

EL ENFOQUE DE CAPACIDADES EN LA PROMOCIÓN DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN EN COMUNIDADES EN VULNERABILIDAD

THE CAPABILITIES APPROACH FOR PROMOTING THE RIGHT TO INFORMATION IN VULNERABLE COMMUNITIES

● ○ ●

*Víctor Alejandro VILLEGAS CORONA**

RESUMEN. El derecho a la información es un derecho humano de utilidad para la exigencia de otros derechos y la participación en el espacio público; sin embargo, la información pública no está al alcance de todas las personas de forma equitativa debido a barreras como la digital, la escolaridad, la alfabetización, la pobreza económica, la etnia, el género, entre otras. Mientras que las políticas de promoción del derecho a la información se han basado en difusión en medios masivos y proyectos con enfoque de “formación de usuario”, que no necesariamente consideran el desarrollo de capacidades en las personas y la reducción de barreras para el acceso y el uso de información pública de sectores en vulnerabilidad. Este artículo propone el uso del enfoque de capacidades en las políticas de promoción del derecho a la información, para lograr que las personas puedan usar información pública como herramienta indispensable de la capacidad de control sobre su entorno político. Para ello, se desarrolla un marco analítico de capacidades de acceso y uso de información pública y se aplica en un estudio de caso del programa “Transparencia proactiva” de Artículo 19 México y Centroamérica, que promueve el derecho a la información en comunidades rurales

* Licenciado en Ciencias políticas y administración pública, y maestro en Gobierno y asuntos públicos por la Universidad Nacional Autónoma de México; miembro de Arkemetría Social, A. C. victorvillegas@politicas.unam.mx.

Fecha de recepción: 11 de julio de 2019.

Fecha de dictamen: 22 de noviembre de 2019.

VÍCTOR ALEJANDRO VILLEGAS CORONA

y mayoritariamente indígenas en Chiapas, México, con la finalidad de identificar estrategias orientadas al desarrollo de capacidades para el acceso y uso de información pública. A partir de ello, se ofrecen algunas recomendaciones desde el enfoque de capacidades para mejorar las políticas públicas de promoción del derecho a la información en personas en vulnerabilidad.

94

PALABRAS CLAVE. Derecho a la información, enfoque de capacidades, desarrollo humano, transparencia proactiva, poblaciones en vulnerabilidad, pueblos indígenas.

●
○
●

ABSTRACT. The right to information is a useful human right for the demand of other rights and for participation in public space; however, public information is not available equally for all people due to barriers as digital, literacy, schooling, underprivileged economic situation, gender, language and/or ethnicity. While right to information promotion policies have been based on dissemination on mass media and projects with a “user training” approach, which do not necessarily consider the development of capabilities of people nor reduce barriers to access and use of public information, especially in vulnerable sectors. The aim of this article is to propose the use of the capabilities approach in public policies to promote the right to information, so that people can use public information as an indispensable tool for the capability to control their political environment. To do this, an analytical model of capabilities for access and use of public information is developed and applied in a case study of “Transparencia proactiva”, a program by Article 19 Mexico and Central America which promotes right to information in rural and mostly indigenous communities in the northern jungle of Chiapas, Mexico, in order to identify strategies focused on developing capabilities for access and use of public information. Based on this, some public policy recommendations are offered, from the capabilities approach to improve public policies to promote right to information in vulnerable people.

KEYWORDS. *Right to information, capabilities approach, human development, proactive transparency, vulnerable people, indigenous people.*

I. INTRODUCCIÓN

El derecho a la información pública (DI) en México no es accesible ni de utilidad para las personas en situación de vulnerabilidad. Existen evidencias empíricas que indican que las desventajas por pobreza, grado de estudios, conectividad y pertenencia a un grupo indígena impactan negativamente en el ejercicio del derecho (Zermeño, 2010). No obstante, las acciones de promoción del derecho están basadas en la difusión masiva y programas de socialización con un enfoque de formación de usuarios del derecho, con lo que no se garantiza el desarrollo de conocimientos y habilidades requeridos para ejercer el DI.

95

El problema de investigación es que actualmente las leyes y programas mexicanos no conciben al ejercicio del derecho a la información pública como un proceso amplio que requiere considerar los contextos de las personas, sus conocimientos y habilidades para acceder y usar información pública en el logro de objetivos. La pregunta central de investigación es ¿de qué manera se puede incorporar el enfoque de capacidades en las estrategias para promover el acceso y uso de información pública por parte de personas en situación de vulnerabilidad?

El argumento central es que el ejercicio de DI forma parte fundamental de la capacidad de control sobre el propio entorno político (Nussbaum, 2012), en tanto es indispensable para la vigilancia de los gobiernos y la participación en los asuntos públicos. Es por ello que las políticas públicas de promoción del derecho deben desarrollar estrategias centradas en las personas en vulnerabilidad y sus contextos, y fortalecer habilidades y capacidades para obtener y usar información pública en el marco de sus libertades.

Con la base teórica del desarrollo de capacidades (Sen 2000, 2005; Nussbaum 2000, 2012) se revisan aportaciones que proponen concebir el acceso a la información como una cuestión de capacidades y habilidades, y se construye un modelo analítico basado en cinco niveles de acceso a la información pública. Este marco analítico fue de utilidad para el estudio de caso de un programa considerado emblemático por el desarrollo de capacidades para ejercer el DI en comunidades indígenas.

Cabe mencionar que esta investigación tiene un carácter exploratorio, pretende establecer un diálogo entre el enfoque de capacidades y los estudios académicos del acceso a la información, con la finalidad de proponer mejoras a las políticas públicas para que atienda las barreras que dificultan

VÍCTOR ALEJANDRO VILLEGAS CORONA

e impiden el pleno acceso y uso de la información pública a las personas en situación de vulnerabilidad.

96 Ahora bien, la investigación pone especial atención en el acceso a información pública en el ámbito digital debido a que las legislaciones en México obligan a todos los organismos públicos a responder solicitudes y difundir información preponderantemente de forma electrónica, vía Plataforma Nacional de Transparencia (PNT). No obstante, se reconoce que la información pública dirigida a personas en vulnerabilidad debe ser accesible por otros medios más allá de los digitales.

● En el apartado II, se describen las políticas de promoción del DI en ● México, con especial atención por mostrar las limitaciones de los enfoques ● de promoción masiva y formación de usuarios. En la tercera parte, se discute la vinculación del DI con el enfoque de capacidades, argumentando por qué es un derecho indispensable para el acceso a otros derechos, la participación en asuntos públicos y el control del entorno político de las personas.

Posteriormente, en el cuarto apartado, se discuten distintas aportaciones teóricas y empíricas que han estudiado el acceso a la información de las personas como una cuestión de capacidades y habilidades digitales, intelectuales y cívicas, ámbitos que forman parte del alfabetismo informacional (Sturges, 2010). Con base en esto, se construye un marco analítico de utilidad para estudiar estrategias enfocadas en fomentar el DI en comunidades en vulnerabilidad.

En el parte quinta, se presenta la estrategia metodológica utilizada, incluyendo la justificación de la selección del estudio de caso y las fuentes de investigación empleadas. En el apartado VI se presentan los resultados del estudio de caso del programa “Transparencia proactiva” de Artículo 19 México y Centroamérica, que se enfoca en desarrollar capacidades en mujeres y comunidades indígenas de Chiapas, México, para el uso de información pública en la exigencia de otros derechos humanos (Artículo 19, 2017).

Con base en la discusión teórica y los hallazgos del estudio de caso, en la última parte (VII) se realizan algunas propuestas para mejorar la política pública de socialización del DI en México, para lograr que las personas en situación de vulnerabilidad desarrollen las capacidades y habilidades necesarias para el acceso y uso de información pública en el logro de objetivos personales o comunitarios, como parte de su capacidad de control de su entorno político.

II. PANORAMA DE LAS POLÍTICAS DE PROMOCIÓN DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

Desde 2002, México cuenta con una ley de acceso a información pública, que se ha mantenido como un referente internacional (Access Info Europe and the Centre for Law and Democracy, 2016). El marco normativo ha incluido estándares internacionales que consideran la educación al público sobre el derecho con énfasis en estrategias alternativas acordes con los niveles de alfabetización (Artículo 19, 1999).

97

En este sentido, las actividades de promoción del DI por parte del organismo garante federal, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI —antes IFAI—), se han orientado a la difusión propagandística por medios de comunicación masiva que informan a las personas sobre su derecho. Al respecto, de 2003 a 2017 el Instituto gastó en promedio alrededor de cuatro millones de pesos anuales en difusión de anuncios promocionales a través de radio, televisión y espacios publicitarios.¹

Por otro lado, también se han desarrollado programas de intervención directa con poblaciones objetivo. Entre 2005 y 2007 se implementó el Proyecto Comunidades: programa piloto desarrollado por el IFAI en colaboración con organizaciones de la sociedad civil, orientado a promover el derecho entre personas de grupos en situación de vulnerabilidad, con el fin de identificar las mejores metodologías y estrategias para lograr la apropiación del DI.

Con la evaluación realizada a este programa, se evidenció empíricamente que los bajos niveles de escolaridad o la pertenencia a un grupo indígena complican el ejercicio autónomo del derecho posterior a las intervenciones (Zermeño, 2010). Por lo cual es necesario construir estrategias específicas para lograr disminuir los efectos de las barreras causadas por elementos como la falta de conectividad y el analfabetismo.

En 2008, el IFAI decidió no continuar con el Proyecto Comunidades, y no existieron iniciativas parecidas hasta después de 2015, con la publicación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en cuyo artículo 54 se indica la obligación de los organismos garantes de “desarrollar programas de formación de usuarios de este derecho para incrementar su ejercicio y aprovechamiento, privilegiando a integrantes de sectores vulnerables o marginados de la población”.

¹ Respuesta a la solicitud de acceso a la información con folio 0673800231117, realizada al INAI.

VÍCTOR ALEJANDRO VILLEGAS CORONA

98 En 2015 se comenzó a desarrollar el Programa de Sensibilización de Derechos (Prosede), con el que cada año se convoca a organizaciones de la sociedad civil a promover los derechos a la información y protección de datos personales en distintas poblaciones objetivo. Es importante mencionar que entre 2016 y 2018, el programa contó con un presupuesto promedio de alrededor de dos millones de pesos anuales, prácticamente la mitad de lo gastado en anuncios cada año,² lo que muestra la preponderancia de la difusión masiva frente a la búsqueda de metodologías exitosas de intervención directa en la población.

● Por otro lado, los proyectos financiados por el programa Prosede cuentan con un tiempo promedio de implementación de alrededor de cuatro meses al año, y solamente unos cuantos proyectos han logrado obtener recursos financieros para dar continuidad a sus actividades por más de un año. Esta es una limitación en el diseño del programa, pues como Zermeno (2010) demostró, los periodos cortos de capacitación y la ausencia de continuidad tienen impactos negativos en el desarrollo de conocimientos y habilidades requeridas para ejercer el DI.

○ Ahora bien, en 2017 se publicó el Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información 2017-2021, que establece una relación entre la promoción y socialización del DI como herramienta para el acceso a salud, educación y servicios. Con base en este programa, durante 2018 se construyó el Plan Nacional de Socialización del Derecho de Acceso a la Información (PlanDAI), el cual busca homologar las acciones de los organismos garantes para la promoción del derecho y generar estrategias focalizadas en el aprovechamiento de la información pública (INAI, 2018).

● Es necesario hacer notar que el PlanDAI está primordialmente orientado a la formación “usuarios” del derecho, es decir de los procesos y plataformas disponibles para ejercerlo. La definición del problema reconoce causas como la complejidad de los procesos para ejercer el derecho y el incumplimiento de los servidores públicos; también se identifican los bajos niveles de conocimiento y la percepción de utilidad del derecho (INAI, 2018: 8).

Con este diagnóstico, la propuesta busca incidir en la segunda vertiente de causas de la problemática, el conocimiento y la percepción sobre el derecho; es decir, se busca modificar la opinión que tienen las personas sobre el DI como un derecho útil o aprovechable, con acciones como la difusión de videos con casos éxito, la entrega de reconocimientos y otras

² Solicitud de acceso a la información con folio 0673800231117, dirigida al INAI.

estrategias de promoción masiva que se han usado antes y cuyos impactos no son demostrables.

Si bien la propuesta maneja la idea de aprovechamiento del derecho, que incluye la utilización de información para fines determinados, también reconoce que “para concretar el aprovechamiento del DAI, necesariamente deberán existir o generarse las capacidades suficientes en los usuarios” (INAI, 2018: 4). Sin embargo, no se identifica qué tipos de capacidades se deberán desarrollar y los objetivos más allá de la formación de usuarios de las plataformas electrónicas de información; esto representa una limitante importante en el planteamiento de política.

Un elemento destacado del Plan es que busca continuar con los esfuerzos de establecer alianzas con organizaciones de la sociedad civil con experiencia en campo, y de formar personas facilitadoras para promover el derecho, que repliquen las capacitaciones con otros grupos de la población. En 2018 se desarrollaron dos ejercicios piloto a nivel local en Oaxaca y Nayarit, con talleres enfocados en beneficiarios de programas sociales y pueblos indígenas. Con esto se hicieron recomendaciones como la participación de traductores de las lenguas indígenas y la adaptación de las actividades a los contextos y perfiles de participantes.

Como se observa, las acciones de promoción del DI en México han privilegiado un enfoque de difusión en medios masivos, los cuales resultan limitados en la transmisión de conocimientos y habilidades para el ejercicio del DI. Por el contrario, los programas de intervención en grupos definidos de la población cuentan con potencial para generar impactos medibles en las habilidades de las personas y comunidades atendidas, así como la posibilidad de sistematización y contrastación empírica de metodologías en distintos contextos.

A continuación, se realiza una discusión sobre el enfoque teórico de capacidades y se argumenta que podría ser de utilidad para modificar las políticas de promoción del DI y lograr intervenciones centradas en las personas y sus contextos.

III. EL DERECHO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA COMO UNA CUESTIÓN DE CAPACIDADES, DISCUSIÓN TEÓRICO-CONCEPTUAL

Los derechos a la información se desarrollaron con la consolidación de la sociedad informacional, en la cual, la economía y las relaciones políticas y sociales están basadas en la producción de información y dispositivos para intercambiarla (Castells, 1997). De acuerdo con Bovens (2002), las condi-



VÍCTOR ALEJANDRO VILLEGAS CORONA

ciones de esta era histórica requieren el reconocimiento de derechos que garanticen a todas las personas el acceso a información “socialmente relevante”, que facilite la toma de decisiones públicas y el monitoreo de los gobiernos.

100 En este sentido, el reconocimiento del DI también es una cuestión de justicia social, pues en esta era la información juega un papel fundamental en el desarrollo de las personas (Bovens, 2002: 14). La información, como bien público elemental, debe ser garantizada por los gobiernos para posibilitar la participación de las personas en asuntos colectivos (Stiglitz, 1999; 2000); asimismo se ha reconocido que “la falta de información genera asimetrías económico-sociales que ponen en desventaja a ciertos grupos de la población frente a otros” (Luna, 2013: 78).

Debido a la importancia de la información para el desarrollo de las personas y el ejercicio de sus derechos, en la era informacional las garantías de información son equiparables con las garantías de debido proceso en la administración de justicia, “también son consideradas derechos en sí mismos, y requisitos de la existencia de otros derechos. De modo que la información tiene, además de un valor propio, un valor instrumental, [para el] ejercicio de otros derechos y [el] funcionamiento institucional de contralor de los poderes públicos” (Abramovich y Courtis, 2000: 1).

Aún con la importancia capital del DI, algunos estudios consideran que las leyes y políticas en la materia se han centrado en ajustes superficiales y modificaciones discursivas para la legitimación de los gobiernos, como una cuestión de higiene pública (Bovens, 2002). También se sostiene que las leyes consideran a las personas como “usuarias” del derecho y no necesariamente como ciudadanas, que acceden a información pública como una herramienta para lograr rendición de cuentas y participación ciudadana (Sandoval, 2013).

En esta investigación se plantea la problemática del acceso a información pública como una cuestión de justicia distributiva de bienes públicos. Con el marco conceptual de la sociedad informacional, la información es un bien público fundamental que, debido a barreras como la conectividad, la etnia y el género, no está al alcance de todas las personas de forma equitativa. Es por ello que se propone discutir el enfoque de capacidades para el desarrollo humano como una herramienta útil para considerar los contextos y barreras de las personas en situación de vulnerabilidad.

El enfoque de capacidades es una corriente teórica con una amplia justificación filosófica inaugurada por Amartya Sen (2000), economista que desarrolló una sólida crítica a los enfoques dominantes que equiparaban el desarrollo con el crecimiento económico. También se ofrecieron

elementos alternativos a las mediciones tradicionales del bienestar de las personas en función con los bienes económicos y materiales con los que cuenta o a los que puede acceder (Sen, 2016; Deneulin y Stewart, 2002).

La alternativa teórica y empírica iniciada por Sen, propuso poner en el centro de análisis a las personas, sus contextos, libertades y oportunidades, como una alternativa para conceptualizar y medir el desarrollo y el bienestar (Sen, 2000; Robeyns, 2005; Urquijo, 2014), y se caracteriza porque “pone la agencia humana (en lugar de la agencia de organizaciones como mercados o gobiernos) en el centro del escenario” (Dreze y Sen, 2002: 6). Bajo este enfoque, se conceptualiza y valora la desigualdad, la calidad de vida y el bienestar de las personas como un asunto del ejercicio de sus libertades y su autorrealización.

El enfoque de capacidades se interesa por las cosas que las personas pueden hacer y ser. Es decir, por un lado, los funcionamientos, que se refiere a las actividades que puede hacer; y por el otro, las capacidades, que consideran lo que la persona puede lograr cuando decide realizar esas acciones como parte de sus libertades (Sen, 2000, 2005). Dicho de otra forma, el enfoque analiza las libertades con que cuentan las personas para elegir entre las oportunidades a su alcance, las más idóneas para alcanzar las cosas que valora en su vida y sus propias ideas de lo que significa el bienestar.

Distintos estudios se han centrado en la operacionalización del concepto de capacidades, que permitan entender el enfoque y aplicarlo en la práctica; en este sentido, resulta necesario hacer énfasis en la distinción entre bienes, funcionamientos y su relación con las capacidades (Fukuda-Parr, 2003; Saith, 2001) Un ejemplo que puede ilustrar claramente esta distinción es pensar que, el valor de un bien, como una bicicleta, no se basa únicamente en los materiales de los que está hecha, sino en su utilidad para la movilidad. El desarrollo de capacidades se observaría en la medida de que la persona elige utilizar un bien (montar en bicicleta) para ejercer el funcionamiento de movilidad, como parte de sus alternativas para alcanzar su idea particular de bienestar (usarla como medio de transporte o para ejercitarse) (Robeyns, 2005: 98-99).

Continuando con la metáfora, algunas personas, como las que cuentan con alguna discapacidad, no podrán utilizar los bienes en igualdad de condiciones, por lo que se debe considerar las limitaciones y contextos de las personas (Urquijo, 2014; Fukuda-Parr, 2003; Saith, 2001). Además, el enfoque otorga especial importancia a las oportunidades, o lo que los gobiernos y otras instituciones hacen para garantizar las condiciones adecuadas para el ejercicio de los derechos y las libertades; incluso se afirma



VÍCTOR ALEJANDRO VILLEGAS CORONA

que no se puede analizar el desempeño individual sin considerar que las opciones al alcance de las personas y las oportunidades para mejorar la calidad de sus vidas dependen de las condiciones sociales y la acción del estado (Dreze & Sen, 2002: 6).

102 Desde 1990, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo adoptó el enfoque de capacidades de Sen para la construcción del Índice de Desarrollo Humano, con el cual el organismo pasó de tomar en cuenta únicamente el crecimiento económico de los países, a considerar que “el objetivo básico del desarrollo es aumentar las libertades humanas en un proceso que puede expandir las capacidades personales toda vez que amplía las alternativas disponibles para que la gente viva una vida plena y creativa” (PNUD, 2004: 127; 2009)

Ahora bien, el enfoque de capacidades se enriqueció de forma considerable con las aportaciones de Martha Nussbaum (2000, 2003, 2004), quien, desde una perspectiva narrativa profundizó con casos prácticos sobre la vida de las personas y las barreras a las que se enfrentan para ejercer sus derechos y sus libertades. La autora puso especial atención en la delimitación de la idea de capacidades en el marco de una teoría más amplia de justicia social, a partir de la cual, las personas de todo el mundo puedan ejercer sus libertades y procurarse bienestar sin importar su género, cultura o situación económica.

Nussbaum distingue varios niveles en los que se integran las capacidades internas de las personas con los elementos externos que pueden facilitar u obstaculizar la elección de alternativas y el ejercicio de libertades (Nussbaum, 2000). Por otro lado, su propuesta destaca por la discusión sobre las capacidades de razón práctica y afiliación, poniendo atención en la necesidad de articularlas con el desarrollo de pensamiento crítico como un elemento indispensable en la educación de las personas en democracias (Nussbaum, 2011).

Cabe mencionar que la diferencia más notable entre las aportaciones de Sen y Nussbaum es la propuesta de la autora sobre un listado mínimo de capacidades centrales que deberían ser garantizadas universalmente y reconocidas por las constituciones políticas (Nussbaum, 2003; 2012). En este sentido, Sen se ha posicionado en contra de definir una lista definitiva de capacidades mínimas, pues eso limitaría las posibilidades de redefinirla a través de discusiones colectivas y de adaptarla a distintos contextos y objetivos (Sen, 2004).

Ahora bien, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, en la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (2003), estableció una vinculación directa entre el enfoque

de capacidades y el marco teórico de la sociedad informacional. Bajo este enfoque, se reconoce la importancia de la educación para lograr oportunidades para el acceso y uso de información en la generación de conocimientos y el desarrollo de las personas (UNESCO, 2003; Ríos, 2017).

Por otro lado, también se han establecido vínculos entre el enfoque y los derechos humanos; de acuerdo con Sen (2004), aunque una persona cuente con un derecho garantizado constitucionalmente, puede que las condiciones contextuales limiten en la práctica que las personas ejerzan su derecho. De manera que, el enfoque de capacidades hace necesario ver más allá de la simple consagración de un derecho, y poner atención en los contextos de las personas para asegurar que efectivamente puedan ejercer esos derechos como medio para desarrollar sus libertades y alcanzar su idea de bienestar.

Desde el enfoque de capacidades, la información es un bien público que no está al alcance de todas las personas en igualdad de condiciones, por lo que es necesario estudiar “desde qué condición personal los sujetos pueden o no apropiarse de esta información, integrándola a sus capacidades, con las cuales construye su realización y su libertad” (Ríos, 2017: 32). En esta investigación se vincula el ejercicio del DI con el concepto empleado por Zermeño (2010: 100), quien propone que la apropiación del derecho se observa “cuando un individuo u organización es capaz de allegarse información pública que puede utilizar con un objetivo determinado”.

En este sentido se sugiere que el ejercicio del DI, al igual que otros derechos humanos, pueden ser analizados desde el enfoque de capacidades. La importancia del fomento del DI radica en la posibilidad de que las personas puedan elegir ejercerlo como herramienta para el logro de objetivos personales, o bien, para fines colectivos como la discusión en los asuntos públicos y la exigencia de otros derechos humanos.

En esta investigación se utiliza la perspectiva de Nussbaum (2012), pues se coincide con la necesidad de definir algunas capacidades que deben ser reconocidas y garantizadas por los gobiernos. Además, la perspectiva es útil para la investigación, porque “la noción de capacidades de Nussbaum pone más atención a las habilidades de las personas y los rasgos de personalidad [por lo que] tiene más potencial para entender acciones, intenciones y motivaciones (Robeyns, 2005: 104)”.

Se afirma entonces que el ejercicio del DI, y en particular el acceso, procesamiento y uso de la información pública, podría considerarse un funcionamiento; es decir, lo que una persona puede elegir hacer como parte de sus capacidades. En específico se sugiere que la apropiación de información pública resulta fundamental para la capacidad de control del



VÍCTOR ALEJANDRO VILLEGAS CORONA

propio entorno político, que significa “poder participar de forma efectiva en las decisiones políticas que gobiernan nuestra vida; tener derecho a la participación política y a la protección de la libertad de expresión y de asociación” (Nussbaum, 2012: 54).

104 En la siguiente tabla se esquematiza la propuesta de vinculación entre el DI y el enfoque de capacidades, indicando la relación de la información pública como bien, el acceso y uso de información pública en la consecución de objetivos, o la apropiación del DI como funcionamiento, mismo que forma parte de la capacidad de control sobre el entorno político. Se compara con el ejemplo de la bicicleta propuesto por Robeyns (2005) para facilitar su comprensión.

Tabla 1. El derecho a la información pública desde el enfoque de capacidades. Relación entre bien, funcionamiento y capacidad

	<i>Bienes</i>	<i>Funcionamientos</i>	<i>Capacidades</i>
Ejemplo (Robeyns, 2005: 98-99)	Bicicleta	Montar en bicicleta para la movilidad	Elegir usar la bicicleta para ejercitarse o transportarse y alcanzar idea propia de bienestar
Aplicación en derecho a la información	Información pública	Ejercer el DI, buscar y difundir información pública para el logro de objetivos. Apropiación del derecho (Zermeño, 2010)	Elegir ejercer el DI para el control del propio entorno político (incluye libertad de expresión, asociación y participación política) (Nussbaum, 2012: 54)

FUENTE: elaboración propia con base en (Robeyns, 2005; Zermeño, 2010; Nussbaum 2012).

El enfoque de capacidades puede ser de utilidad para promover el DI como una cuestión de justicia social, que debe considerar los contextos y

las barreras que enfrentan las personas en vulnerabilidad, en el ejercicio de sus derechos para alcanzar su propia idea de bienestar. Enseguida, se revisan aportaciones teóricas y empíricas que han estudiado el acceso a información como una cuestión de capacidades y habilidades.

IV. CATEGORÍAS DE ANÁLISIS: CAPACIDADES Y HABILIDADES PARA EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA³

105

Investigaciones que conciben el acceso a la información de las personas como una cuestión de capacidades y habilidades, han sido desarrolladas desde hace varias décadas por las teorías de pobreza informacional. Surgidos en los años setenta, estos estudios evidenciaron conexiones entre la pobreza económica y el uso de información en la resolución de problemas, así como comportamientos y actitudes que pueden limitar el acceso a la información (Childers y Post, 1975).

Dentro de esta corriente teórica, las aportaciones demostraron que además de la disponibilidad de los medios digitales y las habilidades para manejarlos (acceso físico), las personas requieren capacidades intelectuales para valorar la utilidad de la información, procesarla y comprenderla (acceso intelectual). También se propuso que las personas pertenecen a “pequeños mundos informacionales” en sus comunidades, que comparten actitudes y creencias que pueden propiciar el acceso o la censura de la información (acceso social) (Burnett, 2008; Chatman, 2000; Luna, 2012).

Entre las barreras para el acceso a la información, identificadas en las categorías de los estudios de pobreza informacional, se encuentran las barreras digitales; asimismo, las limitaciones intelectuales, como bajas capacidades de asimilación y/o desciframiento de la información, que impidan procesarla y utilizarla. Además, se sugiere que las personas pueden contar con barreras de carácter social, como prejuicios e ideas compartidas en su comunidad que determinen su rechazo a la información (Burnett, 2008).

Estas aportaciones teóricas están relacionadas directamente con las perspectivas de alfabetismo digital, que se preocupan por la exclusión de personas de los medios donde se distribuye la información (Eshet-Alkalai, 2004); así como los estudios de alfabetismo informacional, que consideran las habilidades para comprender y procesar información (Doyle, 1994).

³ En la construcción de categorías analíticas, se utiliza el binomio “capacidades y habilidades”, para distinguirlas claramente de la capacidad (*capability*) de control del entorno político.

VÍCTOR ALEJANDRO VILLEGAS CORONA

De acuerdo con Bawden (2001), en la era informacional los alfabetismos digitales e informacionales están íntimamente relacionados entre sí. La perspectiva teórica de pobreza informacional considera ambos tipos de alfabetización, su valor agregado es el estudio de las cuestiones sociales y comunitarias, que pueden determinar el acceso (Chatman, 2000).

106 Ahora bien, dado que este estudio se enfoca en información de carácter público, es necesario prestar atención en las actitudes y barreras con las que cuentan las personas para participar en el espacio público como miembros de comunidades políticas. En este sentido, algunas aportaciones teóricas se han centrado en discutir sobre los conocimientos y capacidades para la participación política con información.

-
-
-

El alfabetismo cívico se refiere al “conocimiento y la capacidad de los ciudadanos para hacer sentido en su mundo político” (Milner, 2002: 2) y considera dos dimensiones medibles del concepto: en primer lugar, la habilidad, entendida como el conocimiento político; y, en segundo lugar, la voluntad, observada como la participación. El concepto engloba las competencias y el conocimiento necesario para que las personas participen como miembros de una comunidad política y asegurar que sus intereses sean tomados en cuenta.

De acuerdo con el autor, un mayor conocimiento sobre los asuntos públicos, aunado a una conciencia como sujetos miembros de una comunidad política por parte de las personas, implica que serán más propensas a involucrarse activamente en el espacio cívico; es decir, a mayor conocimiento político se tendrá una mayor participación política informada.

Bajo este enfoque, Mercea (2015) afirmó que la información intercambiada en la web sobre políticas regulatorias del internet incrementó el alfabetismo cívico e influyó de forma considerable en la organización de manifestaciones en contra. Por otro lado, en un estudio empírico en los portales de internet del gobierno australiano, Henninger (2017) observó que no es suficiente que las personas cuenten con interés y capacidades de navegación en la web; para acceder a información pública deben generarse conocimientos sobre el funcionamiento de las agencias de gobierno y las reglas de publicación.

De acuerdo con Sturges y Gastinger (2010), el alfabetismo cívico, al igual que el alfabetismo digital, son componentes del alfabetismo informacional; mismo que debe considerar las habilidades para descifrar información sobre las opciones políticas y temas de interés público. Mientras que Skoufias (2014) estudió los impactos de la implementación de las leyes de derecho a la información en el empoderamiento de personas en pobreza, a

través de elementos como la participación, el conocimiento cívico, la confianza en las instituciones y la percepción de los servicios públicos.

El vínculo entre el enfoque de capacidades y la participación cívica en instituciones democráticas fue estudiado por Dreze y Sen (2002), quienes establecieron una relación entre el desarrollo humano con el incremento de la participación política en la India. Mientras que Anand (2011) estudió la trascendencia de las legislaciones de derecho a la información en la capacidad de rendir cuentas y la gobernanza de gobiernos locales de distintos países en desarrollo.

De esta manera, se argumenta que, en el estudio del acceso a la información pública y la construcción de políticas de promoción del derecho, resulta necesario revisar las capacidades cívicas de las personas, pues se requiere fomentar interés en los asuntos públicos, el conocimiento de los organismos de gobierno y sus responsabilidades, como herramienta para la participación informada en su comunidad.

Las teorías y evidencias empíricas, antes revisadas, comparten su interés en el estudio de las capacidades y habilidades de las personas para acceder a información pública y hacer uso de ella en el cumplimiento de objetivos. Estas aportaciones fueron consideradas para desarrollar un modelo de análisis de cinco niveles de capacidades y habilidades que, se sugiere, son requeridas para ejercer el DI como una herramienta para la participación cívica, la vigilancia gubernamental y la exigencia de otros derechos humanos.

Es preciso enfatizar que no se argumenta que el ejercicio del DI, o acceder y usar información pública es una capacidad en los términos de la tradición de Sen, sino que es un funcionamiento que requiere una serie de capacidades y habilidades para llevarlo a la práctica. Mientras que se sostiene que el ejercicio del DI como funcionamiento resulta fundamental para el ejercicio de las libertades en el marco de la capacidad de control del entorno político.

El marco analítico propuesto retoma las tres categorías de acceso a la información de las teorías de pobreza informacional (acceso físico, intelectual y social); también se incorporan las capacidades cívicas y las capacidades institucionales de los organismos públicos. Este marco se aplicó en la observación de programas enfocados en promover el DI en comunidades en vulnerabilidad, con la finalidad de identificar las estrategias que pueden ser orientadas al desarrollo de capacidades y habilidades para el acceso y uso de información pública por parte de personas en situación de vulnerabilidad. En la siguiente tabla se detalla el marco analítico y los observables de la investigación.



VÍCTOR ALEJANDRO VILLEGAS CORONA

Tabla 2. Categorías de análisis de las estrategias de promoción del derecho a la información pública

108



<i>Categorías analíticas (capacidades y habilidades para el ejercicio del DI)</i>	<i>Observables (estrategias de promoción del DI)</i>
1. Acceso físico o digital (habilidades para el uso de los medios de información pública)	1.1 Estrategias para garantizar acceso a medios digitales
	1.2 Estrategias de desarrollo de habilidades digitales
2. Acceso informacional o intelectual (habilidades para el procesamiento y análisis de la información)	2.1 Estrategias para el reconocimiento de necesidades de información
	2.2 Estrategias para el desarrollo de habilidades de procesamiento y análisis de la información.
3. Acceso social o comunitario (creencias y actitudes compartidas a la información)	3.1 Estrategias para la modificación de actitudes como desconfianza y escepticismo.
	3.2 Estrategias para el desarrollo de un lenguaje común entre la información pública y la comunidad.
4. Capacidades cívicas (conocimientos y habilidades para la participación política informada)	4.1 Estrategias para fomentar interés y conocimiento de los asuntos públicos.
	4.2 Estrategias de acompañamiento en uso de información en procesos de participación cívica.
5. Capacidades de instituciones públicas para garantizar el DI	5.1 Estrategias de trabajo con organismos garantes y sujetos obligados.

FUENTE: elaboración propia.

V. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

En la investigación se utilizó una estrategia de estudio de caso, donde el estudio fue definido por el interés del investigador en el caso específico, y se centró en profundizar sus particularidades, sin buscar su generalización a otros casos (Gerring, 2004; Yin, 2009). Dicho caso fue identificado dentro de un universo de proyectos de organizaciones no gubernamentales, enfocadas en promover el DI en comunidades vulnerables en México, la mayoría

de ellas financiadas con esfuerzos públicos, como el programa Prosede, que como fue señalado tienen cortos periodos de implementación y no necesariamente tienen continuidad en sus actividades.

El objetivo del estudio de caso es analizar las estrategias, acciones y herramientas del programa “Transparencia proactiva” de Artículo 19 México y Centroamérica, para identificar aquellas vinculadas al desarrollo de capacidades para el acceso y uso de información pública, con el fin de promover el derecho en comunidades en situación de vulnerabilidad. La selección del estudio de caso responde a que el programa se considera emblemático por el uso de estrategias de intervención comunitaria para promover el uso de información pública en comunidades indígenas.

Es preciso mencionar que la investigación cuenta con un carácter exploratorio, pues está enfocada a discutir la posibilidad del uso del enfoque de capacidades en las políticas de fomento del DI. En este sentido, cobra especial relevancia la selección de estudio de caso, pues permitió obtener una mayor cantidad de observaciones sin buscar que se apliquen en otros contextos.

Las preguntas que orientaron el estudio de caso son: ¿cuáles son las estrategias que utiliza el programa para garantizar el acceso a la información pública de acuerdo con la propuesta de categorías de análisis de niveles de capacidades y habilidades?, ¿qué productos e impactos se han logrado con el desarrollo de esas estrategias?, ¿de qué manera pueden utilizarse esas estrategias en las políticas públicas de promoción del DI en comunidades en vulnerabilidad?

Para el estudio del programa se realizó un análisis documental de informes, minutas, cartas descriptivas, materiales didácticos, videos y otros materiales. También se realizó observación directa en la implementación en campo, en la cual el investigador participó como consultor durante el segundo semestre de 2018.

VI. ANÁLISIS DEL PROGRAMA “TRANSPARENCIA PROACTIVA” DE ARTÍCULO 19 MÉXICO Y CENTROAMÉRICA

Article 19 es una organización no gubernamental, con sede en Londres, dedicada a promover y defender la libertad de expresión y el derecho a la información. Desde 2015, su oficina regional en México y Centroamérica ha desarrollado el programa Transparencia proactiva, con el apoyo financiero de la William y Flora Hewlett Foundation, con el objetivo de promover el DI en comunidades en vulnerabilidad.



VÍCTOR ALEJANDRO VILLEGAS CORONA

Al principio, la implementación en campo se realizó en alianza con Casa de la Mujer, organización feminista con experiencia territorial en comunidades rurales de Chiapas y Tabasco, en temáticas como salud sexual y reproductiva, derechos de las mujeres, derecho al medio ambiente y territorio. Con esta alianza, se llegó a grupos de mujeres, hablantes de lenguas indígenas, de comunidades rurales que se distinguen por sus altos niveles de analfabetismo y pobreza económica, y bajos niveles de conectividad y escolaridad.⁴

110

1. *Enfoques, objetivos y propuesta metodológica del programa*

El programa se ha construido con una serie de enfoques que lo diferencian de los proyectos financiados por programas como Prosede, que como ya se dijo, se centra en la sensibilización. Los enfoques mencionados son:

- a) Enfoque de DI como derecho llave, para acceder y exigir otros derechos humanos como educación, salud, ambientales e indígenas.
- b) Enfoque de intervención comunitaria, para resolver problemas colectivos identificados de manera participativa, difundir el conocimiento compartido en la comunidad e informarles sobre los resultados obtenidos.
- c) Enfoque de interseccionalidad, utilizado para reconocer los diferentes niveles de opresión causados por el género, la clase social, la pertenencia a un grupo indígena, entre otros, que limitan el ejercicio de los derechos.
- d) Transparencia proactiva, orientada a promover metodologías alternativas para proveer información apropiada, de acuerdo con las necesidades de información de los grupos en vulnerabilidad (Artículo 19, 2017: 31)

El objetivo general del programa es “promover el derecho de acceso a la información para que su uso sirva como herramienta para el ejercicio de

⁴ En promedio, el 78% son hablantes de lengua indígena, el 77% de la población de Palenque se encuentra en situación de pobreza y el 33.5% en pobreza extrema; mientras que, en Salto de Agua, los porcentajes de pobreza y pobreza extrema son del 90.9% y el 53.4%. Las personas de las comunidades cuentan con un grado promedio de escolaridad de 5 años, y un analfabetismo de personas mayores de 15 años, en promedio, de 28%: la mayoría de las cuales (64%) son mujeres (Artículo 19, publicación pendiente).

otros derechos” (Artículo 19, 2017: 29). Mientras que los objetivos específicos se centran en identificar las necesidades de información comunitaria, así como mecanismos alternativos para promover el DI más allá del uso de tecnologías; procurar el acceso a la información para la toma de decisiones de las comunidades, y generar alianzas con organismos garantes del DI para fortalecer sus estrategias de promoción en comunidades en vulnerabilidad (Artículo 19, 2017).

A partir de los resultados, el equipo de implementación de Artículo 19 desarrolló una propuesta metodológica de fomento del DI con un enfoque comunitario, ajustada con la sistematización de sus experiencias en campo. Esta metodología consta de los siguientes doce pasos:

1. Identificación participativa de las problemáticas comunitarias.
2. Identificación del rol de la información en dichas problemáticas.
3. Sensibilización sobre derechos humanos y el derecho a la información en su dimensión individual y social.
4. Identificación del tipo de información relevante para cuestionar las problemáticas identificadas, así como de los sujetos obligados [...].
5. Planteamiento conjunto de preguntas para realizar solicitudes de acceso a la información pertinentes a las problemáticas.
6. Ejercicios prácticos de elaboración de solicitudes de acceso a la información y análisis de información publicada en los portales de transparencia.
7. Elaboración formal de solicitudes de acceso a la información [...] a través de la plataforma [,] o bien, personalmente y por escrito.
8. Recepción y sistematización de la información recibida y, en caso de ser necesario, realización de un recurso de revisión [...].
9. Presentación y entrega de la información con la comunidad.
10. Análisis colectivo de la información a la luz de la problemática a resolver.
11. Discusión sobre posibles cursos de acción a la luz del análisis colectivo.
12. Toma de acción [puede incluir la integración de nuevos actores comunitarios relevantes para la acción a emprender]. (Artículo 19, 2017: 40)

2. *Análisis de las estrategias del programa*

Con esta propuesta metodológica, el equipo de implementación ha realizado distintas acciones de formación como talleres de capacitación de personas multiplicadoras del DI de distintas comunidades y un diplomado de participación ciudadana y derechos humanos para personas jóvenes (Artículo 19,



VÍCTOR ALEJANDRO VILLEGAS CORONA

2017). Así como reuniones periódicas de seguimiento en donde se comparte información de interés para las comunidades sobre medio ambiente, violencia contra las mujeres, derechos de los beneficiarios de programas sociales, entre otros.

112 El programa ha consolidado redes de personas con capacidades y habilidades para el acceso y uso de información pública en distintas comunidades del norte de Chiapas, y a partir de 2018, con personas jóvenes y colectivos de Yucatán. También se han desarrollado materiales didácticos en lenguas indígenas y documentos de sistematización e informes para compartir las metodologías y experiencias.

● Por otra parte, se han realizado acciones de réplica en otras zonas; por ejemplo, en alianza con OXFAM México y organizaciones con trabajo territorial en temas como derecho a la salud y cuidado del medio ambiente, se realizaron talleres y pláticas informativas en San Cristóbal de las Casas y San Juan Cancúc, en la zona Altos de Chiapas en 2018. Durante ese año también se iniciaron actividades en el estado de Yucatán, con procesos formativos dirigidos a personas jóvenes, beneficiarias del programa Casa del Niño Indígena, y comités ejidales de distintos municipios.

A continuación, se describen algunas de las estrategias del programa, de acuerdo con el marco analítico de capacidades y habilidades en cinco ámbitos, propuesto por la investigación.

A. Estrategias de acceso físico. Disminución de las barreras para acceder a información pública disponible en internet

Debido a las barreras digitales a las que se enfrentan las comunidades, la mayor parte de las solicitudes de información son realizadas por medios electrónicos por el equipo implementador. También se han desarrollado talleres para fortalecer las capacidades digitales y la navegación segura de personas jóvenes, incluyendo el uso de la PNT.

Para fomentar el uso de la PNT, por parte de mujeres que no hablan castellano y no saben escribir, se han ingresado solicitudes de información en formato de audio y en lengua ch'ol. En este caso, tuvieron que pasar varios meses para que el pleno del INAI resolviera ordenar a la Secretaría de Educación Pública atender la solicitud en la lengua ch'ol y en formato de audio.⁵

⁵ Recurso de revisión RRA 4434/17, sujeto obligado Secretaría de Educación Pública.

Otra estrategia de alfabetización digital fue la donación de tabletas electrónicas a un colectivo de mujeres, quienes, con ayuda de sus hijos, han aprendido a utilizarlas en la búsqueda de recetas de comida que les sirven para sus actividades económicas. También se realizó un diagnóstico de usabilidad y experiencia de usuarios con una consultoría especializada, con el objetivo de diseñar estrategias orientadas a lograr que las mujeres utilicen los dispositivos por ellas mismas, y para lograr que accedan a información pública.

113

B. Estrategias de acceso intelectual. Comprensión del lenguaje burocrático de la información pública



A partir de la aplicación de herramientas de diagnóstico comunitario, el proyecto realiza acciones de sensibilización para que las personas reconozcan el efecto de la ausencia de información; se busca que las personas conciban los temas de interés comunitario como problemáticas de información, o que pueden ser resueltas con información.

Como parte de la preparación de las acciones de formación y visitas comunitarias, el equipo realiza las labores de discriminación, ordenación y verificación de la validez de la información obtenida. De esta manera, documentos oficiales, como declaraciones de impacto ambiental y reglas de operación de programas sociales, son presentados ante autoridades comunitarias y grupos de mujeres, sin uso de lenguaje técnico, con materiales como esquemas e infografías, y con apoyo de personas traductoras.

C. Estrategias de acceso social a la información. Disminución de las resistencias hacia la información pública

El programa aplica estrategias para construir un lenguaje común entre la información pública y las personas participantes, y es desarrollado en conjunto con la comunidad para contar con términos de acceso colectivo. De manera que en algunas comunidades se describió la palabra “derecho” como “lo que nadie nos puede quitar”, o la palabra “internet”, que fue traducida como “río de conocimientos” en las actividades con jóvenes.

Por otro lado, las estrategias del programa se enfocaron en lograr que las personas pudieran constatar, por ellas mismas o en voz de alguien de su comunidad, que el uso de la información realmente puede tener beneficios. Un ejemplo de esto fue la información obtenida, mediante solicitudes

VÍCTOR ALEJANDRO VILLEGAS CORONA

de información, sobre el estatus de dos personas en el padrón beneficiarios del “Programa 70 y más”; en la siguiente visita, las personas de la comunidad asistieron con un listado de alrededor de 15 personas más, interesadas en conocer su estatus en el programa.⁶

114 En otro caso, mujeres beneficiarias del programa Prospera denunciaron ser víctimas de coacción por parte de los promotores, quienes condicionaban la entrega de sus apoyos con la compra de chocolates de marca *Ensure*. A través de una solicitud de información, las mujeres conocieron la ilegalidad de esta práctica y se negaron a comprar el producto, fomentando en otras mujeres beneficiarias a su rechazo.⁷

●
○
●

D. *Los elementos cívicos en el uso de información pública.
Impulso a la participación política informada*

El programa ofrece acompañamiento a las personas participantes, para el uso de la información pública en procesos de participación comunitaria y rendición de cuentas; además, se pone especial atención en que las personas conozcan los sujetos obligados a los que se solicita la información, los organismos garantes del DI y sus responsabilidades.

Ahora bien, el prototipo de metodología de intervención, desarrollada por el programa, concluye con acciones específicas para el uso de información. Un ejemplo de esto es el caso de la comunidad Lázaro Cárdenas, que mediante una solicitud de información pudo denunciar ante la Secretaría de Salud del Estado el incumplimiento de los horarios de atención y la gratuidad del servicio por parte del personal médico.⁸ Las mujeres de esta comunidad conformaron un grupo de seguimiento y vigilancia a la correcta operación del centro de salud, las actividades del personal y los medicamentos disponibles.

Otro ejemplo de acompañamiento en el uso de información fue el que se llevó a cabo con autoridades ejidales del valle de Tulijá durante 2016.⁹ A partir de información obtenida por solicitudes, se pidió una audiencia

⁶ Solicitud de información con folio 2000100011618, dirigida a Coordinación Nacional de Prospera Programa de Inclusión Social.

⁷ Solicitud de información con folio 2000100014216, dirigida a Coordinación Nacional de Prospera Programa de Inclusión Social.

⁸ Este caso de éxito, en el uso de información pública, se encuentra plasmado en el cuento “Francisca y la información, derecho a la información para la salud”.

⁹ Este caso de éxito, en el uso de información pública, se encuentra plasmado en el cuento “Felipe y la información, derecho a la información y derecho al territorio”.

pública con las autoridades del municipio de Salto de Agua para pedir cuentas sobre los megaproyectos en construcción en los territorios de las comunidades.

E. Capacidades de sujetos obligados y organismos garantes para asegurar el acceso a la información

115

El programa reconoce la importancia del desempeño de los sujetos obligados, y ha realizado acercamientos con organismos garantes locales de Chiapas y Tabasco para asegurar el derecho a la información pública sin discriminación, aunque no se logró una colaboración más amplia. No obstante, en 2019 se logró el establecimiento de un convenio de colaboración con el Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública, Yucatán, para promover el derecho en comunidades indígenas del estado.

En conclusión, el programa se enfoca en desarrollar estrategias encaminadas a desarrollar y fortalecer capacidades en las comunidades para acceder y utilizar la información pública. Bajo un enfoque de intervención comunitaria, se pone atención en las necesidades comunitarias, y en el acompañamiento de las personas en el proceso de acceso y uso de la información para resolver problemas y exigir sus derechos humanos.

Ahora bien, el programa reconoce que alcanzar capacidades en las comunidades es un proceso más amplio que podría materializarse en fases avanzadas. También es consciente de otros desafíos, como la necesidad de traducir la información pública a un lenguaje menos complejo, aumentar las capacidades y la disposición de las instituciones públicas, y contrarrestar las dinámicas de los grupos de poder locales que limitan el acceso a la información (Artículo 19, 2017: 45-49).

Es importante mencionar que también se identifican algunas áreas de oportunidad para mejorar las acciones, tales como el desarrollo de evaluaciones de impacto y resultados para evidenciar su efectividad y hacer ajustes, si es el caso. Otra área de oportunidad es el desarrollo de estrategias para limitar la dependencia de las comunidades a las visitas de seguimiento del equipo implementador, y diseñar formas para dar sostenibilidad a las acciones con alianzas locales.

Futuras investigaciones deben comprobar la efectividad de las estrategias identificadas para el desarrollo de capacidades y habilidades, por medio de evaluaciones de productos e impactos del programa como los realizados por Zermeño (2010) y Skoufias (2014).

VÍCTOR ALEJANDRO VILLEGAS CORONA

VII. PROPUESTAS PARA MEJORAR LA POLÍTICA DE PROMOCIÓN DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN DESDE EL ENFOQUE DE CAPACIDADES

Mediante los enfoques señalados anteriormente, y considerando los hallazgos del estudio de caso, se propone que las políticas públicas de promoción del DI se deben orientar a desarrollar capacidades y habilidades que permitan a las personas acceder y utilizar información pública. El enfoque de capacidades permitirá poner especial atención en las personas y los elementos contextuales que favorezcan el ejercicio del derecho.

● Por otro lado, el enfoque de capacidades representa una alternativa para reorientar las acciones basadas en formación de usuarios, reconociendo el hecho de que el objetivo de las políticas de promoción no es únicamente que las personas realicen solicitudes de información o visitas a los portales de transparencia. Es necesario promover el uso del derecho como medio para la vigilancia gubernamental, el ejercicio de otros derechos y la participación en los asuntos públicos. No se trata de limitarse a formar personas “usuarias”, sino que el uso de la información pública tenga impactos personales o comunitarios.

Con base en las observaciones anteriores, a continuación, se ofrecen algunas propuestas para fortalecer la política pública de promoción del DI, con base en el enfoque de capacidades, que posibilite el acceso y uso de información pública a las personas en situación de vulnerabilidad.

- 1) Buscar medios de acceso, alternativos a los digitales, para acercar información pública a las personas con brechas como el lenguaje o la alfabetización; colaborar con centros educativos y demás espacios públicos con conexión a internet para la difusión de información pública.
- 2) Transformar las preocupaciones y necesidades de las personas y comunidades en problemas de ausencia de información; ofrecer acompañamiento en el procesamiento y análisis de la información pública obtenida.
- 3) Usar estrategias de intervención comunitaria para explicar conceptos de manera accesible y en la lengua de las personas. Buscar que las mismas personas de las comunidades se conviertan en difusoras de experiencias exitosas en el uso de información pública.
- 4) Promover que las personas identifiquen las responsabilidades de los organismos de gobierno en la garantía de su DI. Ofrecer acom-

- pañamiento para el uso de la información pública en procesos de participación comunitaria y rendición de cuentas.
- 5) Realizar acciones con funcionarios de sujetos obligados y organismos garantes para facilitar el ejercicio del derecho, generar y compartir información de calidad, focalizada y útil, a los grupos de la población en situación de vulnerabilidad.

VIII. REFLEXIONES FINALES

En la era informacional, el DI es una herramienta valiosa para el desarrollo humano y la participación política de las personas. Aun cuando México cuenta con una legislación reconocida a nivel mundial, el enfoque de promoción masiva y formación de usuarios en las políticas promoción del DI no han logrado trascendencia en las personas en situación de vulnerabilidad, por lo que se deben construir políticas públicas que atiendan las múltiples barreras que dificultan a ciertos grupos acceder y utilizar información pública.

Ahora bien, la promoción no debería enfocarse únicamente en cumplir con la obligación de lograr más “usuarios” o un mayor conocimiento del derecho, se debe reconocer que hay personas que, por limitaciones del lenguaje, de alfabetismo o conectividad, difícilmente podrán convertirse en usuarias de las plataformas de acceso y consulta de información pública. Además, aun cuando se logre derribar las barreras y realizar una solicitud o una consulta, todavía existe un largo camino para validar, interpretar y usar esa información. Es por ello que se debe poner especial atención en el acompañamiento en el uso de la información pública como herramienta para la solución de problemáticas comunitarias y la exigencia de otros derechos humanos.

Por otro lado, las acciones con poblaciones objetivo deben basarse en diagnósticos comunitarios que muestren las problemáticas de interés de las personas, y sean sensibles a sus contextos particulares y a las barreras de distintos tipos que les dificultan el acceso y uso de información pública. De manera que se debe poner especial atención en desarrollar intervenciones centradas en las personas y las barreras educativas, de género, pertenencia a un grupo indígena, entre otras, para beneficiarse de la información pública.

Es preciso mencionar que los esfuerzos de socialización se verán limitados si no se desarrollan acciones sistemáticas para lograr que los sujetos obligados faciliten la entrega de información pública de interés para las

VÍCTOR ALEJANDRO VILLEGAS CORONA

personas en vulnerabilidad. Es importante buscar los medios y formatos idóneos, más allá de los digitales, para compartir información sobre programas sociales, derecho a la salud y la educación, medio ambiente y territorio, entre otros temas recurrentes en el estudio de caso, más allá de las páginas de internet a las que muchas personas no tienen acceso.

118 Con estas consideraciones y el desarrollo de herramientas para evaluar procesos, productos e impactos, se lograría el objetivo de promover el derecho a la información en personas en vulnerabilidad, como una herramienta de utilidad para el desarrollo humano, la participación ciudadana y la rendición de cuentas.

IX. BIBLIOGRAFÍA

- ABRAMOVICH, Víctor y COURTIS, Christian, 2000, *El acceso a la información como derecho*, CELS, Buenos Aires, disponible en <http://goo.gl/SmigVE>, consultado el 20 de junio de 2015.
- ANAND, P. B., 2011, "Right to Information and Local Government: an Exploration", *Journal of Human Development and Capabilities*, vol. 12, núm. 1.
- BASU, K. y LÓPEZ-CALVA, L., 2010, "Functionings and Capabilities", en ARROW, K. et al. (eds.), *Handbook of Social Choice and Welfare*, vol. 2, Elsevier Science, North Holland.
- BAWDEN, David, 2001, "Information and Digital Literacies: a Review of Concepts", *Journal of Documentation*, vol. 57, núm. 2.
- BOVENS, Mark, 2002, "Information Rights: Citizenship in the Information Society", *The Journal of Political Philosophy*, vol. 10, núm. 3.
- BRITZ, J. J., 2004, "To Know or Not to Know: a Moral Reflection on Information Poverty", *Journal of Information Science*, vol. 30, núm. 3.
- BRITZ, J. J. y BLIGNAUT, J. N., 2001, "Information Poverty and Social Justice", *South African Journal of Library & Information Science*, 02568861, vol. 67, núm. 2.
- BURNETT, G. et al., 2008, "Normative Behaviour and Information: The Social Aspects of Information Access", *Library and Information Science Research*, núm. 30.
- CAMPBELL, B., 1990, "What is literacy? Acquiring and Using Literacy Skills", *Australasian Public Libraries and Information Services*, núm. 3.
- CASTELLS, Manuel, 1997, *Vol. I. La sociedad red*, Madrid, Alianza Editorial.

- CHATMAN, E. A., 2000, "Framing Social Life in Theory and Research", *The New Review of Information Behaviour Research*, núm. 1.
- CHILDERS, T. y POST, J. A., 1975, *The Information-Poor in America*, Metuchen, New Jersey, Scarecrow Press.
- DENEULIN, S. y STEWART, F., 2002, "Amartya Sen's Contribution to Development Thinking", *Studies in Comparative International Development*, vol. 37, núm. 2.
- DOYLE, Christina S., 1994, *Information Literacy in an Information Society: a Concept for the Information Age*, Syracuse, Nueva York, ERIC Clearinghouse.
- DREZE, J. y SEN, A., 2002, *India — Development and Participation*, Oxford, Oxford University Press.
- ESHET-ALKALAI, Yoram, 2004, "Digital Literacy: A Conceptual Framework for Survival Skills in the Digital Era", *Journal of Educational Multimedia and Hypermedia*, vol. 13, núm. 1.
- FUKUDA-PARR, S., 2003, "The Human Development Paradigm: Operationalizing Sen's Ideas on Capabilities", *Feminist Economics*, vol. 9, núm. 2/3.
- GERRING, John, 2004, "What is a Case Study and What is it Good For?", *The American Political Science Review*, vol. 98, núm. 2.
- GUERRERO-AMPARÁN, J. P. y SEPÚLVEDA TOLEDO, M., 2009, *The Right to Information for Marginalized Groups. The Experience of Proyecto Comunidades in Mexico 2005-2007*, México, William and Flora Hewlett Packard Foundation.
- HENNINGER, Maureen, 2017, "Government Information: Literacies, Behaviours and Practices", *Government Information Quarterly*, vol. 34, núm. 1.
- HERSBERGER, J. A., 2002-2003, "Are the Economically Poor Information Poor? Does the Digital Divide affect the Homeless and Access to Information?", *Canadian Journal of Information and Library Science*, vol. 27, núm. 3.
- LUNA PLA, Issa, 2013, "Empoderamiento pro-desarrollo humano con información pública", *Derecho Comparado de la Información*, núm. 21.
- LUNA PLA, Issa, 2012, "Pobreza informacional y el derecho de acceso a la información pública. Un problema de capacidades", *Transparencia y Privacidad. Revista Mexicana de Acceso a la Información y Protección de Datos*, núm. 2.
- MERCEA, Dan, 2015, "Making Sense of Democratic Institutions Intertextually: Communication on Social Media as a Civic Literacy Event Preceding Collective Action", *The Communication Review*, vol. 18, núm. 13.



VÍCTOR ALEJANDRO VILLEGAS CORONA

MILNER, Henry, 2002, *Civic Literacy: How Informed Citizens Make Democracy Works*, Hanover, NH, University Press of New England.

NUSSBAUM, Martha, 2012, *Crear capacidades: propuesta para el desarrollo humano*, Barcelona, Paidós.

120 NUSSBAUM, Martha, 2011, "Education and Democratic Citizenship: Capabilities and Quality Education", *Journal of Human Development*, vol. 7, núm. 3.

NUSSBAUM, Martha, 2004, "Promoting Women's Capabilities", en BENARIA, Lourdes y BISNATH, Savitri (eds.), *Global Tensions: Challenges and Opportunities in the World Economy*, Routledge.

● ○ ● NUSSBAUM, Martha, 2003, "Capabilities as Fundamental Entitlements: Sen and Social Justice", *Feminist Economics*, vol. 9, núm. 2-3.

NUSSBAUM, Martha, 2000, *Women and Human Development. The Capabilities Approach*, Cambridge University Press.

RÍOS ORTEGA, Jaime, 2017, *De la información a la sociedad y de la sociedad a la información*, México, UASLP, Centro de Documentación Histórica Rafael Montejano y Aguiñaga.

ROBEYNS, Ingrid, 2005, "The Capability Approach: a Theoretical Survey", *Journal of Human Development*, vol. 6, núm. 1.

SAITH, Ruhi, 2001, "Capabilities: the Concept and its Operationalization", *Queen Elizabeth House Working Paper 66*, Oxford, Oxford University.

SANDOVAL B., Irma E., 2013, "Hacia un proyecto "democrático-expansivo" de transparencia", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 58, núm. 219.

SEN, Amartya, 2016, *La desigualdad económica*, México, Fondo de Cultura Económica.

SEN, Amartya, 2005, "Human Rights and Capabilities", *Journal of Human Development*, vol. 6, núm. 20.

SEN, Amartya, 2004, "Capabilities, Lists, and Public Reason: Continuing the Conversation", *Feminist Economics*, vol. 10, núm. 3.

SEN, Amartya, 2004, "Elements of a Theory of Human Rights", *Philosophy & Public Affairs*, vol. 32, núm. 4.

SEN, Amartya, 2000, *Desarrollo y libertad*, Buenos Aires, Planeta.

SKOUFIAS, E. et al., 2014, "Does Access to Information Empower the Poor? Evidence from the Dominican Republic", *Policy Research Working Paper* (6895), Washington, DC, World Bank Group.

- STIGLITZ, Joseph E., 2002, “La información y el cambio en el paradigma de la ciencia económica”, *Revista Asturiana de Economía*, núm. 25.
- STIGLITZ, Joseph E., 1999, “On Liberty, the Right to Know and Public Discourse: The Role of Transparency in Public Life”, en GIBNEY, M. (ed.), *Globalizing Rights*, Oxford, Oxford University Press.
- STURGES, Paul y GASTINGER, A., 2010, “Information Literacy as a Human Right”, *International Journal of Libraries and Information Studies*, vol. 60, núm. 3. 121
- THOMPSON, Kim, 2007, “Furthering Understanding of Information Literacy through the Social Study of Information Poverty”, *The Canadian Journal of Information and Library Science*, vol. 31, núm. 1.
- URQUIJO ANGARITA, Martín, 2014, “La teoría de las capacidades en Amartya Sen”, *Edetania. Estudios y Propuestas Socioeducativas*, núm. 46.
- YIN, Robert K., 2009, *Case Study Research: Design and Methods*, California, SAGE Publication Inc.
- ZERMEÑO, N. F. et al., 2010, *El acceso a la información en comunidades marginadas*, México, UNAM-EPADEQ.

1. Documentos

- ACCESS INFO EUROPE AND THE CENTRE FOR LAW AND DEMOCRACY, 2016, “Índice global del derecho a la información”, disponible en www.rti-rating.org/.
- ARTÍCULO 19 MÉXICO CENTROAMÉRICA, “Informe bianual del proyecto Transparencia proactiva” (publicación pendiente).
- ARTÍCULO 19, 2017, “Transparencia proactiva: informe de *Article 19* y Casa de la Mujer Ixim Antsetic”.
- INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES (INAI), 2018, “Plan nacional de socialización del derecho de acceso a la información”, México, consultado en <http://proyectos.inai.org.mx/plandai/>.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA, 2005, “Informe mundial de la UNESCO: hacia las sociedades del conocimiento”, París, UNESCO.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA (UNESCO), 2003, Declaración de Principios, Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, Ginebra, Suiza.

VÍCTOR ALEJANDRO VILLEGAS CORONA

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD), 2004, “Informe sobre desarrollo humano 2004”, Madrid, Ediciones Mundi Prensa.

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, “Desarrollo de capacidades. Texto básico del PNUD”, disponible en <https://goo.gl/4zXEzw>.

122 PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, “La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano. Informe sobre Desarrollo Humano 2010”, disponible en <https://goo.gl/MeFsq4>.

SISTEMA NACIONAL DE TRANSPARENCIA, 2017, Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información 2017-2021, consultado en <https://bit.ly/2Ijp5AF>.



2. Videos

ARTÍCULO 19 MÉXICO Y CENTROAMÉRICA, 2015a, “Derecho a la información para las mujeres”, disponible en <https://goo.gl/MVF8VQ>.

ARTÍCULO 19 MÉXICO Y CENTROAMÉRICA, 2015b, “Cuando la información cura”, disponible en <https://goo.gl/mXSXc3>.

ARTÍCULO 19 MÉXICO Y CENTROAMÉRICA, 2016a, “La información somos todas y todos”, disponible en <https://goo.gl/jsem3A>.

ARTÍCULO 19 MÉXICO Y CENTROAMÉRICA, 2016b, “Red Junco: la voz de nuestros pueblos”, disponible en <https://goo.gl/dE9Hpg>.

ARTÍCULO 19 MÉXICO Y CENTROAMÉRICA, 2017b, “DAI Tejiendo comunidad”, disponible en <https://goo.gl/P9SPmy>.