de acceso a la información en el mundo*; Cuadernos de transparencia 07, IFAI, México.

DAHL, Robert, (1992), *La democracia y sus críticos*. Series en Países estado y sociedad; Barcelona, España: Paidós Ibérica

DAHL, Robert, (1989), *La poliarquía: Participación y oposición*, España. Editorial Tecnos.

HEREDIA, A. (1991). *Archivística general "Teoría y práctica"*. España: EXCMA Diputación provincial de Sevilla.

HEREDIA, A. (2008), "Gestión de documentos y administración de archivos" en *Revista Códice* vol. 1, no 2, 43-50/julio-diciembre 2008

MILLÁN, A., (2013), "ABC de la transparencia" cuadernos metodológicos, IFAI, México

PESCHARD, J. (2005), *Transparencia y partidos políticos*. Cuadernos de Transparencia 08 (IAI), México.

PESCHARD, J. (sin año). *Transparencia y democracia*. Sin nombre, sin página.

RUIZ de TERESA, G. (5 de Octubre de 2015). *El universal en línea*, de El universal en línea/Sociedad:<http://www.eluniversal.com.mx/articulo/opinion/sociedad/2015/10/5/plataforma-nacional-de-transparencia-en-mayo-de-2016-inai>

RUIZ de TERESA, G. (2 de Octubre de 2015). *El Universal en línea*, de El universal en línea/opinión: <http://www.eluniversal.com.mx/entradas-de-opinion/articulo/guilleguerra-riz-de-teresa/opinion/2015/10/02/transparencia-pulgade-la>

Schauer, F. (julio 2014). *Transparencia en tres dimensiones*. Revista de derecho (Valdivia), VOL. XXVII, #1, 81-, 03.

VILLANUEVA, G. (s.f.). *La archivística "Objeto e identidad"*. México, D.F.: RENAISS, Serie formación archivística.

JUEVES 9 DE JUNIO

Salas de capacitación “A” y “B”

Objetivo: Reflexionar sobre la dimensión archivística del Estado, como garantía de buen gobierno y de la preservación de la memoria colectiva del país, así como elemento esencial de su vida institucional y referencia indispensable para la toma de decisiones.

JORNADA 7

“Gestión de la información para la democratización del conocimiento”

“La difusión de información científica acceso abierto. Una vía de alto impacto para la democratización del conocimiento” (México), **Guillermo Chávez**

“Internet y bibliotecas: una dimensión” (México)  
**Jorge Taltelpa Meléndez**

“La Política Internacional de Información y su influencia en México” (México)  
**Juan Escobedo Romero**

Modera: **Ismael González**, Director General de IMAC.

“La difusión de información científica acceso abierto. Una vía de alto impacto para la democratización del conocimiento”

“Internet y bibliotecas: una dimensión”

“La Política Internacional de Información y su influencia en México”

## JORNADA 7

### Gestión de la información para la democratización del conocimiento

#### La difusión de información científica en Acceso Abierto. Una vía de alto impacto para la democratización del conocimiento.

Guillermo Chávez Sánchez

Universidad Nacional Autónoma de México

**Resumen:** El vertiginoso desarrollo de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) que se ha dado a lo largo de las últimas dos décadas, ha permitido que cada vez sea mayor el número de individuos con posibilidad de consultar el gran cúmulo de información que actualmente se encuentra disponible en internet. Bajo este contexto, la iniciativa internacional de Acceso Abierto que surge en 2002, incentiva un mayor uso y aprovechamiento del internet, para que las comunidades académicas y científicas, así como las sociedades en general, puedan consultar de forma libre y gratuita la información académica, cultural y de investigación que se produce en todo el mundo, principalmente en aquellas instituciones financiadas con fondos públicos.

Para lograr lo anterior, y con ello avanzar a un mayor desarrollo cultural de los individuos y las sociedades en su conjunto, diversos países han emprendido orientadas a promover a que las instituciones públicas en las que se produce información de carácter científico y académico (principalmente las universidades y centros de investigación) difundan sus publicaciones en Acceso Abierto. Desafortunadamente, estas iniciativas, que indudablemente son una vía para democratizar el conocimiento entre la sociedad como un bien común, sin ninguna restricción económica, técnica o legal que no sea la conectividad a internet, en ocasiones, se ven mermadas por diversos factores que impiden su adecuado desarrollo, y con ello, una plena integración de una sociedades del conocimiento.

La difusión de información científica en Acceso Abierto. Una vía de alto impacto para la democratización del conocimiento.

#### Las TIC en el ámbito social y académico

Hoy en día, gran parte del desarrollo económico y social en todo el mundo se basa fuertemente en el uso intensivo de las tecnologías para aprovechar y explotar al máximo el conocimiento y la información que se genera día a día. A esta concepción de desarrollo que abarca diversos sectores de la economía entre los que se encuentran la investigación, el desarrollo tecnológico, las telecomunicaciones y la educación se le ha denominado economía del conocimiento.



En este paradigma, la información que se genera a partir del conocimiento, se convierte así en un bien común de alto valor para el desarrollo de las sociedades, y por lo tanto, se vuelve indispensable que los individuos puedan tener pleno acceso a ello, con la finalidad de tener una mayor oportunidad de desarrollo.

Gracias al desarrollo de las TIC, y particularmente al del internet, cada vez es más fácil la difusión, recuperación y reutilización de la información que se produzca en cualquier área del conocimiento. De esta manera, los individuos que cuentan con un dispositivo electrónico con conexión a internet, pueden consultar cualquier tipo de información que se difunda a través de la Word Wide Web.

La accesibilidad hacia los equipos de cómputo y los dispositivos electrónicos móviles como las *laptop* y *Smartphone*, permiten que exista un mayor número de usuarios de internet con la posibilidad de conectarse a la web y recuperar cualquier tipo de información<sup>i</sup>. Si se considera que el uso de este tipo de dispositivos está en aumento constante, podría decirse que se está generalizando el acceso a la información en línea. Además, con este tipo de dispositivos, los individuos no solo tienen la oportunidad de consultar la información disponible en internet, también tienen la posibilidad de convertirse en generadores y promotores de nueva información, lo que los puede involucrar y ser parte directamente en parte de esta economía del conocimiento.

Particularmente en el sector de la educación y la investigación, en los últimos años el uso de las TIC también ha ofrecido grandes ventajas. Con ello, es posible que se avance hacia una educación rica en contenidos y recursos didácticos en todos los niveles, no solo de forma presencial, sino también a distancia sin importar las fronteras y barreras demográficas. Con respecto a la investigación y desarrollo, el Internet ha permitido una mayor comunicación y colaboración de las comunidades científicas en todo el mundo, y ha ofrecido las condiciones para difundir de forma ágil y expedita los avances y resultados de las investigaciones realizadas. De esta manera, estos sectores se convierten en generadores y consumidores de una gran variedad de información académica y de investigación tales como libros y revistas académicas, tesis, disertaciones, objetos de aprendizaje, manuales y tutoriales entre otros.

### La iniciativa de Acceso Abierto

Pese a las ventajas y facilidades que ofrecen las TIC para la difusión de la información, y en particular para aquella de corte académico y científico, históricamente han existido factores que impiden su difusión libre y gratuita a través de internet, principalmente aquellos relacionados con la titularidad de los derechos patrimoniales de las obras.

Hacia finales del siglo pasado, las grandes editoriales habían emprendido estrategias comerciales que orillaban a las comunidades de académicos y científicos en todo el mundo a ceder los derechos patrimoniales de las obras, producto de la actividad académica y de investigación en sus universidades y centros de adscripción. Paralelamente, para que las comunidades de estudiantes, académicos y científicos de estas mismas instituciones pudieran tener acceso y consultar los mismos trabajos de investigación, era necesario gestionar suscripciones, sumamente costosas, a las bases de datos administradas por las mismas editoriales.

<sup>i</sup> Según datos de la AMIPSI publicados en su "12o Estudio sobre los Hábitos de los Usuarios de Internet en México 2016" el 77% de la conectividad a internet se realiza a través de Smartphone, el 69% de laptop y el 50% de computadora de escritorio.

Evidentemente esto generaba un doble costo para las universidades, ya que por un lado se cubrían los sueldos y salarios de los académicos e investigadores que producían la información y por el otro, se pagaban grandes cantidades de recursos económicos por las suscripciones a dichas bases de datos.

En contraposición a este tipo de prácticas, como resultado de una reunión organizada en 2002 por el Open Society Institute en Budapest, se publicó la *Open Access Initiative* con el objetivo de sentar las bases de una iniciativa internacional encaminada a lograr el acceso libre y gratuito a la literatura científica y académica publicada en revistas arbitradas. En esta iniciativa, el término de Acceso Abierto expresa la disponibilidad gratuita de este tipo de literatura a través de Internet, para permitir a cualquier usuario su lectura, descarga, copiado, distribución, impresión, búsqueda o uso con cualquier propósito legal, sin ninguna barrera financiera, legal o técnica, siempre que se reconozca y cite al autor.

El autoarchivo de los artículos por parte de los académicos e investigadores en repositorios digitales (ruta verde) y la proliferación y el fortalecimiento de revistas de Acceso Abierto (ruta dorada) fueron dos estrategias recomendadas en esta declaración para lograr el Acceso Abierto para este tipo de literatura.

Como refuerzo y complemento a la declaración de Budapest, en 2003 se publicaron otras dos declaraciones.

La primera de ellas se realizó en Bethesda y fue denominada como *Bethesda Statement on Open Access Publishing*. En ella se ofrece una definición de Acceso Abierto basada en dos consideraciones importantes: 1) que los autores o propietarios de los derechos permitan la diseminación libre y gratuita de la literatura científica y académica que ellos producen, y 2) que se realice el depósito de este tipo de literatura y de los trabajos complementarios en repositorios institucionales.

La segunda de ellas se llevó a cabo en Berlín y se le denominó *Berlin Declaration on Open Access to Knowledge in the Sciences and Humanities*. Esta declaración en su versión original básicamente es un refuerzo a la de Bethesda. Sin embargo, si es de destacar que en la tercera reunión celebrada en 2006, se recomienda a las instituciones de investigación la implementación de políticas que impulsen y estimulen un mayor depósito de literatura científica y académica en los repositorios institucionales, así como la publicación de sus artículos en revistas de Acceso Abierto.

De esta manera, las tres declaraciones<sup>ii</sup> están dirigidas a lograr una adopción generalizada de políticas Acceso Abierto en todo el mundo, que permita a científicos, académicos, maestros, estudiantes y público en general la consulta libre y gratuita de este tipo de la literatura científica y académica. Todo esto con la finalidad de influir positivamente en los resultados de los trabajos de investigación, enriquecer en la medida de lo posible la educación en todos sus niveles, garantizar la consulta de contenidos en todos los niveles sociales, y lograr un pleno aprovechamiento del conocimiento que generan los individuos en beneficio de la sociedad en general.

### Iniciativas internacionales sobre Acceso Abierto

Aunque las declaraciones internacionales de Acceso Abierto se llevaron a cabo en 2002 y 2003, técnicamente sólo fueron la institucionalización de esta iniciativa, ya

ii  
Las declaraciones completas puede consultarse a través de las direcciones electrónicas: <http://www.budapestopenaccessinitiative.org/translations/spanish-translation>, [http://ictlogy.net/articles/bethesda\\_es.html](http://ictlogy.net/articles/bethesda_es.html) y [https://openaccess.mpg.de/67627/Berlin\\_sp.pdf](https://openaccess.mpg.de/67627/Berlin_sp.pdf)

que desde la década de los 90 se habían comenzado a gestar proyectos orientados a la libre disseminación de la información científica y académica. Dos proyectos dignos de citarse son:

a) El proyecto arXiv (<http://arxiv.org/>) que comenzó en 1991 como un repositorio en línea para la publicación de *e-prints*<sup>iii</sup> principalmente de las áreas de física, matemáticas, ciencias de la computación, biología cuantitativa y estadística. Al día de hoy este repositorio sigue operando y cuenta con más de 1, 152,449 pre publicaciones disponibles para su consulta libre y gratuita.

b) El proyecto Gutenberg (<https://www.gutenberg.org/>) fue desarrollado para la publicación electrónica de libros bajo el dominio público o con la correspondiente sesión de derechos. Este proyecto que comenzó a operar a mediados de la década de los noventa al día de hoy ofrece más 50,000 títulos disponibles para su consulta gratuita.

Aunque el proyecto Gutenberg no se focaliza en la disseminación de información científica, tal como lo hace el arXiv, ambas iniciativas son referentes claros de que con el aprovechamiento de las tecnologías, desde hace más de dos décadas se ha buscado la disseminación libre y gratuita de la información, y que desde entonces, existe un interés claro de algunos sectores de la sociedad por publicar información en Acceso Abierto.

Posterior a las declaraciones de 2002 y 2003, comenzaron a consolidarse nuevas iniciativas de alcance internacional. Paralelamente se desarrollaron algunas iniciativas de apoyo a la búsqueda y recuperación de las publicaciones en Acceso Abierto. Tres proyectos que claramente atendían los objetivos de la iniciativa internacional de Acceso Abierto son:

· DOAJ (<https://doaj.org/>). El Directorio de Revistas de Acceso Abierto inició en 2003 en la Universidad de Lund, Suecia, con la incorporación de 300 revistas publicadas en Acceso Abierto. En la actualidad contiene más de 10,000 revistas de todas las áreas del conocimiento publicadas en apego a esta iniciativa.

· OpenDOAR (<http://www.opendoar.org/>). Este sistema ofrece un directorio categorizado de más de 3,000 repositorios de Acceso Abierto en todo el mundo. OpenDOAR fue desarrollado por Centre for Research Communications concebido como un servicio para mejorar y apoyar las actividades académicas y de investigación de la comunidad mundial.

· ROAR (<http://roar.eprints.org/>). El Registro de Repositorios de Acceso Abierto es una herramienta que indiza los repositorios de Acceso Abierto y sus contenidos depositados en ellos. Al día de hoy, este proyecto desarrollado en la Universidad de Southampton en 2003, cuenta con más de 3,000 repositorios registrados.

iii

El término e-print se utiliza para describir el texto digital de los borradores de los artículos científicos, es decir los artículos que no han sido sometidos a revisión por pares.

Las tres iniciativas mencionadas, claramente tienen un alcance internacional, y han sido concebidas para atender y registrar, en la medida de posible, tanto repositorios como revistas que son disseminados en Acceso Abierto. Pero es de

destacar que en América Latina, también se han desarrollado iniciativas que buscan atender y sistematizar el acceso a las revistas y repositorios de la región en Acceso Abierto.

En esta región, durante las últimas dos décadas, prácticamente todas las instituciones de educación superior y centros de investigación han desarrollado diversos proyectos de publicaciones digitales para la consulta en línea de todo tipo de información académica. Aunque en muchos casos no se declara específicamente su adhesión al Acceso Abierto, muchos de estos proyectos y programas institucionales, nacionales o regionales, han sido concebidos en apego al principal objetivo de este movimiento.

Las iniciativas regionales Latindex (Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal), Redalyc (Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal) y SciELO (Scientific Electronic Library), son un claro ejemplo de este tipo de proyectos. Desde su puesta en marcha a finales de los noventa, estos proyectos han sido un claro referente de la consulta libre y gratuita de la producción académica y científica publicada en revistas de América Latina ante el mundo entero<sup>iv</sup>.

En lo que se refiere a la sistematización y recuperación de información publicada en repositorios de Acceso Abierto en la región, la iniciativa denominada LA Referencia<sup>v</sup> (Red Federada de Repositorios Institucionales) es un claro ejemplo de una iniciativa de América Latina que busca compartir y dar visibilidad a la producción científica generada en las instituciones de educación superior y de investigación científica. Este proyecto a la fecha ofrece acceso a más de 800,000 artículos y tesis de corte científico disponibles en Acceso Abierto.

### El Acceso Abierto en México

Teniendo como referencia los antecedentes descritos en el apartado anterior es de destacar que en mayo de 2014, en México se publicó un decreto con el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley de Ciencia y Tecnología, de la Ley General de Educación y de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. En dicho decreto, en la fracción II del Artículo 2, se establece como base de una política nacional: “Promover el desarrollo, la vinculación y diseminación de la investigación científica que se derive de las actividades de investigación básica y aplicada, el desarrollo tecnológico de calidad y la innovación, asociados a la actualización y mejoramiento de la calidad de la educación y la expansión de las fronteras del conocimiento apoyándose en las nuevas tecnologías de la información y, en su caso, mediante el uso de plataformas de Acceso Abierto. Así como convertir a la ciencia, la tecnología y la innovación en elementos fundamentales de la cultura general de la sociedad”.

Es claro que esta iniciativa nacional, busca atender las iniciativas y tendencias internacionales para generalizar entre la sociedad el acceso a la información científica y académica con el uso y aprovechamiento de las tecnologías.

En consecuencia, en el mes de noviembre de 2014, se publicaron los “Lineamientos Generales para el Repositorio Nacional y los Repositorios Institucionales” en los que se establece: a) como una atribución del Consejo Nacional de Ciencia

iv

Los sitios web de estas páginas pueden ser consultados en las siguientes direcciones: <http://latindex.org/>, <http://www.redalyc.org/> y <http://www.scielo.org/>.

v

La página web de LA referencia es: <http://lareferencia.redclara.net/rfr/>.

y Tecnología “el diseño, impulso y financiamiento de la estrategia nacional para democratizar la información académica, científica, tecnológica y de innovación, ampliando, consolidando y facilitando el acceso a la información académica, científica, tecnológica y de innovación nacional e internacional.”; y b) como funciones del citado Repositorio Nacional “el acopio, preservación, gestión y acceso electrónico de información y contenidos de calidad, incluyendo aquellos de interés social y cultural que se producen en México con recursos públicos”.

Actualmente el desarrollo de estas políticas nacionales y la conformación del Repositorio Nacional están en proceso.

### Impacto social del Acceso Abierto

Como se puede observar, las iniciativas descritas en los apartados anteriores, tanto internacionales como nacionales, se focalizan principalmente en la disseminación libre y gratuita de la información científica y académica que se publica principalmente en revistas arbitradas. Podría entonces parecer que la información publicada en estas revistas o repositorios, sería únicamente del interés de las comunidades de académicos y científicos de los centros e institutos de investigación. Sin embargo no necesariamente sucede así.

De acuerdo a una investigación realizada y presentada como tesis doctoral en la Universidad de Stanford, se pudo identificar que solo un poco más de la cuarta parte de los usuarios de los sistemas SCIELO y REDALYC (ambos sistemas contenedores y difusores de información científica y académica) tienen un perfil de académicos o científicos.

Sorprendentemente, los resultados indican que aproximadamente el 50% de los lectores de este tipo de literatura son estudiantes y que el resto son usuarios comunes.

Indudablemente esto refuerza lo que se plantea originalmente en la iniciativa de Budapest, en donde se señala que la disseminación libre y gratuita de la literatura científica y académica puede ser del interés general para todos los individuos.

### Retos para lograr la democratización del conocimiento

Con base en lo expuesto, podría suponerse que si se llevaran a cabo un mayor número de proyectos e iniciativas orientadas a la disseminación libre y gratuita de la literatura científica y académica a través de Internet, podría impactarse y beneficiarse en mayor medida, no solo a los académicos y científicos, sino también a la sociedad en general. Sin embargo, esto no siempre es posible, ya que la brecha digital aún es muy amplia. Inevitablemente, para algunas sociedades, principalmente en los países en desarrollo, este hecho limita fuertemente un desarrollo sostenible y homogéneo, basado en una economía del conocimiento.

En el 2000, en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, los líderes mundiales establecieron un conjunto objetivos con los que se buscaría mejorar el bienestar de la sociedad en su conjunto. Para ello, uno de los acuerdos se orientaba a fomentar una alianza mundial para lograr un desarrollo sostenible que permitiera dar acceso a los beneficios de las nuevas tecnologías, especialmente las de la información y las comunicaciones, y con ello alcanzar una mayor conectividad. Sin



embargo, aún falta mucho por hacer. De acuerdo a lo presentado en el documento “Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2015”, hasta el año pasado, la penetración de internet sólo había alcanzado el 43% de la población mundial y de los más de 4.000 millones de personas que aún no utilizaban Internet, el 90% correspondía a países en desarrollo.

Si consideramos que en una sociedad como la mexicana la penetración del internet es de solo el 57.4%, es claro que no todos los individuos tienen las mismas condiciones para consultar la información que se difunde a través de internet. Es necesario entonces redoblar esfuerzos y desarrollar fuertes proyectos de inversión para lograr una mayor conectividad, no solo por parte del gobierno en sus distintos niveles, sino también por parte del sector privado. Solo así será posible que se logre una democratización del conocimiento mucho más amplia, en donde todos los individuos tengan las mismas oportunidades de acceso a la información en línea.

## Conclusiones

Las iniciativas internacionales que promueven el Acceso Abierto a la información científica y académica buscan que las sociedades en su conjunto puedan gozar de un gran cúmulo de información para su consulta libre y gratuita a través de internet. Considerando la importancia y el impacto social que indudablemente tienen y tendrán estas iniciativas para lograr, idealmente, una “sociedad del conocimiento” con las mismas oportunidades de acceso a la información, se han desarrollado proyectos que facilitan el la consulta libre y gratuita de este tipo de información. Sin embargo, para generalizar verdaderamente el acceso a la información académica y científica entre todos los individuos, y con ello democratizar realmente el conocimiento generado por las universidades y centros de investigación, es necesario incrementar la conectividad, principalmente en aquellos países en donde la brecha digital aún es muy amplia.

## Referencias

Alperín, J.P. (2015). The public impact of Latin America’s approach to open access. Tesis doctoral de la Universidad de Stanford. Palo Alto, CA. <https://purl.stanford.edu/jr256tk1194>

CONACYT. (2014). Lineamientos Generales para el Repositorio Nacional y los Repositorios Institucionales. México. <http://www.conacyt.mx/siicyt/index.php/centros-de-investigacion-conacyt/normatividad-en-ciencia-y-tecnologia/2393-lineamientos-generales-para-el-repositorio-nacional-y-los-repositorios-institucionales/file>

INEGI. (2016). Estadísticas a propósito del día mundial de internet. Aguascalientes, México. [http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2016/internet2016\\_0.pdf](http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2016/internet2016_0.pdf)

Naciones Unidas (2015). Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2015. [http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg-report-2015\\_spanish.pdf](http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg-report-2015_spanish.pdf)

Suber, P., (2012). Open Access. Massachusetts Institute of Ttechnology. [https://mitpress.mit.edu/sites/default/files/9780262517638\\_Open\\_Access\\_PDF\\_Version.pdf](https://mitpress.mit.edu/sites/default/files/9780262517638_Open_Access_PDF_Version.pdf)

Swan, A. (2013). Directrices para Políticas de Desarrollo y Promoción del Acceso Abierto. UNESCO, Francia. <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002225/222536S.pdf>

Unzué, M. y Freinbrun, N. (2015). Políticas Públicas de Acceso Abierto y Democratización del Conocimiento en la Universidad Argentina. Avatares de la Comunicación y la Cultura. [http://www.academia.edu/21734939/Pol%C3%ADticas\\_P%C3%BAblicas\\_de\\_Acceso\\_abierto\\_y\\_democratizaci%C3%B3n\\_del\\_conocimiento\\_en\\_la](http://www.academia.edu/21734939/Pol%C3%ADticas_P%C3%BAblicas_de_Acceso_abierto_y_democratizaci%C3%B3n_del_conocimiento_en_la)

#### Otras fuentes consultadas

<http://datos.bancomundial.org/indicador/IT.NET.USER.P2/countries?display=graph>

[http://www.cinu.mx/minisitio/ODM8/los\\_8\\_objetivos\\_del\\_milenio/](http://www.cinu.mx/minisitio/ODM8/los_8_objetivos_del_milenio/)

[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5345503&fecha=20/05/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5345503&fecha=20/05/2014)

[http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2016/internet2016\\_0.pdf](http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2016/internet2016_0.pdf)

<http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/stat/default.aspx>

<http://www.lavanguardia.com/vangdata/20150529/54431507120/graficos-brecha-digital-en-mundo-2015.html>

[http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg-report-2015\\_spanish.pdf](http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg-report-2015_spanish.pdf)

<https://ec3metrics.com/web-of-science-scopus-la-batalla-nuevo-mundo/>

<https://sustainingknowledgecommons.org/2016/05/13/elsevier-now-the-worlds-largest-open-access-publisher/>

## Internet y Bibliotecas: Una dimensión

Jorge Tlatelpa Meléndez<sup>1</sup>

**Resumen:** Se reflexiona en torno al debate contemporáneo sobre los usos y beneficios del acceso a la información, teniendo a internet como la gran apuesta de gobiernos y sociedad civil organizada, y la triste realidad de muchos ciudadanos que no tienen acceso. Por su parte y como institución idealista, la biblioteca desde su aparición ha ofrecido los caminos al conocimiento, las posibilidades más democráticas de acceder al dato, a la información. Sin embargo, pareciera que pierde una guerra contra el internet, y el discurso político —confuso y vacío— se monta como elemento indispensable. En muchos países las bibliotecas y los bibliotecarios no son valorados en su justa dimensión, aunque con pocos recursos y grandes aspiraciones el aporte que hacen a la población es de enormes dimensiones.

Es indiscutible que Internet posibilita el acceso a infinidad de recursos de información, el problema es elegir la verdaderamente significativa. Los bibliotecarios desde siempre han ofrecido sus competencias para establecer la relación jerárquica entre dato e información útil para el usuario y, por ello, pueden convertirse en un articulador natural para la promoción y la asesoría del derecho de acceso a la información. En el caso de México así lo previó el legislador que, con visión de futuro y respondiendo al espíritu de estos tiempos, determinó en el artículo 54, fracciones III y IX de la Ley General de Transparencia de 2015, la instalación de módulos de información pública en las bibliotecas para facilitar el ejercicio de ese derecho, además que deberán de ofrecer asesoría y orientación.

Esas dos fracciones ofrecen una gran oportunidad para que los bibliotecarios del país se atrevan a desempeñar un papel activo en el concierto de la cosa pública. La declaración de Lyon de IFLA, muestra que los bibliotecarios pueden ser parte esencial en el fortalecimiento de la sociedad.

### I. Internet: del acceso a la angustia

Resultaría ocioso tratar de resumir la historia de internet, o al menos tratar de señalar alguno de sus objetivos o formas de operación y no sería sencillo describirlo, pues el ritmo de la tecnología que utiliza se desarrolla rápidamente.

De inicio saber que de origen Internet y la World Wide Web no son lo mismo, hoy no sirve de nada. Saber que el segundo devoró al primero, fue circunstancial. Podemos encontrar que el primero fue un sistema electrónico de intercomunicación —de origen militar— que funcionó desde la década de los años 60 y hasta la de los 90, con un uso restringido para usuarios en universidades y centros de investigación repartidos por el mundo que accedían a los servicios que proporcionaba la Red.

Por su parte, vale recordar que Tim Berners-Lee es considerado el padre de la Web -- —trabajaba en el Laboratorio Europeo de Física de Partículas (CERN) de Ginebra— y que, gracias él, transitamos del hipervínculo al hipertexto.

Hoy la Web es la forma de procesar y presentar información digital. Señala Graham, citando a Neil Barret, que “La Web es la aplicación que sacó a Internet de las

<sup>1</sup> Es consultor. Fue Supervisor en el desarrollo del Modelo de Gestión Documental de la RTA, representando al Departamento para la Gestión Pública Efectiva de la OEA. Actualmente integra la Comisión de Normas y Legislación del Colegio Nacional de Bibliotecarios y es Asesor en el Consejo del Poder Judicial de Michoacán.

manos de un puñado de entusiastas y la puso en las de los usuarios gubernamentales y comerciales”. (Graham, 1999).

Actualmente ambos conceptos se utilizan de forma indistinta y casi todos los aceptamos sin mayor precaución, como un axioma matemático en lo que nos satisface, pues lo que en realidad se valora es su “poderosa inmediatez” y las posibilidades enormes de acceso a la información gratuita.

En este contexto, es frecuente escuchar que profesionales de diferentes disciplinas aseguren que Internet es todo para buscar información y desde luego que esa aseveración no puede aceptarse, pues existen infinidad de bases de datos científicas y académicas, repositorios de información y bibliotecas digitales —unas con costo de acceso y otras de acceso libre— que dicen lo contrario.

Internet o la Web nos llevan a la necesaria aceptación de pensar en una gigantesca biblioteca, en un estudio de grabación, de cine para todo tipo de películas, cartelera, quiosco de periódicos y revistas, sistema de correo, almacén de compras, área de distribución, hospitales, salas de operaciones, aulas de clases, universidades, instituciones bancarias con todas las transacciones, oficinas de trámites públicos, psicólogo, un compendio de hágalo usted mismo. El Internet de las cosas no es una falacia y en poco tiempo lo veremos.

Resulta necesario aceptar que Internet en lo general puede convertirse en una fuente de información primaria, en una biblioteca mundial de dimensiones desbordadas, pero sin lugar a dudas es mucho más que eso, o mucho menos, dependiendo del cristal con que se mire.

Las llamadas nuevas TIC’s sin duda han modificado la forma de realizar infinidad de actividades en casi todos los órdenes de nuestra vida, consecuentemente los escenarios cotidianos se han modificado en forma sustancial. Sánchez Macías asegura que su uso no solamente ha servido para que los potenciales usuarios se alleguen información de su interés —cualquiera que sea su campo— sino también para que las empresas y los gobiernos desarrollen todo su potencial (Sánchez Macías, 2013).

Por otra parte, Kurzweil nos dice que la singularidad tecnológica<sup>2</sup> “es un tiempo venidero en el que el ritmo del cambio tecnológico será tan rápido y su repercusión tan profunda que la vida humana se verá transformada de forma irreversible”. Y más aún, asegura que dentro de algunas décadas, las TIC’s podrán abarcar todo el conocimiento y habilidad humana, incluyendo las capacidades de reconocimiento de patrones, las habilidades para resolver problemas, y la inteligencia emocional y moral del propio cerebro humano (Kurzweil, 2012).

Esta evolución, nos dice, sucederá en seis eras. Para lo que interesa ahora, sólo se cita la quinta: “que significará la fusión de la tecnología humana con la inteligencia humana. Si miramos varias décadas hacia el futuro, vemos que la Singularidad empezará en la quinta era. Será el resultado de la fusión entre el enorme conocimiento alojado en nuestros cerebros y la enormemente superior capacidad, velocidad y agilidad para compartir información de nuestra tecnología. Así, la quinta era permitirá que nuestra civilización humano—máquina trascienda las limitaciones de las tan sólo cien billones de conexiones extremadamente lentas del cerebro humano”.

2  
Es un concepto y predicción de la futurología que se sustenta en el rápido avance tecnológico y la gran cantidad de cambios sociales que crearán más tarde o temprano una singularidad tecnológica que incorporará la ‘inteligencia artificial’ como una extensión de la inteligencia humana.

Lo anterior resulta realmente impresionante, y como narrativa publicitaria es sin lugar a dudas, aspiracional, orientada a la construcción de algún estereotipo de consumidor. Sin embargo, hoy nuestra realidad dice otra cosa. Por ejemplo, respecto de nuestro contexto nacional el futurólogo Alvin Toffler, señaló en 2003 que: “En México prevalecen tres clases de países, por lo que convergen tres olas de desarrollo: la primera ola, que abarca a un país agrario en extrema pobreza; una segunda ola, que abarca a una base industrial incipiente; y una tercera ola, concentrada en centros tecnológicos y del conocimiento. Así que como dice el lugar común, no hay un México sino muchos. Esto se debe —en mi opinión— a la falta de proyecto de Nación, donde coincidan las estrategias tanto del sector público como del privado. La carencia de una estrategia durable de desarrollo ha evitado una verdadera transformación del agro y la economía, de manera similar a lo que ha sucedido en el resto de los países latinoamericanos”. Toffler terminó señalando que el aspecto educativo sería el único motor que podría impulsar el verdadero avance del país. Importante reflexión de uno de los futurólogos más connotados de esa época (Tlatelpa Meléndez, 2010).

En todo este contexto, es presumible que los avances de las TIC’s y los vientos de la transparencia nos hagan suponer que el acceso a la información aportará mayor legitimidad a los gobiernos, y por lo tanto mayor democracia, lo que con el tiempo se incrementaría la eficiencia, y eliminarían las trabas burocráticas, como resultado, además de la mejoría en la gestión de gobiernos, y las condiciones de gobernabilidad, la población incrementaría la credibilidad y la confianza en el quehacer de las instituciones.

De esta forma es que se podría considerar que el acceso a la información será requisito *sine qua non* para mantener un sistema eficiente en el manejo de los recursos públicos y en el fortalecimiento de la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas.

El uso de las TIC’s y el derecho de acceso a la información son hasta cierto punto un asunto sofisticado para una población esencialmente empobrecida en los aspectos más urgentes de la sobrevivencia cotidiana. En otras palabras, para que crezca la proporción de ciudadanos en el ejercicio sostenido del derecho de acceso a la información, es necesario que haya indicadores de bienestar general de mejores porcentajes. Lo cual a pesar de los resultados macroeconómicos en México no ha sido posible durante los últimos años.

Esta efervescencia de uso de tecnologías para el acceso a la información supone el fenómeno de la “angustia informativa”, como lo señala Wurman. Llegará el momento de aceptar que el uso de la Web no se traduce en el libre acceso a la información, y menos en la solución de problemas, pues cada vez va siendo más notorio que es más difícil distinguir entre los hechos significativos y los irrelevantes (Wurman, 2001).

La era del Internet o la Web ha alterado profundamente nuestras vidas y la percepción que tenemos del mundo y de nosotros mismos, se asegura que hoy en día la identidad de las personas es más amplia que la física y por lo tanto más vulnerable.

La movilidad informativa ha roto barreras culturales, políticas y sociales, pero también conlleva a la desinformación, al desinterés de lo cívico asociándolo como



algo negativo e indeseable, punto que puede llevar a alimentar sentimientos de anarquía o de apatía política.

En ese orden de ideas, si el paulatino proceso de aprendizaje ciudadano consigue convertir el acceso a la información pública en un hábito, la tendencia al camino de la “angustia informativa” no conseguirá desalentar el afán de conocer, y generar las condiciones de tener un estilo de vida —democrático— que asocie la información como un bien público al que se accede para resolver cuestiones tanto mayores como menores del día a día.

El ciudadano de hoy debe ser aquel que absorba la información precisa que necesita para interactuar de modo asertivo en su entorno. Es decir, este país requiere de ciudadanos participativos, y democráticos, debemos trabajar para que —como señala Pascual Serrano— el mayor número de personas abandonen el grupo de consumidores pasivos de información, y se incorporen a una ciudadanía crítica, desconfiada de los medios [y de los actos de sus gobiernos que no les convencen], los que quieren conocer la verdad para — entonces— ser libres. (Serrano, 2009).

No paso por alto que existen muchos otros temas en la narrativa pública relacionados con los prometedores casos del acceso a la información, en donde políticos y funcionarios se han metamorfoseado, y olvidando su pasado, sus filias y sus fobias, hoy enarbolan banderas del Derecho de Acceso a la Información, haciendo que sus discursos se escuchen vacíos y poco creíbles.

## II. Cuentas alegres: estadísticas y otros mitos

Respecto a la penetración de la sociedad de la información, esto es el análisis de a) infraestructura, b) uso de tecnología, y c) impacto en el desarrollo económico y sociopolítico, Luna Pla señala que en el año 2000 era del 5 por ciento, y se esperaba que llegara al 38.4 por ciento en 2012, y más, que para 2014, se llegaría al 65 por ciento (Luna Pla, 2015).

Por su parte, el último estudio de la AMI nos dice que se ha logrado una penetración del 59.8 por ciento de la población, es decir, un total de 65 millones de internautas mexicanos; 50 por ciento son mujeres, y 50 por ciento son hombres. La edad del grupo que destaca en su uso es el de 25-34 años. El dispositivo más popular para acceder a la red es el Smartphone con el 77% de esos 65 millones de usuarios, le sigue la laptop, y en tercer puesto la PC (Asociación Mexicana de Internet, 2016).

Este documento señala entre otros datos relevantes que en el país se le dedica 7 horas con 14 minutos, es decir, una hora y tres minutos más que en 2015, tal vez lo más relevante es que el hogar sigue siendo el lugar desde donde más se conectan. Con relación a las zonas en donde más se conectan, desde luego que son las zonas urbanas, es decir, el centro del país con el 26 por ciento.

Por su parte, Luna Pla señala que la disparidad en el nivel de acceso a Internet a lo largo del territorio mexicano, corresponde con la diferencia económica que persiste en los estados de la República (Luna Pla, 2015).

Respecto de las redes sociales, el Estudio de la AMI dice que en promedio los usuarios están inscritos a cinco redes. Destaca el uso de Facebook en primer

término, 9 de cada 10 internautas, seguido por el WhatsApp, en donde 8 de cada 10 internautas, YouTube, Twitter y Google+, en ese orden. Un dato que me parece relevante es el de la barrera de acceso a Internet, con un servicio de reducida velocidad (Asociación Mexicana de Internet, 2016).

Pareciera que los Estados están realmente preocupados por los avances democráticos y con dedicación buscan ampliar el acceso a las TIC's. De alguna forma se podría pensar que no es así y que el objetivo pudiera ser otro. Nos dice Fountain (2013) que Algunos Estados buscan utilizar las tecnologías de información y comunicación para aumentar la vigilancia y control sobre la sociedad como su primera prioridad, con la atención a los servicios para los ciudadanos en segundo lugar y una posible ampliación de la democracia a través del aumento de los modos participativos en un lejano tercer lugar, o incluso menos que eso.

En este presente tecnológico, bien por moda, por cumplir una agenda política, por responsabilidad, o irresponsabilidad, diversos sectores, académicos, públicos y privados en nuestro país, han ido incorporándose tanto a la narrativa como a los diversos procesos de esta nueva realidad, exclusivamente tecnotransparente.

De acuerdo con Rendules parece que este dogma ciberfetichista, todo lo puede y pasamos por alto que con el uso de Internet no se garantiza que se fomenten los proyectos comunes, y menos que el acceso a la información esté garantizado. (Rendules, 2013) Por lo menos no a toda la información pública.

No podemos pasar por alto que estamos viviendo una época en que la desconfianza de la población en las instituciones públicas, deteriora el concepto de autoridad y produce efectos negativos sobre las condiciones de gobernabilidad democrática.

La decepción de la población permite la conversión de las personas en "demócratas insatisfechos" que estarían dispuestos a sacrificar un gobierno democrático en aras de un real progreso socio-económico. O lo que sería peor, a consentir por frustración o desesperanza regresiones autoritarias como las que profetiza Samuel Huntington, tras cada ola democratizadora. (Huntington, 1994)

Esta creencia colectiva de pensar que Internet y las redes sociales por si solas, son los espacios o las herramientas que necesitaba la sociedad para poder participar de la cosa pública, es una equivocación. En este sentido, tanto instituciones como funcionarios públicos nos hacen suponer que se experimenta más comunicarse con la ciudadanía, y con algún simple ejercicio, imaginan tener programas eficientes del llamado Gobierno Abierto, sin considerar que es muy pronto para ello.

Desde luego que se reconoce que el INAI hace un gran esfuerzo para lograr esa comunicación y participación ciudadana, liderando iniciativas y difundiendo la materia, sin embargo, a la fecha no se ha logrado nada que sea de destacarse. El país se ha convertido en el país de las iniciativas. Efectivamente, los marcos normativos en muchos casos son ejemplares pero los resultados, en el mejor de los casos, son pobres, y de último, deprimentes.

Con los datos de la AMI pareciera que México goza de alta conectividad a Internet, y a servicios públicos eficientes, y que las posibilidades de participación ciudadana son cada vez más altas, pero sabemos que no es así, como bien lo señala Luna Pla.

Ante este escenario, para nuestra reflexión vale traer algunos datos estadísticos del Informe presentado por la Presidenta Ximena Puente de la Mora. (Instituto Nacional de Acceso a la Información, 2015)

Desde la aparición del Instituto a la fecha del informe (2003- 2015) se han realizado 1,056, 347 solicitudes. Con una tendencia creciente año con año, concretamente para 2015 ingresaron 120 mil 813 solicitudes a la Administración Pública Federal, es decir, 5.3 por ciento más con respecto a 2014. Las TIC's son las más utilizadas para obtener información de las dependencias públicas. De tal suerte que de esas 120 mil 813 solicitudes, el 96.9 por ciento se ingresaron electrónicamente, y las restantes 3,788, presencialmente.

A nivel local los números pintan de manera similar, con una población estimada por el Consejo Nacional de Población (CONAPO<sup>3</sup>), y con datos tomados del Documento Estadísticas por Entidad Federativa tomado del portal del INAI.

Transparencia del Estado, recibió la cantidad de 6,160 solicitudes de acceso. Por su parte, el Distrito Federal, hoy Ciudad de México, con una población estimada para 2016, de 8,833,416 habitantes, el órgano garante para 2014, recibió la cantidad de 111.964 solicitudes de acceso. Finalmente, Yucatán con una población estimada para 2016 de 2, 145,878 habitantes el Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública del Estado de Yucatán, recibió 5,804 solicitudes de acceso.

Como se puede observar, con estos simples ejemplos, y con los datos de penetración a Internet señalados, así como las razones para su uso y los medios utilizados, es posible pensar que los números no se corresponden. Es decir, señalar que el 59.8 por ciento de la población accede a Internet, esto es, 65 millones de internautas usan la poderosa herramienta, pero al conocer las estadísticas de solicitudes de información pública, tanto a nivel federal como local, francamente pareciera un despropósito, pues si se analizan mejor los datos se podrá observar que el porcentaje de ciudadanos que utilizan la herramienta o ejercen su derecho de acceso a la información, o para vincularse con la administración pública es francamente reducido.

Se reconoce que si se ha utilizado con mucho éxito por los periodistas, que nos han descubierto casos realmente ofensivos por parte de los gobernantes y sus equipos, tanto a nivel nacional como local, y esto sucede en un país que se debate entre el lujo y la miseria, y entre el narcotráfico y la inseguridad.

Otros datos importantes son los que se presentan en el Índice Nacional de Organismos Garantes (INOгдаI) (ARTICLE 19 y México Infórmate, 2016) que a partir del análisis de cuatro dimensiones: La Primera es *"Transparencia y Rendición de Cuentas de los Organismos Garantes"*, la segunda es *"Promoción del derecho de acceso a la información"*; la tercera es *"Resolución de Controversias"*, y la cuarta es *"Marco Normativo en Materia de Transparencia"*, en dicho Índice podemos encontrar que el avance o retroceso de dichos órganos depende directamente del presupuesto asignado. A pesar de lo anterior, lo destacable en esas cuatro dimensiones es el avance de la mayoría de los Órganos. Notablemente los datos enfatizan que Campeche obtuvo la mejor calificación (68.22 puntos) contra la media nacional de 49.74, además de superar sus números con relación al Índice de 2014.

<sup>3</sup>  
[www.conapo.gob.mx](http://www.conapo.gob.mx)

No es posible abordar todas las dimensiones del índice, pero para el objetivo de esta reflexión se destaca el promedio general sobre la segunda dimensión “*Promoción del derecho de acceso a la información*” que fue de 35.15 puntos. De entre los elementos que se analizan en esa dimensión, se puede subrayar que son escasos los proyectos de promoción destinados a la población en situación de vulnerabilidad.

El derecho de acceso a la información podría permitir a las personas hacer exigibles otros derechos, por lo que su promoción resulta indispensable, lo que de acuerdo a los datos del Índice no sucede. Este descuido se puede deber a que los Órganos Garantes están enfrascado en esta efervescencia armonizadora, atendiendo al trabajo político, y sus relaciones, y han dejado de lado algunas de sus funciones primordiales.

Es necesario señalar y reconocer que existen diversas organizaciones de la sociedad organizada que participan activamente promocionando el derecho de acceso a la información y la protección de datos personales, y que de alguna forma coadyuvan con el INAI en esta importante labor.

Los datos comentados deben ser tomados con prudencia, ya que parecieran ser decepcionantes, y siendo exigentes, realmente lo son, pero quienes efectivamente han estado en la trinchera del acceso a la información pública, en su operación diaria, gestionando información y organizando archivos, saben muy bien que el esfuerzo es grande pues modificar la cultura institucional es complicado, y que este modelo recién desarrollado es prometedor, y aunque seguirá costando mucho —no sólo recursos económicos— sino las horas de discusión teórica, legal y política entre los diferentes grupos, hacen pensar que el camino es positivo, pero se estima que es muy pronto para pensar que el modelo de suyo es exitoso, será el tiempo y el ejercicio de ese derecho los que nos harán una valoración más real.

Después de las reformas constitucionales, y legales, y del inicio de las operaciones del Sistema Nacional de Transparencia, ha resultado conveniente que INAI siga sumando alianzas con las organizaciones de la sociedad civil. Hoy toca poner atención a las diversas asociaciones profesionales vinculadas con el uso constante de información, ahora que el tema tiene impulso se estima que es el momento de trabajar con mayor unidad en favor de este derecho fundamental en beneficio de la Nación.

Estamos viviendo una época de grandes paradojas pues mientras por una parte el esplendor en materia de acceso a la información deslumbra a tirios y troyanos, por la otra, cada día, a toda hora los medios [hasta los que están al servicio del gobierno] publican noticias que documentan actos sobre el abuso y uso indebido de recursos públicos, tanto de funcionarios de la menor categoría como hasta de primer nivel.

Noticias que por alguna razón se diluyen, y sólo tienen eco en redes sociales, que de alguna manera, en este país, han sido poco efectivas, como para generar movimientos sociales importantes, como ha pasado en otras latitudes. Para evitar un colapso, todos los que creemos en el DAI, y quienes estamos involucrados con tareas de gestión de información debemos ir sumando experiencias y deseos para fortalecer el sistema nacional de transparencia.

### lii. Bienes comunes del conocimiento: bibliotecas y bibliotecarios

La educación y la cultura son necesidades comunes prioritarias que surgen del hecho inequívoco de que toda sociedad requiere, para alcanzar ciertos niveles de desarrollo, que todos sus miembros posean los elementos necesarios que garanticen su capacidad de reflexión y análisis, para así comprender su circunstancia individual y el papel que desempeñan en la colectividad; esta capacidad, sólo se obtiene a través de la educación y el ejercicio del pensamiento (Martínez, 1993).

Sin embargo, en México hablar de educación siempre genera posturas diversas, y de tradición se ha convertido en una idea inasible, que ha sido utilizada en la incesante lucha de profesores, padres de familia, alumnos y autoridades, se exigen apoyos y responsabilidades pero no se comparten visiones.

Nadie duda que este tema sea un verdadero problema, lo podemos ver hoy día en donde la autoridad ha impuesto una visión que dice pretender recomponer los caminos del educando, y alinear al profesorado sin haberlo consultado. Sin embargo, esto no ha sido nada fácil, dada la compleja realidad en donde las posturas ideológicas y los grupos políticos juegan un papel trascendental.

Por su parte, la realidad de los datos que recogen diversas organizaciones, señalan que el 40% de la población de entre 25 a 64 años cuentan con el certificado a nivel bachillerato, esto quiere decir que únicamente 4 de cada 10 mexicanos logran terminar este nivel académico.

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), en su reporte de 2015 señaló que México ha logrado el nada honroso segundo lugar, después de Turquía, con el mayor número de adultos que no terminaron su educación media superior. De los 34 países que pertenecen a la OCDE, el 75% tiene ese nivel educativo concluido.

Podemos ver que la problemática es severamente profunda y que no podemos pensar en una solución, sino que debemos hacerlo con visión holística, requerimos de un conjunto de soluciones que abarquen todas aquellas problemáticas que provocan que nuestra Nación aún no logre alcanzar los niveles de desarrollo que todos esperamos.

Ante esta situación y dado el avance en los diversos campos de la tecnología y el conocimiento, es necesario considerar aquellas teorías, principios y movimientos sociales que ayudan a refrescar la visión que se tiene de los problemas.

Respecto a la visión que en el mundo se tiene de los bienes comunes del conocimiento y de la información, existen una considerable bibliografía y muchas académicos y profesionales que se decantan por promover los bienes comunes del conocimiento y recursos de uso común, y han asumido la divulgación de esta gran iniciativa para asegurar el acceso total e imparcial para todos a una información puntual, correcta y acreditada.

Al respecto, Hess y Ostrom señalan que “el estudio tradicional del conocimiento se subdivide en áreas epistémicas de intereses. Los profesores de Derecho argumentan acerca de los aspectos jurídicos del conocimiento en relación con



los derechos de propiedad intelectual. Los economistas toman en consideración la eficiencia y los costes de transacción de la información. Los filósofos se las ven con la epistemología. *Los bibliotecarios y los científicos de la información* se ocupan de la recogida, clasificación, organización y acceso duradero a la información publicada. Los sociólogos examinan el comportamiento de las comunidades virtuales. Los físicos estudian las leyes naturales. Toda disciplina tiene, por supuesto, una pretensión de conocimiento... se trata de centrarse en explorar las perplejidades y problemas que comparten todas las formas de conocimiento, sobre todo en la era digital. Distinguir entre conocimiento e información, entre saber instrumental y saber objetivo, así como de saber lo que es explícito y lo que se da por supuesto (Hess & Ostrom, 2016).

Por su parte, Figueroa Alcántara dice que la noción de bienes comunes de información tiene sus antecedentes en el concepto de bienes comunes, término que se emplea para referirse a un conjunto de bienes de uso colectivo y común, como por ejemplo las tierras comunales, los océanos, la atmósfera, las plazas públicas, etcétera. En tal contexto, son sistemas donde se considera primordial el uso común y colectivo, así como la producción, difusión y preservación comunal para las generaciones actuales y futuras. Es un término general que refiere a un recurso compartido por un grupo de personas. Considerar la información como bien común sugiere, por lo tanto, que un elemento unificador en todos los recursos comunes es que ellos se utilizan conjuntamente y son administrados por grupos de intereses y tamaños diversos (Figueroa Alcántara, 2010).

En el movimiento de los bienes comunes, surgió el concepto de Procomún que se convirtió en la expresión de moda para señalar el tratamiento que se le estaba dando a la información digital. Lo trascendental es el territorio compartido de la información global distribuida. Es importante compartir que el conocimiento se refiere a todas las ideas, información y datos inteligibles en cualquier forma en que se expresen u obtengan.

En este sentido, y en acuerdo con lo que señala Davenport, el conocimiento es información con mayor valor, y ese valor se lo ha dado alguien a partir de un contexto informativo, agregando su sabiduría y atendiendo a sus implicaciones (Davenport, 1999).

Estimo que es del mayor interés que la reflexión de esta temática en nuestro ámbito se haga con más amplitud, y se multiplique, pues se entrecruzan expresiones fundamentales de la democracia, los derechos humanos, la justicia distributiva y el desarrollo humano, pues como señala Figueroa Alcántara, el acceso abierto <en todas sus derivaciones> a la información y al conocimiento a nivel global resulta cardinal, por lo que es indispensable formular estrategias comunitarias sostenibles que satisfagan estas demandas sociales y culturales. En tal contexto, los bienes comunes de información representan una alternativa relevante y factible, sin olvidar desde luego que las bibliotecas también son vistas por este movimiento como elementos de lo común (Figueroa Alcántara, 2010).

Con esta visión, Pradt vislumbra futuras funciones de las bibliotecas, abarcando un amplio abanico de posibilidades que parten de funciones históricas ya establecidas, y se inspiran a la vez en las oportunidades para nuevos niveles de compromiso. Si bien no existe un modelo determinado, las posibilidades se presentan de forma arquetípica para dar un mayor relieve a las características distintivas de cada modelo (Pradt Lougee, 2016).

Adicionalmente a esto, resulta necesario trabajar para no olvidar la trascendencia que en la historia de la humanidad han tenido las bibliotecas. A pesar de que en otras épocas el conocimiento era producido y transmitido por diferentes grupos (los intelectuales, los burócratas, los artesanos, los agricultores, las comadronas), las bibliotecas siempre han jugado un papel fundamental para su difusión (Burke, 2002).

Todos los saberes tienen su grado de complejidad, y las bibliotecas y los bibliotecarios no son la excepción. En el actual momento personas con visión de futuro y desarrollo equilibrado, nos develan las enormes posibilidades de la inter y transdisciplinariedad, todos los saberes se unen para generar esas portentosas iniciativas mundiales, no sólo respecto del acceso abierto y todas sus derivaciones, buscando que la humanidad tome real sentido pero a partir de compartir el conocimiento.

El escenario presentando al inicio del documento, hace pensar que precisamente en los años 90 se produce un cambio en el manejo de la interdisciplinariedad y surge entonces la investigación orientada más allá de lo disciplinario, práctica y participativa, en campos donde el desarrollo social, técnico y económico interactúan con componentes de valores y de cultura (Casa Tirao, 2015).

La explotación del conocimiento exige participación en su generación. En la producción del conocimiento socialmente distribuido, la organización de esa participación se convierte en factor crucial. (Gibbons, 1997)

Es por esa razón que los especialistas en información deben familiarizarse. Esto sólo será posible si el bibliotecólogo o documentalista o especialista en un área determinada, es sensible a su deber de capacitarse para relacionarse con lo “distinto”, capacitarse puede significar, en general, hacer una apertura hacia el mundo para poder dar sus servicios y sus conocimientos y, a la vez, recibir la retroalimentación que proviene del usuario (Casa Tirao, 2015).

Los bibliotecólogos deben redoblar sus esfuerzos para acompañar a sus usuarios en la reflexión de lo que significa el acceso a la información. Dice Casa Tirao que los ciudadanos deberían comprender que el extraordinario avance que ha conocido la tecnología de la información y de la comunicación, ha hecho que los usuarios, a la vez que han adquirido más conocimiento, han logrado también mayor poder a través de los nuevos derechos adquiridos. En especial, es necesario dejar claramente establecido que todo aquello que tiene un financiamiento con dineros públicos es propiedad de la comunidad y no de los funcionarios en turno. (Casa Tirao, 2015)

En el mundo de los bibliotecarios y las bibliotecas esto quiere decir que tienen un importante papel que jugar en los esquemas diseñados para la libertad de acceso a la información, acompañando y orientando a los usuarios en el ejercicio de este derecho a la información. Particularmente auxiliando a los usuarios en sus demandas de acceso a la información.

De acuerdo a lo establecido tanto en el Manifiesto de la IFLA/UNESCO, sobre Internet como en la Declaración de Lyon, y en los objetivos del Milenio, sobre el acceso a la información y el desarrollo, se señala que las bibliotecas deben contribuir al fortalecimiento de la democracia, jugando un papel de puentes en la relación entre Estado y los ciudadanos.

Es por ello que, dice Ramos Fandiño (2011) que los archivistas y los bibliotecarios, que son expertos en reunir, organizar y dar acceso a la información, deben convertirse en gestores comunitarios de la información, que propicien ese vínculo llamado sociedad—gobierno. Por tanto el acceso abierto permite a los usuarios consultar recursos digitales derivados de la producción científica o académica, sin ningún obstáculo que el uso de la tecnología.

Resulta oportuno señalar que los autores en México más prolijos sobre el tema de bibliotecas y democracia, Felipe Meneses Tello y Beatriz Casa Tirao, entre otros, han enfatizado la trascendencia de las bibliotecas públicas. (Casa Tirao, La biblioteca en la sociedad actual, 2006) Asegura que es urgente que pongamos sobre la mesa de discusión estos temas para tratarlos sin prejuicios y lograr de esta manera que la biblioteca sea realmente una institución de nuestra época, que vaya más allá del empleo de nuevos recursos tecnológicos para contribuir de manera efectiva al desarrollo de una sociedad cada vez más armónica donde los seres humanos puedan obtener el fin último de la existencia: la felicidad.

Por su parte, respecto a la biblioteca pública (Meneses Tello, 2008) señala que debe quedar fuera de los procesos de privatización que caracterizan al modelo neoliberal; es un organismo que garantiza la gratuidad de sus servicios sostenidos por la acción de las políticas públicas de Estado, por lo que esa institución bibliotecaria refleja socialmente un valor de utilidad pública y, consecuentemente, se advierte como un recurso material e intelectual de bien común público; es, en fin, la biblioteca que constituye un servicio público básico de apoyo a la vida ciudadana de la población, para que ésta logre, a través del uso asiduo de la misma, adquirir los conocimientos, los valores y las actitudes que le permitan participar ciudadanamente en el contexto de la democracia.

Es fundamental aclarar que en el contexto de las academias y de las investigaciones en bibliotecología y ciencias de la información, se ha generado suficiente conocimiento y de calidad, que se ha presentado en congresos, y seminarios, promoviendo discusión sobre las formas de actuación para lograr incrementar la presencia en contextos diversos, tratando de posicionar al bibliotecario, documentalista o especialista en el ámbito más trascendental del derecho a la información, primero, y del derecho de acceso a la información pública, después.

Es convicción de quien escribe esta reflexión que lo que se logra en los gabinetes de investigación, hablando de temas como el de políticas de acceso a la información, o de infodiversidad y otros temas más, sólo ha quedado para la lectura pues en el mundo bibliotecario real ha resultado muy difícil encontrar una forma práctica de darle sentido a dichos conceptos.

En el entorno bibliotecario, con una Ley General de Bibliotecas que no responde a la realidad actual sino más bien como carta permisiva para las autoridades, para que se preocupen por hacer muy poco en el desarrollo de las bibliotecas, particularmente públicas, con un esquema organizativo que no ayuda en nada para explotar adecuadamente el potencial de los acervos, y las competencias de sus bibliotecarios, que sin capacitación permanente, y teniendo en contra o como aliado a las TIC's en verdad desmenuzan con paciencia de artesano las posibilidades de sumarse con responsabilidad a este gran movimiento nacional del derecho de acceso a la información pública.

La necesaria transformación del país y las exigencias de diversas organizaciones de la sociedad civil, así como especialistas y la academia, hicieron posible que el legislador considerara que en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, debiera incluirse el concepto de *biblioteca*, tal vez lo hizo sin considerar la profundidad del término, ni su historia, y mucho menos su potencialidad, pues en la iniciativa presentada de la ley mencionada no hay mayor abundamiento.

Como sea, es un hecho que en la Ley General de Transparencia, el Título Cuarto, Capítulo I, denominado “De la promoción de la transparencia y del derecho de acceso a la información”, considerara que:

Artículo 54. Los Organismos garantes, en el ámbito de sus respectivas competencias o a través de los mecanismos de coordinación que al efecto establezcan, podrán:

...

III. Promover, que en las bibliotecas y entidades especializadas en materia de archivos se prevea la instalación de módulos de información pública, que faciliten 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;

...

IX. Desarrollar, con el concurso de centros comunitarios digitales y bibliotecas públicas, universitarias, gubernamentales y especializadas, programas para la asesoría y orientación de sus usuarios en el ejercicio y aprovechamiento del derecho de acceso a la información.

En la correspondiente Ley federal, en el pasado mes de mayo, en su artículo 43, fracciones III, y IX, también es señalado.

Ya en la etapa de armonización, por ejemplo en Morelos, al emitir su ley el 27 de abril de 2016, lo consigna en su artículo 36, fracciones III, y IX. Por su parte en el Estado de Puebla, su ley de la materia de fecha 4 de mayo de 2016, lo considera en sus artículos 58 y 63.

Probablemente en el mundo bibliotecario, con esas iniciativas que deben ser entendidas como aspiracionales, de IFLA, o con los objetivos del Milenio de la ONU, tan seductores pero no necesariamente alcanzables por las bibliotecas, al menos en México, no habíamos tenido la oportunidad de dimensionar esta trascendental reforma.

Sin haberlo solicitado tan directamente, al gremio de bibliotecarios se nos ha considerado en una herramienta legal de grandes proporciones para aportar lo que bien sabemos hacer respecto a la administración de la información, no todos estamos sometidos o esclavizados a la utopía tecnológica pues la realidad de las bibliotecas, principalmente las públicas, es adversa.

La mayoría de los bibliotecarios sabe que la arquitectura de la información supone un conjunto de auxiliares que hacen coincidir las necesidades de información con recursos para obtenerla. Pensada así, la arquitectura de la información vincula el comportamiento, los procesos y el personal necesario. (Davenport, 1999) (Meneses Tello, 2008)

Con todas las herramientas que hemos mencionado en el cuerpo del documento, se ha dejado para el final la mención de una de las principales actividades que bien pueden ser el motor que detone el enorme aporte que puede hacer el gremio de los bibliotecarios a la promoción del Derecho de Acceso a la Información.

La Alfabetización informacional<sup>4</sup>, cuya definición nos dice que es el proceso de enseñanza—aprendizaje que busca que un individuo o colectivo alcance las competencias en lo informático, comunicativo e informativo.

En las últimas décadas, la alfabetización informacional ha ocupado un espacio relevante para todos. Si bien la UNESCO generó hace algunos años un programa denominado “Información para todos”, en la reunión de altos estudios sobre el tema desarrollada en Alejandría en el 2006, se expresó que no puede haber “Información para todos” si no existe una “Alfabetización informacional para todos” (Ponjuán, 2015).

Para los bibliotecarios y documentalistas, la atención a las necesidades de sus usuarios ha sido un punto de relevancia desde siempre, y componente primordial de la filosofía del servicio, por lo que el estudio de los mismos ocupó un espacio prioritario en el desarrollo de las instituciones dedicadas en forma intensiva a la prestación de servicios bibliotecarios y de información. Las bibliotecas contribuyen al avance del desarrollo, no solo permitiendo el acceso a la información sino apoyando la reflexión de los usuarios a través de programas bien diseñados.

Naomi, Klein, lo dijo en una Conferencia en el año 2003 dictada para la ALA<sup>5</sup>, respecto de los bibliotecarios, “veo valores, conocimiento, espacio público, y compartir. Citado por (Martín Valdunciel, 2012)

La enorme producción de conocimiento que han generado los bibliotecólogos de investigación, del país y del extranjero, evidencia que las bibliotecas de cualquier tipo deben ser entornos seguros y confiables, ya que frecuentemente brindan servicios a poblaciones con características vulnerables. De ahí que se considere que es importante que con estas trascendentales reformas, tengamos bien claro que todas las bibliotecas que funcionan con recursos públicos, deben ser entendidas con carácter de públicas, aun siendo especializadas. La experiencia en otras regiones ha comprobado que pueden ser elementos primordiales en el fortalecimiento del tejido social, como ha sido el caso de Colombia o Perú.

#### IV.- Conclusiones

No hay democracia sin participación, ni participación sin información, esta idea puede ser perfectamente apoyada por las TICs, y desde luego, por las bibliotecas, y los bibliotecarios, que bien organizados podrían ser un engranaje importante de la solución necesaria para facilitar dichas relaciones, en beneficios de la colectividad.

Todas las iniciativas de los organismos internacionales respecto de la información y las bibliotecas, siempre han sido abrazadas por la comunidad. El diverso conocimiento generado desde el acceso abierto, hasta las bienes comunes del conocimiento, han sido bienvenidos pues refrescan el entorno, y sin duda han elevado el nivel de compromiso social de los profesionales.

<sup>4</sup>  
Consultar en: <https://docs.google.com/file/d/0B5bmHUVssannU0h4eHIGSkNTc0N6QzJqR09EYkltUQ/edit>

<sup>5</sup>  
American Library Association (fundada en 1876)



En palabras de la citada Naomi Klein “Ser bibliotecario hoy significa ser más que archivero, que un investigador o que un profesor. Significa ser el guardián de los atacados valores del conocimiento, de la esfera pública y la posibilidad de compartir que dan sentido a la profesión”, citado por Martín Valdunciel (2012). Esta declaración debe ser entendida en el ámbito en que se dio, y no atiende, de ninguna manera, al trabajo de la disciplina archivística, sino más bien, al aporte que los bibliotecarios han hecho desde siempre, a lo largo de la historia, a la sociedad, baste para ello conocer las razones que tuvieron los promotores de las bibliotecas públicas en Estado Unidos.

A partir de la aparición de las leyes de acceso a la información es cuando a los archivistas se les reconoce un papel relevante en la organización documental. Antes de ello, se debe aceptar que no fue así, sin embargo, efectivamente han tenido importancia los archivos, pero en su carácter de históricos. Sería como negar su propia existencia, desconocer que por muchos años enfrentaron [y siguen enfrentado] situaciones de emergencia, con carencia de recursos presupuestales, poco o nulo desarrollo.

En México esto no ha cambiado porque por muchas leyes de acceso y la gran algarabía de legisladores y funcionarios, y muchas entrevistas en medios por este trascendental derecho, los archivos siguen perteneciendo a las estructuras **del área de Servicios Generales**, que se encarga del mantenimiento de los edificios, del parque vehicular, y de otras ingentes tareas institucionales, que no dan oportunidad a que los archivos y archivistas se profesionalicen. Sería terrible pensar que como parte de un plan preestablecido se pasen por alto las problemáticas, y no se modifique lo que de forma natural se tiene que modificar, que son en las estructuras de las que dependen los archivos, pues mientras siga imperando el modelo actual, será ineficiente para los archivos, y éstos seguirán sin presupuesto, sin estructura, sin apoyo y relegados, y seguirán siendo la parte menos importante del movimiento fundamental del derecho de acceso a la información pública.

La declaración de Klein, se hace en el sentido del servicio público de las bibliotecas, sobre todo, en reconocimiento de que las bibliotecas, particularmente, norteamericanas, que desde siempre han sido atacadas por los servicios de inteligencia, tratando de identificar, entre sus usuarios, a quienes denomina “enemigos de Estados Unidos”. Ejemplos existen demasiados, baste conocer el desarrollo de las bibliotecas para saber que son las instituciones que han dado la batalla para permitir el acceso libre e irrestricto al conocimiento existente en sus colecciones.

Las bibliotecas y los bibliotecarios sin duda enfrentan cada vez situaciones de emergencia y sin duda alguna, como lo señala (Juárez, 2016) “recortes de presupuesto y personal, etc., hacen que la conferencia de Klein siga siendo tan actual como en aquel año”

El Derecho de Acceso a la Información no debe ser una moda, que pasados algunos años deje de seducir a la población, debe ser visto como una materia que llegó para quedarse, para reforzar la democracia, para formar ciudadanía, para solucionar problemas cotidianos, para exigir la rendición de cuentas a los gobernantes y políticos, para evitar la corrupción y, sobre todo, la impunidad, y para promover el crecimiento económico, pero esto no será posible mientras la ciudadanía no conozca y ejercite este derecho, es fundamental hacerlo.

Respecto a los datos públicos, se dice que existen más de 7,400 bibliotecas públicas, más las universitarias, e institucionales, sumarían más de 13,527 bibliotecas, con datos de 2008, y de acuerdo a lo señalado por Gómez Sustaita (2009). Sin lugar a dudas, la promoción del derecho de acceso a la información, podría ser relativamente más sencilla en las universitarias e institucionales. El verdadero reto es lograr hacer algo con esas más de 7,400 bibliotecas públicas, pues ahí se dicen muchas estadísticas, que por sospechosas destacan, y se hace muy poco pues el modelo organizacional no cede un espacio para la adecuada gestión.

De ahí que resulte necesario hacer saber al Instituto Nacional de Acceso a la Información que el gremio de los bibliotecarios puede convertirse en aliado, como cualquier otra organización civil, para la promoción del DAI. Para ello, será necesario considerar que las asociaciones nacionales de bibliotecarios, el Colegio de Bibliotecarios (CNB), la Asociación Mexicana de Bibliotecarios (AMBAC) y el Consejo Nacional para Asuntos Bibliotecarios de Instituciones de Educación Superior, A. C. (CONPAB-IES), pueden aportar más de lo que se piensa.

Por ejemplo, dichas asociaciones, que no son mediáticas ni políticas, pueden incorporar a sus planes de capacitación anuales, la correspondiente al DAI, en apoyo a su fortalecimiento desde la población en general. Para ello sería oportuno suscribir un convenio con el INAI a efecto de que sean capacitados formalmente, y reconocidos en la coadyuvancia de la promoción de este importante derecho, para que después capaciten a las diversas comunidades de usuarios.

La capacitación a los bibliotecarios en esta trascendental tarea es oportuna porque sencillamente son ellos quienes conocen las colecciones de sus bibliotecas, conocen a su comunidad, conversan, se comprenden, se compenetran, además de que de manera natural trabajan en una dimensión más amplia que la de los alcances formales de las bibliotecas.

De ahí que se estime que aprendiendo el DAI, se cerraría una pinza primordial entre la biblioteca y bibliotecarios, y la sociedad estaría contando con la herramienta necesaria, y con el agente de cambio social que se necesita, desde luego, reconociendo el trabajo de los archivistas y los archivos.

Así que los saberes del gremio, con los conocimientos procedimentales del DAI, podrían generar un espectro de conocimiento que beneficie a la sociedad.

No sólo se trata de decir o escribir que el acceso a la información es fundamental sino que lo que se debe de aprender en estos momentos es la forma en que debe de ser atendido un usuario con requerimientos poco claros para solicitar información pública, muchas veces de difícil acceso.

Como podemos ver en esta época, internet es tan poderoso que nos nubla la razón, y tan útil que nos confunde, y las bibliotecas ante ese contexto no son improductivas como muchos piensan, —no lo han sido históricamente— y —con total seguridad— tampoco desaparecerán, son elementos de una sola dimensión que es nuestro tiempo.

## Referencias

Artículo 19 y México Infórmate. (2016). *Informe de resultados del índice nacional de organismos garantes del derecho de acceso a la información*. México: Artículo 19 y México Infórmate.

Asociación Mexicana de Internet. (2016). 12o Estudio sobre hábitos de los usuarios de internet en México, 2016,. México: Asociación Mexicana de Internet. Recuperado el 2 de junio de 2016, de [https://www.amipci.org.mx/images/Estudio\\_Habitosdel\\_Usuario\\_2016.pdf](https://www.amipci.org.mx/images/Estudio_Habitosdel_Usuario_2016.pdf)

Báez, F. (2004). *Historia universal de la destrucción de los libros: de las tablillas sumerias a la guerra de Irak*. México: Debate.

Bard, A. y. (2003). *La netocracia*. Madrid: Prentice Hall.

Bollier, D. (2016). El ascenso del paradigma de los bienes comunes. En C. y. Hess, *Los bienes comunes del conocimiento* (págs. 51-64). Madrid: Traficantes de Sueños.

Brandt, R. L. (2009). *Las dos caras de google*. Barcelona: Viceversa .

Burke, P. (2002). *Historia social del conocimiento*. Barcelona: Paidós.

Cairo Caru, H. (2002). *Democracia digital: límites y oportunidades*. Madrid: Trotta.

Cotarelo, R. e. (2013). *Ciberpolítica: las nuevas formas de acción y comunicación políticas*. España: Tirant Humanidades.

Davenport, T. H. (1999). *Ecología de la información: por qué la tecnología no es suficiente para lograr el éxito en la era de la información*. México: Oxford.

Elizondo Mayer-Serra, C. E. (2012). *Uso y abuso de los recursos públicos*. México: CIDE.

Figueroa Alcántara, H. A. (2010). Los bienes comunes de información en la era digital. México: UNAM, IIBI. Recuperado el 31 de mayo de 2016, de <http://iibi.unam.mx/publicaciones/20/El%20conocimiento%20y%20la%20informacion%20como%20factores%20de%20integracion%20de%20America%20Latina- Los%20bienes%20comunes%20de%20informacion%20en%20la%20era%20digital-HUGO%20ALBERTO%20FIGUEROA.html>

Fountain, J. E. (2013). *La construcción del Estado Virtual: tecnologías de la información y cambio institucional*. México: CIDE.

Gleik, J. (2012). *La información: historia y realidad*. Barcelona: Crítica.

Graham, G. (1999). *Internet: una indagación filosófica*. Madrid: Frónesis Cátedra.

Guerrero, A. (2015). *Conexión pública: consumo mediático y construcción cívica en la vida cotidiana*. México: Niamh.

Hess, C., & Ostrom, E. (2016). *Los bienes comunes del conocimiento: de la teoría a la práctica*. Madrid: Traficantes de Sueños; Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador.

Instituto Nacional de Acceso a la Información. (2015). *Informe de labores 2015*.

México: INAI. Kurzweil, R. (2012). *La singularidad está cerca: cuando los humanos trascendamos la biología*. Madrid: Lolabooks.

López Camps, J. (2000). *Cómo aprender en la sociedad del conocimiento*. Barcelona: Gestión 2000.

Luna Pla, I. (2015). *La otra brecha digital. La sociedad de la información y el conocimiento. Encuesta Nacional de Sociedad de la Información*. México: UNAM.

Martínez, M. J. (1993). *Las historiteas en las colecciones de las bibliotecas públicas*. México: CNB;UABCS.

Oppenheimer, A. (2014). *¡Crear o morir! : la esperanza latinoamericana y las cinco claves de la innovación*. México: Debate.

Petroski, H. (2002). *Mundo libro*. España: Edhasa.

Ponjuán, G. P.-T. (2015). Conceptualización y perspectivas de la alfabetización informacional en Iberoamérica: un estudio Delphi. *Information Research*, 20(3), 680. Recuperado el 28 de 05 de 2016, de <http://InformationR.net/ir/20-3/paper680.html>

Pradt Lougee, W. (2016). La comunicación académica y las bibliotecas libres: la oportunidad de los bienes comunes. En C. y. Hess, *Los bienes comunes del conocimiento* (págs. 329-352). Madrid: Traficantes de Sueños.

Reischl, G. (2008). *El engaño Google: una potencia mundial sin control en internet*. Buenos Aires: Sudamericana.

Rendueles, C. (2013). *Sociofobia: el cambio político en la era de la utopía digital*. Madrid: Capitán Swing Libros.

Roszak, T. (2005). *El culto a la información: tratado sobre la alta tecnología, inteligencia artificial y el verdadero arte de pensar*. Barcelona: Gedisa.

Sánchez Macías, J. M. (2013). *Tecnologías, participación y voto electrónico.*, (pág. 28). DF.

Scolari, C. (2008). *Hipermediaciones: elementos para una teoría de la comunicación digital interactiva*. Barcelona: Gedisa.

Siegel, L. (2008). *El mundo a través de una pantalla: ser humano en la era de la multitud digital*. Barcelona: Tendencias Editores.

Susskind, R. (2013). *Tomorrow's lawyers: an introducción to your future*. United Kingdom: Oxford.

Tlatelpa Meléndez, J. (2010). La seducción tecnológica y el romanticismo emprendedor: reflexión en torno a los retos y desaciertos en el . En S. y. Ruelas López, *Reconocimiento social de las profesiones bibliotecológicas y de información: estrategias para su consolidación* (págs. 53- 66). Guadalajara, Jal.: Colegio Nacional de Bibliotecarios.

Trejo Delarbre, R. (2006). *Viviendo en el Aleph: la sociedad de la información y sus laberintos, cuestión cuántica a la postmodernidad Pasando por el relativismo, el constructivismo y la psicología*. México: Gedisa.

Vela Zancada, A. (2016). *#El libro de Twitter*. Jaén: faeditorial.

Vilches, L. (2001). *La migración digital*. Barcelona: Gedisa.

Whitaker, R. (1999). *El fin de la privacidad: cómo la vigilancia total se está convirtiendo en realidad*. Barcelona: Paidós.

Wurman, R. S. (2001). *Angustia informativa*. Argentina: Prentice Hall.



# La influencia de la Política internacional de Información en México

Dr. Juan Escobedo Romero

Facultad de Ciencias de la Información. UASLP

**Resumen:** Desde mediados del siglo XX a nivel internacional los países democráticos o en proceso democrático suscribieron un conjunto de acuerdos transferidos a documentos, convenios y tratados; otros países se impusieron a manera de modelo que debían seguir todas las naciones que se identificaran desarrolladas o en vías del desarrollo, esas naciones reunidas por el organismo internacional denominado ONU (Organización de las Naciones Unidas) comenzaron un trabajo conjunto para instaurar la democracia, el desarrollo social, cultural y económico. En este trabajo explico en tres aspectos como se fue desarrollando históricamente la denominada Política Internacional de Información y cómo esta a través de sus distintos programas tuvo un impacto en los países en vías de desarrollo, en el primer apartado señalo los antecedentes y el contexto general de las acciones que favorecieron el tratamiento de la información pública, en el segundo apartado explico el caso de México y las principales acciones en favor del acceso a la información y de la democracia, en el tercero abordo como desde el siglo XX comenzó un proceso de profesionalización en la organización de los documentos, primero por necesidades administrativas y desarrollo de la ciencia histórica, y segundo por la necesidad del país de fortalecer su democracia a través de la Transparencia, del Acceso a la Información en la cual la información pública contenida en los documentos públicos se ha vuelto una razón más para formular e implementar Políticas Públicas de la información.

**Abstract:** Since the mid-twentieth century, the democratic countries and those in a democratic process signed a set of agreements transferred to documents; other countries were imposed by a way of model to be followed by all nations and to identify themselves as a country developed or in developing, those nations gathered by the international body called the UN (United Nations) began working together to establish democracy, social, cultural and economic development. This paper explain in three aspects the developed called International Information Policy and how it is through its various programs had an impact in the developing countries, in the first section point out the background and general context of the actions that favored treatment of public information, in the second section explain the case of Mexico and the main actions for access to information and democracy, the third board as from the twentieth century began a process of professionalization for the organization of documents, first by administrative needs and development of historical science, and second by the country's need to strengthen its democracy through Transparency, access to information in which public information contained in public documents it has become a reason to formulate and implement public policy information.

## 1. Concepto, antecedentes y contexto de la Política de Información.

La Política pública de Información es toda acción directa e indirecta de las autoridades de gobierno para trabajar, regular, acopiar, organizar, difundir, legislar, la información pública y toda aquella que es de interés para los estados democráticos, digamos que ese es a grandes rasgos su concepto más aceptado

1  
La declaración completa así como los otros documentos que integran la Carta Internacional de Derechos Humanos se pueden consultar en: <http://www.un.org/es/documents/udhr/>

2  
El documento se puede consultar en la siguiente página oficial de la OEA: [http://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B-32\\_Convencion\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos.htm](http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm) (pasar a modelo APA)

3  
Actualmente el Seminario de Políticas de Información del Instituto de Investigaciones Bibliotecológicas y de la Información de la UNAM es una figura desde la que se estudia la Política de Información en sus distintas líneas.

4  
La Comisión Económica para América Latina y el Caribe, tiene un plan de acción a largo plazo estructurado en distintas fases, denominado e-Lac, Construyendo sociedades digitales inclusivas e innovadoras en América Latina y el Caribe, los objetivos y resultados se pueden revisar en: <http://www.cepal.org/elac2015/>

5  
Los estudios RAMP publicados hasta 2010 se pueden consultar en: [http://www.unesco.org/archives/new2010/en/ramp\\_studies.html](http://www.unesco.org/archives/new2010/en/ramp_studies.html)

6  
La página del Programa Memoria del Mundo UNESCO se puede revisar en la dirección: <http://www.unesco.org/new/en/communication-and-information/flagship-project-activities/memory-of-the-world/homepage/>

por la comunidad académica que se dedica a su estudio, comprensión y explicación. Desde mi particular visión la política de información moderna, tal y como la conocemos y definimos actualmente tiene su raíz con la Declaración de los Derechos Humanos publicada en 1948<sup>1</sup>, en ese documento específicamente el Artículo 19 señala la libertad fundamental del humano de informarse, de acopiar información, de opinar y de difundir información. Otros documentos similares como la Convención Americana de los Derechos Humanos de 1969<sup>2</sup> contribuyeron al desarrollo de este fenómeno de la información y su importancia para el desarrollo democrático. Los anteriores son los dos ejemplos paradigmáticos sobre el tema y de los cuales se derivaron actividades, acciones en el plano regional o nacional.

Otro fenómeno que considero importante en el desarrollo de todo lo relacionado con la información y principalmente la de naturaleza pública es el avance de la disciplina, que se encarga del estudio profundo de las Políticas Públicas, surgida a raíz de momentos administrativos difíciles en los países desarrollados y cuyo objetivo consistió en el análisis científico de la toma de decisiones, la evaluación de las acciones y en general de la acción e inacción de los gobernantes en beneficio de sus gobernados, el avance de esta disciplina ha segmentado el estudio de la acción de los gobiernos y desde principios de la década de 1980 se habla ya de una corriente de académicos dedicada al estudio de las acciones públicas en materia de información de la cual tenemos un campo actualmente definido y conocido como Política o Políticas de Información<sup>3</sup>, personalmente lo defino como Políticas Públicas de Información puesto que son acciones públicas en favor de un bien público.

Desde mi perspectiva el trabajo de la ONU y de la UNESCO han sido importantes, también lo que ha realizado la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe)<sup>4</sup> para el caso de Latinoamérica y principalmente para el desarrollo económico en el que la tecnología y la información son los ingredientes fundamentales de todos los programas y acuerdos de las naciones.

Específicamente en el rubro del trabajo con los documentos históricos y administrativos corrientes o actuales, este organismo ha emprendido dos programas o proyectos que considero importantes a la hora de hablar de información, de transparencia, de acceso a la información y en general del Patrimonio Documental de las Naciones, esto último se ha convertido en una categoría, un sector que las naciones han incluido en su política pública, los tres programas son: 1) NATIS. National Information Infrastructure de 1974, 2) RAMP (Record and Archives Management Programm)<sup>5</sup>, emprendido desde 1979 y 3) Memoria del Mundo<sup>6</sup>, promovido desde 1992.

De estos el primero es fundamental, cabe resaltar la propuesta e importancia del proyecto NATIS (National Documentation, Library and Archives Infrastructures) (UNESCO, 1975) que integró a los Archivos y las Bibliotecas en la creación de los sistemas nacionales de información. Esto fue medular para que los países entendieran la importancia de la información y de cómo los países se beneficiarían con la construcción de una infraestructura de entidades documentales que gestionaran la información.

Sobre el segundo es importantísimo saber que se trató de un programa dirigido al desarrollo de la infraestructura archivística, del diseño y aprobación de leyes

archivísticas, de la formación, actualización y capacitación de personal en el tema, de la protección de la herencia de los Archivos y para el avance de la teoría de los Archivos por medio de la investigación científica.

En cuanto al segundo, el RAMP se trata de un programa principalmente dirigido a la creación de la conciencia para la conservación de los documentos históricos más importantes de los países, el programa contempla la procuración del acceso a la población a esos documentos, parte de las actividades se centran en la creación de una lista de documentos realizada por comisiones nacionales.

Recientemente la declaratoria de la importancia de los Archivos para la Sociedad de la Información emitida en la Mesa Redonda del Consejo Internacional de Archivo del 2002<sup>7</sup> puso en nivel central a los Archivos como componente importante. Por otro lado y ya en el siglo XXI la UNESCO ha promovido más programas para impulsar el desarrollo de los países que integran al organismo, por ejemplo uno de esos es el de Internet para Todos<sup>8</sup>.

En resumen desde mi perspectiva son esos los aspectos que de alguna forma directa o indirecta han marcado el rumbo o tenido influencia en las políticas públicas de las naciones, por supuesto México no fue la excepción, aunque este proceso se ha desarrollado con lentitud y así ha ocurrido también con el resto de los países que integran el bloque latinoamericano, hay países de la zona que reportan un desarrollo desigual más o menos similar en formas y tiempos, con avances diferenciados pero con un atraso que es visible a través de los artículos y datos que existen.

## 2. Contexto de México y su Política de Información.

Hablar de políticas públicas en México quizá sea un fenómeno principalmente ubicado hacia finales del siglo XX, sin embargo la actividad pública con objetivos concretos y de acuerdo a planes y programas, o en otras palabras de acuerdo a políticas definidas se puede ubicar hacia la década de 1960, es probable que pueda haber un debate respecto de este punto, sin embargo mi intención se centra en señalar principalmente que el concepto de Política Pública es claramente identificado hacia el final del siglo XX. Además entre el periodo que va de 1940 a la actualidad el país ha experimentado varias reformas al Estado, entre esas están las reformas política, administrativa, hacendaria, energética, entre otras más y que han sido parte de la historia reciente de México.

La Política de Información en lo que considero su etapa moderna inicia en el siglo XX con la importancia que adquiere el Archivo General de la Nación, posteriormente una de las acciones más importantes ocurrió en 1969, con la creación del Comité Técnico Consultivo de las Unidades de Correspondencia y Archivo, denominado COTECUCA, el esfuerzo fue dirigido al fortalecimiento de los Archivos Nacionales administrativos, el problema fue que esto no tuvo una repercusión inmediata, pero se debe identificar al nivel de base que a lo largo del resto del siglo en alguna forma dio resultados.

De todas las reformas al Estado que han habido las que modifican la Constitución Mexicana son las que más importan para el objetivo de este trabajo, específicamente la reforma al Artículo Sexto<sup>9</sup> en la que se consigna el desarrollo, evolución

7  
La Declaratoria de 2002, sobre la importancia de los Archivos, en la International Council of the Round Table on Archives (CITRA). Datos más exhaustivos se pueden revisar en la siguiente dirección: [http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL\\_ID=6407&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL_ID=6407&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)

8  
El Programa Información para Todos se puede consultar en la siguiente dirección: <http://www.unesco.org/new/es/communication-and-information/intergovernmentalprogrammes/information-for-all-programme-ifap/homepage/>

9  
Las seis reformas que ha tenido la Constitución mexicana en su artículo 6o. se pueden consultar en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_art.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm)

y perfeccionamiento del derecho constitucional a la información pública y a la libertad de acopiarla, expresarla y difundirla, desde 1977 a la fecha el Artículo Sexto ha tenido una evolución que se ha estudiado por muchos académicos, gobernantes y políticos. Hoy es la base para el desarrollo de los aspectos relacionados con la democracia y la transparencia.

Desde mi perspectiva en la segunda mitad del siglo XX académicos e intelectuales le otorgaron especial atención a los documentos históricos, es una etapa en la que principalmente los historiadores rescataron fondos y documentos con valor histórico importante, y en ese momento hubo por necesidad y por naturaleza una división de los fondos documentales al menos en dos grandes categorías: El fondo histórico y el fondo administrativo, y hubo algunos casos especiales en los que organizaron los Archivos de forma integral estableciendo los tres momentos de la documentación: Administrativa corriente, administrativa-no corriente y Administrativa-histórica, pero fueron solo contados los casos. Lo anterior dio la pauta para mejorar las condiciones del Archivo General de la Nación, así como de la creación de los principales Archivos históricos de los Estados, y aún más entre la primera década del siglo XXI se siguen reportando la fundación de más Archivos Históricos, lo cual nos da la evidencia de un trabajo de rescate, clasificación y difusión de la documentación histórica y por lo tanto potencialmente de la organización de los Archivos Administrativos (Archivo de Trámite y Archivo de Concentración).

Otra evidencia del trabajo con la información pública, que es prueba del desarrollo de la conciencia y de la acción nacional por la documentación pública, se enlisto en los Planes Nacionales de Desarrollo de los presidentes de México, principalmente de José López Portillo y Pacheco, Miguel de la Madrid Hurtado, Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo Ponce de León, y expresamente con Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto.<sup>10</sup> La constante en los planteamientos de estos presidentes es que integran a sus planes a la información, a los sistemas de información, las tecnologías para la información en general a la necesidad de construir indicadores y datos por medio de la información nacional, en ese mismo sentido y al final del siglo los conceptos de transparencia, de acceso a la información, de Archivos públicos se han vuelto parte de la agenda pública del gobierno federal y estatal, dando paso a la creación de leyes secundarias, de reglamentos e incluso de la apertura de nuevas instituciones garantes de la transparencia y del acceso a la información. De esta situación se establece la existencia de un periodo histórico que se puede denominar como el de la transparencia y acceso a la información y que va desde las acciones más simples hasta las de mayor elaboración emitidas y ejecutadas entre el 2000 y la actualidad, en la cual la información pública, las Políticas Públicas de Información o la Política de Transparencia y Acceso son el elemento fundamental para la solución de algunos de los principales problemas del país. Por eso en ese marco la Gestión Documental, los Archivos, la Archivística y sus profesionales están llamados a integrarse en este proceso actual y a su vez histórico.

### 3. Los Paradigmas de la organización de documentos y el desarrollo de la Archivística y Gestión Documental.

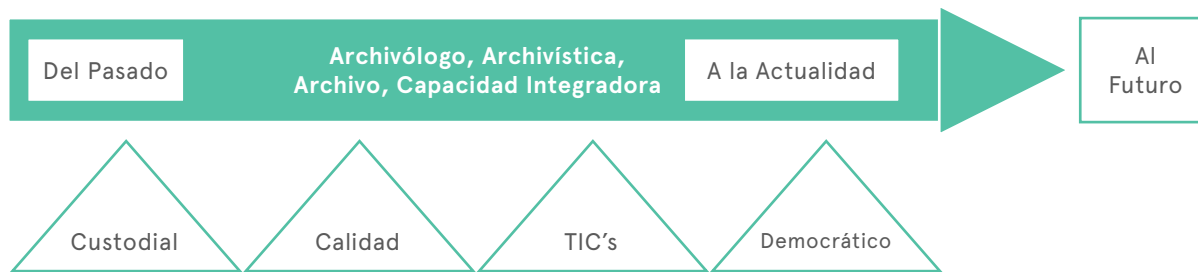
Los documentos en su condición de evidencia, registro y memoria de las acciones de los hombres han sido fundamentales a lo largo de la historia, en ese transcurso

10  
Los Planes Nacionales de Desarrollo se pueden consultar en la página del Congreso de los EUM: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>



el Archivo ha ocupado un lugar importante, opacado en muchas ocasiones por circunstancias de mayor importancia, en ese sentido históricamente se han identificado algunos de los paradigmas del Archivo, estos son: 1) Paradigma custodial, 2) Paradigma de la calidad, 3) Paradigma de las tecnologías y 4) Paradigma de la transparencia y acceso a la información o democrático. La siguiente imagen ilustra lo anterior.

### Paradigmas de la Archivística



Cada uno complemento del otro, y entre los cuales el último referido es el más reciente para el ámbito público y que además integra a los anteriores, es el que ha sido parte de la Política Pública de las naciones, entre ellas México por supuesto y es también en el que las Políticas Públicas de la Información han tenido su mayor auge en los años y décadas recientes, antes de concluir este apartado retomaré la importancia de estos paradigmas en función del desarrollo de la profesión y propiamente de su estudio, docencia e investigación.

Antes mencione cómo en la segunda mitad del siglo XX hubo una gran actividad para rescatar y organizar Archivos y documentos históricos, esto en el plano disciplinar -de la Ciencia de la Información o de la Ciencia de la Documentación, según el enfoque- tiene una explicación simple pero compleja, en ese sentido daré una más bien general, la que nos ayuda a entender que la Archivística, fue una disciplina principalmente articulada en teoría y en la práctica para el trabajo en los Archivos Históricos y que tuvo en Europa un auge importante desde el siglo XVIII y XIX, ese disciplina tuvo una influencia que se trasladó casi a la par y con posterioridad para América Latina, pero en el caso de México, al igual que otros países actuales del continente americano, el desarrollo de esa disciplina se detuvo, principalmente por que los países tuvieron periodos de inestabilidad política, guerras internas y con las potencias de la época: España, Francia, Portugal e Inglaterra, además de crisis económicas, sociales, militares y de guerrillas, lo que hicieron que el proceso natural del desarrollo de los Archivos Históricos se detuviera y se trasladara hasta la segunda mitad del siglo, así mismo eso retrasó otro periodo la evolución del trabajo en los Archivos Administrativos, aunque lo anterior es parte de los fenómenos existentes que afectaron la disciplina y su campo de acción, entre esos fenómenos tenemos por ejemplo el del control y hegemonía política del PRI en México, por supuesto que hubo actividad para el trabajo con los archivos tomando en cuenta los principios de la Archivística y recientemente con los principios de la Gestión Documental que se centró en los procesos de organización de los documentos y que incorpora los aspectos para su creación y disposición, algo relacionado y complementario a los principios fundamentales de la Archivística. Finalmente retomando los paradigmas debemos entender que el paradigma de la Custodia es en el que se desarrolló la Archivística, dando paso a la concepción, articulación y aceptación de sus fundamentos teóricos, y que actualmente el paradigma de la calidad, la tecnología y el de la Transparencia y Acceso a la Información tienen



mucha relación con los principios teóricos y técnicos de la Gestión Documental. Los anteriores aspectos son la parte medular de quienes hacemos docencia e investigación tratando de hacer una distinción entre estas dos ramas que son base importante para el trabajo con los documentos de archivo.

### Conclusión

En este trabajo lo que pretendo es compartir una reflexión sobre el desarrollo histórico de un conjunto de acciones que se denominan como políticas de información, también explicar de forma general cómo esas acciones tuvieron un efecto si no inmediato si al largo plazo en México, en consecuencia hablamos de un periodo de más de 50 años en el que los Archivos, los documentos, la gestión documental y la transparencia han ido ocupando un lugar, y que debido a esa condición esto se ha vuelto común en las Agendas y en la Política Pública de las Naciones, esto ha ocurrido en América Latina.

El trabajo es una reflexión de los aspectos básicos históricos que nos ayudan a formar un marco referencia a partir de los episodios que a mi criterio definieron el rumbo de la información pública para muchas naciones del continente. Principalmente la conclusión parcial es que la acción internacional dirigida desde la ONU fue primordial para que los países fortalecieran su democracia, la instauraran, o la mantuvieran, en ese proceso se han ido definiendo las tareas, las obligaciones, los problemas, las necesidades y otro conjunto de variables que son importantes de entender, estudiar y explicar para conseguir que los Archivos ocupen su sitio en la consolidación de la democracia, en ese camino se encuentra México y por eso es fundamental toda actividad que procure el desarrollo de los Archivos, de sus profesionales, del acceso, de la transparencia, de las leyes específicas, del perfeccionamiento constitucional, así como del avance de la Ciencia de la Información y sus disciplinas, entre ellas la Archivología y la Gestión Documental.

### Referencias

Cámara de Diputados. H. Congreso de la Unión. (2016). *Planes Nacionales de Desarrollo*. Recuperado el 31 de mayo de 2016, de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2016). *Comisión Económica para América Latina y el Caribe*. Recuperado el 6 de junio de 2016, de: <http://www.cepal.org/es>

Organización de los Estados Americanos. (2016). *Tratados Multilaterales. Departamento de Derecho Internacional*. OEA. Recuperado el 31 de mayo de 2016, de: [http://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B-32\\_Convencion\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos.htm](http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm)

Organización de las Naciones Unidas. (2016). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Recuperado el 31 de mayo de 2016, de: <http://www.un.org/es/documents/udhr/>

Organización de las Naciones Unidas. (2016). *Memoria del mundo* Recuperado el 31 de mayo de 2016, de: <http://www.unesco.org/new/en/communication-and-information/flagship-project-activities/memory-of-the-world/homepage/>

Organización de las Naciones Unidas. (2016). *RAMP Studies* | UNESCO Archives. Recuperado el 31 de mayo de 2016, de: [http://www.unesco.org/archives/new2010/en/ramp\\_studies.html](http://www.unesco.org/archives/new2010/en/ramp_studies.html) Organización de las Naciones Unidad para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (1975).

Natis. *National information systems. Objectives for national and international action*. Recuperado el 6 de junio de 2016, de: <http://unesdoc.unesco.org/images/0000/000097/009793EB.pdf>

Organización de las Naciones Unidad para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2016). Programa Información para Todos. Recuperado el 6 de junio de 2016, de: <http://www.unesco.org/new/es/communication-and-information/intergovernmentalprogrammes/information-for-all-programme-ifap/homepage/>

JUEVES 9 DE JUNIO Auditorio “Alonso Lujambio”
CEREMONIA DE CLAUSURA
CEREMONIA DE CLAUSURA

