



## **UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**Propuestas de política pública de fomento del derecho a la información pública con enfoque de capacidades. Estudio de caso: Programa “Transparencia Proactiva” de Artículo 19 México y Centroamérica.**

### **TESIS**

**Que para optar por el grado de Maestro en gobierno y asuntos públicos, presenta:**

**Víctor Alejandro Villegas Corona**

#### **Tutora principal**

Dra. Issa Luna Pla, Instituto de Investigaciones Jurídicas

#### **Comité lector y sínodo:**

Dr. Khemvirg Puente Martínez, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Dra. Laura Beatriz Montes de Oca Barrera, Instituto de Investigaciones Sociales

Dra. Jacqueline Peschard Mariscal (Sínodo) Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Dr. Alejandro Navarro Arredondo (Sínodo) Instituto Belisario Domínguez

Ciudad Universitaria, Ciudad de México. Enero de 2019.



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## Agradecimientos

A mi tutora Issa Luna Pla con toda mi admiración por su compromiso académico y político con el derecho a la información y el combate a la corrupción; esta tesis no existiría sin sus aportaciones teóricas y propuestas prácticas. A los miembros de mi comité tutorial: Laura Montes de Oca, por sus recomendaciones clave para la observación participante en el estudio de caso; y Khemvirg Puente por sus sugerencias determinantes en la estructura metodológica y la discusión conceptual.

Agradezco también a los doctores Alejandro Navarro y Jacqueline Peschard por sus amables comentarios y observaciones derivados de su amplia experiencia en políticas públicas, transparencia y rendición de cuentas en México que enriquecieron la investigación. Al profesor Lorenzo Cotino de la Universidad de Valencia por sus conocimientos y experiencias compartidas durante mi estancia como invitado.

A todas las personas de Artículo 19 México y Centroamérica, y al programa de Derecho a la Información, organización fundamental para la libertad de expresión en el país que me abrió las puertas para la realización de la investigación y la colaboración. En especial agradezco a Dominique Amezcua, coordinadora de Transparencia Proactiva por todas las enseñanzas y reflexiones compartidas que sin duda tuvieron influencia en el análisis de las observaciones en campo.

A las implementadoras y colaboradoras Jaqueline Villarruel, Aracely Pérez y Gema Villela quienes han hecho posible el programa Transparencia Proactiva. A las mujeres y hombres de las comunidades de Adolfo Ruíz Cortínez, Potiojá 2° Sección, Arroyo Encanto, Francisco I. Madero en Salto de Agua, Palenque y Yocwitz, San Juan Cancuc, en el estado de Chiapas; y a las personas y organizaciones colaboradoras del proyecto 12 Mexicanxs de OXFAM México por la oportunidad de compartir y expandir esfuerzos mutuos.

A Beatrice Mercier con todo mi amor y mi agradecimiento por hacerme una persona más sensible y consciente de las desigualdades. A mi madre Araceli Corona por su apoyo incondicional y su buen ejemplo; A mi padre Víctor Villegas por su cariño y sus enseñanzas; A mis hermanas, Adriana y Araceli por todo el aprendizaje y momentos juntos.

A mi colega y mejor amiga Antonia Nájera a quien admiro y de quien siempre aprendo; A mis compañeros y compañeras de Arkemetría Social y Ciudadanos por Municipios Transparentes CIMTRA CDMX y Edomex.; al equipo del Observatorio de la Corrupción y la Impunidad del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Al Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales, a la Universidad Nacional Autónoma de México y a todas las personas que hacen posible la educación gratuita y de calidad para el diagnóstico y propuestas de solución de los grandes problemas del país.

Agradezco la beca de manutención del Programa Nacional de Posgrados de Calidad de la Comisión Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) que hicieron posible el desarrollo de mis estudios.

Agradezco la beca del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica PAPIIT IV300217 "Transparencia, corrupción y rendición de cuentas en México: Problemas y Soluciones" financiado por DGAPA UNAM para la culminación de esta prueba escrita.

## Índice

<b>Introducción.....</b>	<b>6</b>
<b>Capítulo 1. El derecho a la información pública en la ciudadanía mexicana. Diagnóstico desde el enfoque de análisis de políticas públicas.....</b>	<b>14</b>
1.1 El enfoque de análisis de políticas públicas.....	14
1.1.1 La transparencia y el derecho de acceso a la información como política pública.....	17
1.2 El marco jurídico de la política de acceso a la información pública en México...	18
1.2.1 Estrategias de promoción del DAI en México: La promoción masiva de un derecho y una institución.....	21
1.2.2 Programas de fomento del DAI dirigidos a grupos específicos de la población.....	22
1.2.3 El Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información PROTAI 2017 - 2023.....	26
1.3 El marco legal de la política de fomento de la cultura cívica en México.....	28
1.4 Definición del problema público. El uso de información pública como elemento de la ciudadanía en México.....	32
1.4.1 La ciudadanía mexicana frente a la información pública.....	33
1.4.2 Hábitos y actitudes cívicas de la ciudadanía mexicana.....	36
1.4.3 La necesidad de políticas públicas para atender las barreras que limitan el uso de la información pública. ....	37
<b>Capítulo 2. Alternativa de solución. El enfoque de capacidades humanas en las políticas públicas de acceso y uso de información pública.....</b>	<b>40</b>
2.1 Consideraciones sobre la sociedad informacional. La información como un bien público elemental.....	42
2.1.1 Fundamentos de los derechos a la información, la ciudadanía en la sociedad informacional.....	44
2.1.2 Más allá de la transparencia gubernamental, la información pública como derecho.....	46
2.1.3 La importancia del DAI para el empoderamiento ciudadano y el desarrollo humano.....	48
2.2 El acceso a la información como una cuestión de capacidades humanas.....	51

2.2.1 El enfoque de capacidades en las agendas de desarrollo humano y derecho a la información.....	53
2.2.2 El enfoque de capacidades y el uso de información pública como objetivo de política pública.....	56
2.2.3 Capacidades humanas para el acceso a la información: Las teorías de la pobreza informacional.....	58
2.3 Capacidades cívicas para el acceso y uso de la información pública.....	61
2.3.1 Evidencias académicas sobre el uso de información pública y la participación cívica.....	62
2.4 El enfoque de capacidades para el acceso y uso de información pública en programas públicos.....	64
2.4.1 Modelo analítico de la investigación: Elementos para el análisis de los programas de acceso y uso de información pública.....	66
<b>Capítulo 3. El enfoque de capacidades en los programas de fomento del derecho a la información. Estudio de caso: programa “Transparencia proactiva” de Artículo 19 México y Centroamérica.....</b>	<b>69</b>
3.1 Antecedentes del programa “Transparencia proactiva”.....	69
3.1.1 Contextos de las comunidades de intervención .....	71
3.1.2 Enfoques y marcos teóricos de referencia del programa.....	73
3.2 Análisis de los objetivos y estrategias del programa.....	75
3.2.1 Prototipo de metodología para promover y formar a las comunidades en materia de derecho a la información.....	77
3.2.2 Acciones y resultados preliminares en la implementación.....	79
3.3 Análisis del desarrollo de capacidades para el acceso y uso de información pública en el programa “Transparencia Proactiva”.....	82
3.3.1 Acceso físico a la información. Las personas frente a los medios digitales acceso a información pública.....	84
3.3.2 Acceso intelectual a la información. Comprendiendo el lenguaje burocrático de los sujetos obligados y organismos garantes.....	87
3.3.3 Acceso social a la información. Disminuyendo las resistencias hacia la información pública.....	90
3.3.4 Los elementos cívicos en el uso de información pública. Impulsando la participación política informada.....	94

3.3.5 Capacidades de sujetos obligados y organismos garantes para garantizar el acceso a la información y la no discriminación.....	98
3.4 Réplica y alianzas colaborativas. Acciones en los Altos de Chiapas con el proyecto “12 Mexicanxs” de OXFAM México.....	101
3.5 Principales hallazgos del estudio de caso.....	103
<b>Capítulo 4. Propuestas de política pública para el fomento del uso de información pública mediante el desarrollo de capacidades.....</b>	<b>105</b>
4.1 Balance sobre el cumplimiento normativo en las acciones de transparencia y acceso a la información.....	105
4.1.1 Comentarios sobre la propuesta de Plan Nacional de Socialización del Derecho de Acceso a la Información PlanDAI.....	109
4.2 Consideraciones de política pública de desarrollo de capacidades para el acceso y uso de la información pública.....	112
4.2.1 Lecciones del programa “Transparencia proactiva” para el desarrollo de una política pública con enfoque de capacidades.....	114
4.3 Elementos para fortalecer la propuesta de Plan Nacional de Socialización del DAI PlanDAI.....	120
4.4 Reflexiones finales.....	126
<b>Bibliografía.....</b>	<b>131</b>
<b>Anexos</b>	
<b>Anexo 1. Matriz de operacionalización de conceptos y observables de la investigación.....</b>	<b>144</b>
<b>Anexo 2. Estrategia metodológica, universo de observación y criterios de selección de caso.....</b>	<b>145</b>
<b>Anexo 3. Información estadística de las comunidades de intervención.....</b>	<b>152</b>
<b>Anexo 4. Fuentes empíricas: Visitas de observación participante y entrevistas a profundidad.....</b>	<b>153</b>
<b>Anexo 5. Listado de figuras y tablas.....</b>	<b>156</b>

## Introducción

El derecho de acceso a la información DAI no se ha logrado extender en todos los sectores de la población y no es accesible ni de utilidad para las personas en situación de vulnerabilidad. En México, a más de 15 años de tener una ley considerada la mejor del mundo (Access Info Europe – Center for Law and Democracy, 2016), menos del 6% de las personas de zonas urbanas han ejercido su derecho mediante solicitudes de información, mientras que no existen datos sobre su uso en personas de zonas rurales (INEGI - INAI, 2016).

La realización de solicitudes de información o consultas de obligaciones de transparencia, requiere que las personas cuenten con capacidades digitales y conocimientos de la administración pública, por lo que el ejercicio del derecho se ha concentrado mayoritariamente en hombres, de zonas urbanas y alto grado de estudios (INAI, 2017). Es necesario decir que existen evidencias empíricas que indican que las desventajas por pobreza, grado de estudios, conectividad, pertenencia a un grupo indígena, entre otras, impactan negativamente en el ejercicio autónomo del DAI y el uso de la información pública (Zermeño, 2010).

Ahora bien, de acuerdo con la ENDAI (INEGI, 2014) el principal motivo por el que las personas de zonas urbanas declararon no haber solicitado información, es porque no les interesa y porque no confían en los gobiernos; más del 70% de las personas creen que la información obtenida vía solicitudes no sería verdadera. Es por ello que también resulta necesario prestar atención a las actitudes hacia los asuntos públicos y la información pública como un elemento de la cultura cívica (INE, 2014), teniendo en cuenta su vínculo estrecho con la libertad de expresión, la exigencia de derechos humanos y la participación en el espacio público.

Hasta ahora las acciones para fomentar el ejercicio del DAI se han realizado desde un enfoque de promoción del derecho y de los organismos garantes, usando medios de comunicación masiva y en menor medida, con acciones directas con enfoque de formación de “usuarios” del derecho. No obstante, de acuerdo con la Constitución

mexicana, el derecho humano de acceso a la información también comprende difundir la información recibida. Es por ello que las políticas deben ir más allá de formar usuarios para enfocarse en el uso de la información pública, y no únicamente en los procesos de acceso como fin último.

El problema de investigación es que actualmente las leyes y acciones institucionales no conciben al ejercicio del derecho a la información pública como un proceso amplio que requiere el desarrollo de capacidades de distintos tipos en las personas y en especial aquellas en situación de vulnerabilidad. Se propone que las políticas deben considerar un enfoque de capacidades para lograr que las personas sean capaces de manejar los medios de acceso a la información pública, de procesar la información obtenida y utilizarla en el logro de objetivos personales o comunitarios.

Con el objetivo de argumentar el desarrollo de una política pública bajo este enfoque, se utiliza la teoría de capacidades para el desarrollo humano de Amartya Sen (2000; 2005) y Martha Nussbaum (2004; 2011), y se sugiere que el ejercicio del DAI, al igual que otros derechos humanos, requiere que las personas desarrollen una serie de capacidades. También, se requieren contextos adecuados para favorecer su libre ejercicio, en este caso, instituciones gubernamentales que faciliten y promuevan el acceso y uso de la información pública.

El acceso a la información como una cuestión de capacidades ha sido analizado por las teorías de pobreza informacional que proponen distinguir los niveles de acceso físico, intelectual y social (Chatman, 2000; Britz, 2001; Burnett, 2008; Luna, 2012). Asimismo, por tratarse de información pública, se presta atención en el interés y conocimiento de las personas sobre los asuntos públicos y sus capacidades para la participación política informada, elementos estudiados por el alfabetismo cívico (Milner, 2002; Henninger, 2017). También se consideran los impactos de programas sobre derecho a la información en ámbitos cívicos (Skoufias, 2014)

En esta investigación se sugiere que la política pública para expandir el uso de información pública entre personas en situación de vulnerabilidad, debe tomar en cuenta los resultados teóricos y empíricos de los estudios que utilizan el enfoque de capacidades para el acceso a la información. Es decir, se debe poner atención en

los niveles digital, intelectual, social y cívico del acceso, y enfocarse a lograr el uso de información pública; esto de la mano con acciones con los sujetos obligados y organismos garantes para hacer accesible la información y facilitar el ejercicio del derecho a las personas en situación de vulnerabilidad.

En México se han desarrollado algunos programas de fomento del DAI dirigidos a la ciudadanía, como el proyecto IFAI Comunidades (2005 - 2007) y el Programa de Sensibilización de Derechos INAI PROSEDE (2015 - actual), que se caracterizan por utilizar enfoque de promoción del derecho y formación de usuarios. Además, estos programas no han considerado horizontes presupuestales y temporales amplios para garantizar impactos observables en las poblaciones objetivo, tampoco están orientados al desarrollo de capacidades de las personas para el acceso y uso de la información pública.

Por otro lado, las acciones en la materia no están vinculadas con las estrategias de formación ciudadana (INE, 2017; 2017a), ni esfuerzos en el ámbito cívico para fomentar el interés y la participación comunitaria. Tampoco se observa un enfoque de vinculación del DAI con el ejercicio de otros derechos humanos, o con otras temáticas de interés para distintos grupos de la población. Es por ello que se requiere un replanteamiento de objetivos para que el DAI no se considere como un fin en sí mismo, sino en tanto su utilidad para distintos fines como la participación ciudadana, la rendición de cuentas y el desarrollo humano.

El objetivo de la investigación es proponer elementos para el diseño de una política pública de fomento del uso de información pública basada en el desarrollo de capacidades humanas, que atienda las barreras para el pleno acceso a la información y se oriente a la utilización de la información pública en procesos de participación en los asuntos públicos, y el ejercicio de derechos humanos.

Se propone que las políticas públicas deben considerar que el ejercicio pleno del DAI, requiere entre otras cosas, que las personas y las comunidades estén interesadas en los asuntos públicos; que sepan descifrar el lenguaje burocrático de la información; y que conozcan las temáticas de la información solicitada. Se precisa además, que las personas cuenten con motivación y habilidades para el

seguimiento de las respuestas y el análisis de la información; y sobre todo, también se requieren capacidades para el uso de información pública en la resolución de problemas. De esta manera se podría modificar el enfoque de promoción que prevalece en la actualidad y permitiría concentrarse en el uso de información pública para la obtención de beneficios reales en la ciudadanía.

La pregunta central de la investigación es: ¿De qué manera se puede adoptar un enfoque de desarrollo de capacidades en las políticas públicas de expansión del uso de información pública? La respuesta tentativa indica que a través de estrategias de intervención comunitaria se pueden desarrollar capacidades, en los niveles tecnológico, intelectual, social y cívico, para que las personas, y en especial aquellas que se encuentran en situación de vulnerabilidad, accedan a información pública y la utilicen para el logro de objetivos comunitarios.

Las políticas públicas en la materia deben orientarse a incentivar el interés en los asuntos públicos y el manejo mínimo del lenguaje burocrático de la información; además, deben ofrecer asistencia en el seguimiento de las respuestas, su análisis y procesamiento. Y sobre todo, se deben enfocar en el uso de la información como medio para el cumplimiento de objetivos de la ciudadanía como la organización comunitaria, la interacción con sus gobiernos y la exigencia de sus derechos.

Para responder a la pregunta de investigación, se utiliza una estrategia metodológica de estudio de caso, que hace referencia al carácter cualitativo y en campo para la investigación las propiedades particulares de un ejemplo específico (Gerring, 2004). Cabe mencionar que en esta estrategia de investigación el estudio es definido por el interés del investigador en el caso específico, por lo que se privilegia profundizar en las particularidades contextuales del mismo (Neiman y Quaranta, 2007), y no se busca la generalización de resultados en otros casos.

La selección del caso a estudiar está basada en el interés de la investigación por describir estrategias y acciones para el desarrollo de capacidades en el fomento del derecho a la información. Es por ello que se seleccionó el programa “Transparencia Proactiva” de Artículo 19 México y Centroamérica, pues desde 2015 se enfoca en desarrollar capacidades en mujeres y comunidades indígenas de Chiapas para el

uso de información pública en procesos de participación en espacios deliberativos, la vigilancia de los recursos públicos y la denuncia de malas prácticas gubernamentales (Artículo 19, 2017). El análisis del programa tiene como objetivo identificar las estrategias orientadas al desarrollo de capacidades para el acceso y uso de información pública en comunidades en vulnerabilidad; esto con la finalidad de contar con elementos para la construcción de políticas públicas.

La investigación resulta relevante en los estudios sobre transparencia y acceso a la información, pues se busca poner en el centro de las políticas públicas a las personas y atender las limitantes con las que cuentan para usar información pública. El enfoque teórico de capacidades para el desarrollo humano es utilizado por organismos internacionales como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, y en estudios sobre derecho a la salud y a la educación; en esta investigación se propondrá su uso en políticas públicas para expandir el ejercicio del DAI, pues se considera que el enfoque resulta idóneo para reconocer y atender las barreras a las que se enfrentan los individuos en el acceso y uso de información pública.

Cabe mencionar que esta investigación tiene un carácter exploratorio, es decir, no intenta probar o falsear alguna teoría existente; la investigación pretende establecer un diálogo entre el enfoque de capacidades humanas y los estudios académicos del acceso a la información que futuras investigaciones deben profundizar. Esto con la finalidad de usar los hallazgos del estudio de caso y las fuentes documentales para proponer el diseño de una política pública que atienda las barreras que dificultan e impiden el pleno acceso y uso de la información pública, con especial atención a las personas en situación de vulnerabilidad.

En el primer capítulo se describe el enfoque de política pública y se realiza diagnóstico del ejercicio del DAI y de la ciudadanía en México como problemática pública. Se indica el marco legal y los antecedentes de los programas de fomento del DAI y la cultura cívica, y se presenta un panorama sobre el ejercicio del derecho y los hábitos cívicos de la ciudadanía mexicana. También se identifican elementos como el desinterés en los asuntos públicos y la desconfianza gubernamental como

algunos de los obstáculos para el pleno ejercicio del DAI, adicionales a las brechas tecnológicas y de educación.

El segundo apartado se realiza una propuesta de alternativa de solución a la problemática identificada: La construcción de una política pública con enfoque de desarrollo de capacidades para el acceso y uso de información pública. Se argumenta a favor del uso del enfoque de capacidades para el desarrollo humano (Sen, 2000; Nussbaum, 2012) y su uso en el acceso a información pública (Luna, 2013); se revisan también las aportaciones conceptuales sobre la información pública y los derechos a la información (Bovens, 2002), las teorías de pobreza informacional (Childers, 1975; Britz, 2001) y de comportamiento normativo del acceso a la información (Chatman, 2000; Burnett, 2008) y su posible aplicación a las políticas de información pública (Luna, 2012).

Asimismo, se revisan las contribuciones de la teoría del alfabetismo cívico (Milner, 2002) señalando la importancia de las capacidades informacionales y cívicas para la participación informada en democracias. También se discuten algunos estudios académicos que hacen uso de los enfoques de capacidades informacionales y cívicas para explicar cómo las personas acceden y utilizan la información pública (Henninger, 2017; Sturges, 2010), y se analizan evidencias empíricas sobre la trascendencia de programas de derecho a la información en aspectos cívicos (Skoufias, 2014; Guerrero, 2009; Zermeño, 2010).

En el tercer apartado, se realiza un estudio de caso sobre el programa 'Transparencia Proactiva' de Artículo 19 México Centroamérica, a través de un análisis de fuentes documentales, observación participante en la implementación del programa y entrevistas a profundidad a personas del equipo de campo. Esto con el objetivo de identificar las acciones y estrategias utilizadas para el desarrollo de capacidades en las personas y la orientación hacia el acompañamiento en el uso de la información pública en procesos de participación comunitaria

En el cuarto capítulo se argumenta a favor del uso del enfoque de capacidades para el acceso a la información en las políticas públicas en discusión. Se propone que el diseño de los programas de fomento del uso de información pública dirigidos a

personas en situación de vulnerabilidad debe considerar estrategias de intervención comunitaria para el acceso en los niveles físico, social e intelectual, además del fomento de capacidades cívicas. Por último, se realizarán recomendaciones para establecer una política pública de fomento al DAI vinculada con la participación cívica y la construcción de ciudadanía.

Algunos de los hallazgos más importantes de la investigación son:

- Las acciones de acceso a la información se centran en el cumplimiento normativo y no están orientadas a garantizar la utilidad y la accesibilidad de la información pública a las personas en situación de vulnerabilidad por su grado de estudios, pobreza económica, conectividad, etnia, género, etc.
- Las acciones de promoción del DAI no se vinculan con la utilidad de la información pública para el cumplimiento de objetivos personales y comunitarios. Tampoco se vinculan con las acciones de promoción de la cultura cívica y el ejercicio de derechos humanos.
- Es necesario atender las barreras a las que se enfrentan las personas en el ejercicio de un derecho que no es accesible para todos. El enfoque de desarrollo de capacidades se preocupa por las capacidades internas de las personas y los contextos en el ejercicio de derechos humanos como el derecho a la salud, alimentación y educación.
- Existen evidencias empíricas que prueban que las personas en situación de vulnerabilidad por su grado de estudios, alfabetización digital, género o pertenencia a un grupo indígena, cuentan con mayores barreras para ejercer autónomamente el DAI.
- En la implementación del programa 'Transparencia Proactiva' se observaron estrategias para fomentar el desarrollo de capacidades individuales y comunitarias en mujeres y hombres indígenas del estado de Chiapas, el programa se enfoca en fomentar capacidades digitales e informacionales en las personas participantes.
- El programa también se ocupa del acceso social o comunitario a la información, mediante el uso de estrategias de intervención comunitarias,

mientras que utiliza estrategias de acompañamiento para el uso de la información pública en procesos de participación cívica. También se pone atención en las capacidades de sujetos obligados y organismos garantes en el ejercicio del derecho.

- La política pública en discusión puede incorporar hallazgos del estudio de caso y otras evidencias académicas para desarrollar estrategias de desarrollo de capacidades en las personas y en las comunidades para el acceso y uso de información pública para la participación ciudadana y la rendición de cuentas.
- Existen acciones de réplica y alianzas por parte de organizaciones de la sociedad civil involucradas en el estudio de caso, además de acciones piloto de vinculación en dos entidades federativas por parte del organismo garante nacional, lo que facilitaría el diálogo para la consideración de metodologías y hallazgos en el fortalecimiento de la propuesta de política pública de socialización del DAI.

## **Capítulo 1. El derecho a la información pública en la ciudadanía mexicana. Diagnóstico desde el enfoque de análisis de políticas públicas**

El objetivo de este capítulo es realizar un diagnóstico sobre la expansión del ejercicio del derecho de acceso a la información (DAI) en México, como una problemática desde el enfoque de políticas públicas. Para lo cual, se realiza una exploración de los principales diagnósticos institucionales sobre el estado del ejercicio del DAI y de la ciudadanía en México. Asimismo, se señalan las principales características legales y programáticas de la actual política de promoción del DAI, y se identifican aspectos que se propone, limitan la expansión del ejercicio del derecho y deben ser atendidos.

En la primera parte se describe el enfoque de análisis de políticas públicas y los componentes que serán utilizados en la investigación. Después, se identifica el marco jurídico de las políticas de difusión y promoción del DAI, y el marco institucional de fomento de la cultura cívica. Por último, se muestra un panorama sobre el estado actual del ejercicio del DAI y de la ciudadanía en México, prestando atención en elementos como el desinterés y la desconfianza de los ciudadanos que, junto con la brecha digital y los niveles de escolaridad y alfabetización, son una limitante para la expansión del ejercicio del DAI.

### **1.1 El enfoque de análisis de políticas públicas.**

El análisis de políticas públicas es una disciplina surgida en Estados Unidos a mediados del siglo XX, que ha desarrollado un enfoque analítico basado en el uso de evidencia científica para la acción de gobierno y la búsqueda de participación de distintos actores para la resolución de los problemas públicos. Las aportaciones clásicas de Lasswell (1951) se propusieron desarrollar una ‘ciencia de las políticas’, que tome en cuenta los valores y expectativas de múltiples actores en la toma de

decisiones y que haga uso de las aportaciones científicas para la acción gubernamental.

Con este enfoque, se concibe a las políticas públicas como un proceso, en el que se han identificado etapas y categorías que deben desarrollarse, aunque no necesariamente de forma secuencial, para definir una problemática pública y desarrollar una propuesta para su solución (Bardach, 1998). Las etapas de análisis más importantes que se utilizan en estudios académicos son la definición del problema, en la cual los distintos actores identifican un problema y sus características (Aguilar, 1993; May, 1993); la construcción de la alternativa de solución, en la que se acuerdan las causas del problema que serán atendidas para resolverlo (Weimar, 2014; Wildavsky, citado por May, 1993).

En el diseño de la política, se elaboran las acciones y estrategias que se realizarán para resolver el problema, considerando las atribuciones legales y los recursos disponibles. La fase de implementación es la parte en la que los actores responsables llevan a la práctica las actividades acordadas con la participación de distintos actores. Por último, en la etapa de evaluación se aplican instrumentos para valorar los productos y resultados generados por las actividades realizadas, y su impacto para modificar las condiciones que se identificaron como causantes de la problemática (Bardach, 1998).

En esta investigación se atenderá a los momentos de definición del problema, que se desarrolla en el capítulo 1, con el análisis de los diagnósticos institucionales sobre el ejercicio del DAI y la ciudadanía, e identificando algunos elementos cívicos que impiden la expansión del derecho. En el capítulo 2 se desarrolla el análisis de solución, a través de una propuesta de enfoque de participación cívica, que entienda el acceso a la información pública como una cuestión de capacidades y la vincule con el fomento de la cultura cívica democrática.

En el tercer capítulo se realiza un estudio de caso del programa 'Transparencia Proactiva' para probar empíricamente la pertinencia del uso de los enfoques teóricos analizados en el diseño de programas públicos de fomento del DAI en comunidades

en vulnerabilidad. Por último, también se ofrecerán algunas consideraciones que se deben tomar en cuenta de acuerdo con el caso analizado, para el diseño de una política pública de fomento del DAI con un enfoque de capacidades para el desarrollo, y orientada al uso y aprovechamiento de la información pública.

Sobre las limitaciones del enfoque de políticas públicas, distintos autores han desarrollado algunas críticas, relacionadas sobre todo con su origen y desarrollo, en el contexto del sistema político estadounidense, que cuenta con características que hacen a los gobiernos permeables a la participación de actores externos y más susceptibles a considerar las demandas de la ciudadanía. Mientras que en América latina existen gobiernos que responden a los intereses de cacicazgos y clientelas partidistas que limitan la participación en el espacio público y la entrada de problemas públicos a la agenda gubernamental (Arellano, 1996; Cabrero, 2000).

No obstante, las políticas públicas son las herramientas más idóneas para solucionar problemas en sociedades democráticas (Arellano y Blanco, 2016). Los gobiernos democráticos deben usar instrumentos que les permitan trabajar de la mano de actores privados y sociales para identificar y solucionar problemas públicos cada vez más complejos a los que nos enfrentamos como colectividad, con recursos limitados, por lo que se debe considerar la participación de múltiples actores además del gobierno, y la efectividad de las acciones y estrategias se debe sustentar con evidencia científica.

Las críticas y debilidades del modelo analítico nos hacen recordar la importancia de conocer y tomar en cuenta las distintas racionalidades de los actores que intervienen en la identificación y solución del problema (Majone, 1997), más allá de la lógica gubernamental o académica. El enfoque de políticas públicas permitirá construir estrategias considerando la visión de distintos actores, y realizar acciones probadas empíricamente que garanticen resultados e impactos observables.

Esto con el objetivo de lograr el éxito de las acciones en materia de transparencia y DAI que han sido estudiadas desde hace más de una década como políticas públicas (Arellano, 2007; Luna, 2008; Merino, 2008; Peña, 2012), y que, de acuerdo

con el artículo 31 fracción I de la LGTAIP, deben ser “integrales, sistemáticas, continuas y evaluables”.

### **1.1.1 La transparencia y el derecho de acceso a la información como política pública.**

Distintas aportaciones académicas han usado el enfoque de políticas públicas para estudiar la transparencia y el derecho de acceso a la información. Con la consolidación de los temas en los marcos jurídicos nacionales, surgieron estudios que se preocuparon por observar los efectos en práctica de la entrada en vigor de las leyes (Zaldivar, 2005; Larrañaga, 2008; Merino, 2008). Una preocupación recurrente en estos estudios ha sido la implementación de la política pública, con investigaciones sobre los efectos hacia dentro de las organizaciones gubernamentales (Arellano, 2007; Luna, 2008; Peña, 2012).

Los estudios sobre las políticas de transparencia reconocen que se requieren prestar atención a los actores externos de las organizaciones públicas, como los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil (Arellano, 2015). Algunos estudios han realizado ejercicios de usuario simulado, para conocer las barreras con las que cuentan las personas en el uso de los canales de acceso a la información (Cejudo y Zavala, 2011; CIDE, 2014); se ha analizado también la demanda de información expresada en solicitudes de acceso (Berliner, 2018); también se ha observado empíricamente las dificultades de las personas reales para acceder a información pública (Ruiz, 2013; Henninger; 2017).

Como se observa, los estudios centrados en la demanda de información pública son más recientes a los que se ocupan en la parte de la oferta, es decir los organismos públicos. No obstante, como se dijo, hasta ahora las acciones en la materia han estado orientadas al cumplimiento normativo sin tomar en cuenta los hallazgos de estos estudios empíricos centrados en las personas, pues los cambios en las rutinas y discursos dentro de las organizaciones resultarán incompletos si las acciones no

cuentan con impactos observables en otras esferas de la vida pública más allá de los organismos de gobierno.

Dicho de otra forma, las políticas se deben centrar en lograr que la información pública sea útil y accesible para las personas, no solo en tanto usuarias, sino en tanto actores sujetos de derechos. Se debe buscar no solo formar usuarios sino extender el uso de la información por parte de las personas para objetivos individuales, o bien, para el ejercicio y exigencia de sus derechos, y la participación para lograr instituciones verdaderamente democráticas.

Esta investigación se ocupa en la trascendencia e impactos que las políticas de transparencia y acceso a la información han logrado en la ciudadanía, en específico las estrategias dirigidas a promover el ejercicio del DAI entre la población. Se pone especial atención en el análisis de la vertiente de proyectos de intervención directa con poblaciones objetivo; tema sobre el que se han realizado propuestas académicas para las políticas de expansión del DAI entre la población (Luna, 2012); algunos otros, han sistematizado evidencias empíricas sobre el diseño y el impacto de proyectos de promoción del derecho a la información en México (Artículo 19, 2017; Guerrero, 2009; Zermeño, 2010) y República Dominicana (Skoufias, 2014).

Haciendo uso del modelo de análisis de políticas públicas, se atenderán a las fases de definición del problema, análisis y propuesta de solución a través del diseño de la política actual para proponer mejoras en los aspectos presupuestales y de coordinación y se propondrá una ruta de acción para el desarrollo de una política pública destinada a extender el ejercicio del DAI con un enfoque de capacidades. En las siguientes secciones se describirá la base jurídica de las políticas de acceso a la información pública, promoción del DAI y la cultura cívica en México.

## **1.2 El marco jurídico de la política de acceso a la información pública en México**

Distintos estudios académicos coinciden en identificar el inicio de la transición del régimen de partido único mexicano con la reforma política de 1977, con la que se iniciaron los cambios en el sistema electoral para incluir a los partidos opositores en el acceso a cargos públicos. Además, la reforma introdujo al artículo sexto constitucional un precepto que serviría como base para el posterior desarrollo del andamiaje jurídico del DAI, al mandar que “el derecho a la información será garantizado por el Estado” (DOF, 06-12-1977).

Esta disposición quedó en letra muerta durante décadas, sin la promulgación de una legislación secundaria, que hiciera operable el derecho a la información. Además, el sentido del texto constitucional hacía referencia a información sobre las opciones y opiniones de los partidos políticos en medios de comunicación.<sup>1</sup> Tiempo después, la SCJN vinculó el derecho a la información con el derecho a la verdad, indispensable para crear una conciencia ciudadana para el funcionamiento democrático;<sup>2</sup> y en el año 2000, reconoció el derecho a la información como garantía individual.

De la mano con la evolución jurídica del derecho a la información, la cuestión de la transparencia y el derecho a saber de las personas ingresó al debate público como una necesidad inaplazable para reducir la secrecía que permitía el manejo patrimonial de los recursos públicos. Esto se dio en el contexto del fortalecimiento de llamado grupo Oaxaca, compuesto por organizaciones de la sociedad civil, académicas y periodísticas, que impulsaron la aprobación de una legislación para hacer operable el derecho a acceder a información pública (Luna, 2009).

El ingreso del tema a la agenda gubernamental se logró con la primera administración de un partido político distinto al PRI en el gobierno federal. En 2002 se publicó la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, que

---

<sup>1</sup> Así lo interpretó la SCJN, que afirmó que el artículo sexto hacía alusión a una garantía social relacionada con la libertad de expresión de los partidos políticos en los medios de comunicación y no una garantía individual que permita a las personas solicitar información a los órganos de gobierno (Tesis 2a. I/92)

<sup>2</sup> De acuerdo con la sentencia P. LXXXIX/96, el derecho a la información en tanto derecho a la verdad, sería violado con la entrega de información manipulada o incompleta, pues limita la participación libre en la formación de la voluntad general.

se convirtió en un modelo a seguir para los países en desarrollo (Mendel, 2008). Con esto se dio un paso fundamental en la modificación de las reglas sobre la gestión pública en México, pues se establecieron nuevas instituciones y organismos para regular la producción y entrega de información pública.

En 2007 se llevó a la Carta Magna el principio de máxima publicidad y la autonomía de los organismos garantes locales, entre otros, que debieron considerarse en las leyes estatales para lograr un marco institucional más homogéneo. No obstante, como mostraron algunos estudios académicos y de la sociedad civil, la diversidad en cuanto a capacidades institucionales, de recursos y procedimientos, continuaban siendo una problemática para una efectiva garantía del DAI en todo el país (CIDE, 2007; Merino, 2008), por lo que se posicionó la necesidad de elaborar un marco jurídico con alcances nacionales.

Con la reforma constitucional de 2014 y la posterior expedición de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), México dio un paso determinante hacia la consolidación de un marco institucional ejemplar. De acuerdo con el Índice Global del Derecho a la Información, la mexicana es la mejor legislación en la materia en el mundo, con 136 puntos de los 150 posibles, en indicadores que consideran el diseño del órgano garante, el establecimiento de procedimientos homologados, la publicación proactiva de información, entre otras (Access Info Europe – Center for Law and Democracy, 2016).

Otro de los puntos más ambiciosos de la reforma fue la conceptualización del DAI en el orden constitucional estableciendo que “el derecho humano de acceso a la información comprende solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información” (CPEUM, artículo 6). Esto representa una visión más completa que la mera obtención de información, pues lo vincula con el derecho a la libertad de expresión contenido en el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos,

posición reconocida y promovida por distintos organismos y tribunales internacionales.<sup>3</sup>

### **1.2.1 Estrategias de promoción del DAI en México: La promoción masiva de un derecho y una institución.**

Las reformas al marco jurídico de transparencia y acceso a la información estuvieron orientadas a cumplir con la importante tarea de sentar las bases para el desarrollo de un aparato institucional que garantizara el acceso y la oferta de información por parte de los organismos públicos. Mientras que su implementación se enfocó en establecer la infraestructura física y tecnológica necesaria para la obtención de información vía portales web y sistemas de solicitudes de acceso, lo que puso a México como referencia en la materia. No obstante, la política prestó menor atención a asegurar el ejercicio del derecho por parte de las personas.

Como parte de las funciones para la garantía y tutela del derecho, la LFTAIPG otorgó al órgano garante la atribución de “difundir entre los servidores públicos y los particulares, los beneficios del manejo público de la información”. Esta disposición fue la base del enfoque de difusión masiva basada en spots de radio y televisión sobre las actividades del órgano garante y la existencia del derecho. Además, se han realizado actividades de difusión como concursos (de ensayo, spots, dibujo, entre otros) ferias, caravanas, encuentros, foros y talleres sobre la importancia del derecho a la información y temáticas vinculadas.

Salvo algunas experiencias de programas para promover el derecho directamente en grupos específicos de la población,<sup>4</sup> las actividades de órgano garante federal se basan en difusión propagandística por medios de comunicación masiva. Al

---

<sup>3</sup> Algunas de las organizaciones que han reconocido el derecho de acceso a la información como un derecho humano que forma parte del derecho a la libertad de expresión son el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, y reafirmada con las sentencias de organismos jurisdiccionales regionales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Mendel, 2008).

<sup>4</sup> Como el Proyecto IFAI - Comunidades, en el que se profundizará más adelante.

respecto, de 2003 a 2017 el Instituto gastó en promedio alrededor de cuatro millones de pesos anuales en la producción y reproducción de spots promocionales del DAI y las actividades del organismo, a través de radio y televisión, así como en espacios publicitarios de aerolíneas, cines y transporte público en la Ciudad de México.<sup>5</sup>

En el orden local de gobierno, también se ha desarrollado un esquema de promoción masiva. De acuerdo con datos oficiales (INEGI 2016), 27 organismos garantes manifestaron que cuentan con campañas publicitarias para promover la transparencia y el DAI, a través de páginas web, redes sociales virtuales, medios impresos y en menor medida, radio y televisión.<sup>6</sup> Además, 27 organismos realizan actividades de capacitación a distintos públicos y actividades como mesas, convocatorias y jornadas al respecto.

Las campañas informativas por medios de comunicación masiva han cumplido con su objetivo de informar a las personas acerca de la existencia del DAI y de los organismos públicos encargados de garantizarlo. Sin embargo, estos medios no permiten la transmisión de conocimientos más amplios sobre los medios y procedimientos para el ejercicio del derecho. Ahora bien, aunque con menos recursos y de forma menos constante, la política de difusión también ha incluido acciones con trabajo directo de sensibilización en poblaciones objetivo específicas, las cuales se detallan a continuación.

### **1.2.2 Programas de fomento del DAI dirigidos a grupos específicos de la población.**

El Proyecto Comunidades (2005 – 2007), realizado por el IFAI con el apoyo financiero de la William and Flora Hewlett Foundation, fue el primer esfuerzo institucional para acercar el derecho de acceso a la información a la población a

---

<sup>5</sup> Respuesta a la solicitud de acceso a la información con folio 0673800231117 realizada al INAI.

<sup>6</sup> Ver Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Estatal (CNTAIP) (INEGI, 2016).

través de proyectos de intervención. Bajo este programa piloto de dos años de duración, se trabajó con organizaciones de la sociedad civil que tuvieron el papel de promotoras del DAI entre distintos grupos vulnerables, con el fin de generar e identificar metodologías para la apropiación del derecho a la información.

Las acciones de aproximación y trabajo de las OSC's se sistematizaron para identificar las estrategias más efectivas en las poblaciones objetivo.<sup>7</sup> De esta manera, se contó con evidencia empírica, sobre la necesidad de fomentar habilidades de manejo de herramientas digitales y capacidades para comprender el lenguaje burocrático. También se demostró que los bajos niveles de escolaridad o la pertenencia a un grupo indígena, complican la apropiación del DAI, es decir, su ejercicio autónomo posterior a la intervención (Zermeño, 2010).

Aunque la sistematización de los resultados ofrecieron elementos valiosos para la construcción de estrategias para la apropiación del DAI con impactos observables, en el año 2008 la mayoría del Pleno del IFAI decidió no dar seguimiento al Proyecto Comunidades<sup>8</sup> sin crear estrategias para sustituirlo, con lo que se imposibilitó dar cumplimiento en su objetivo de identificar las estrategias más adecuadas para lograr trascendencia en las poblaciones en vulnerabilidad (Guerrero, 2009), elemento indispensable para la construcción de políticas públicas. Además, es preciso decir que durante los siete años posteriores no se desarrollaron iniciativas similares o de continuidad al proyecto.

Ahora bien, con la publicación de la LGTAIP en 2015, se dio un paso decisivo para el cambio del esquema propagandístico de difusión del DAI. En su Título Cuarto se desarrolla específicamente el tema de la cultura de la transparencia y la apertura

---

<sup>7</sup> Los resultados de la evaluación externa realizada por la UNAM a los proyectos que se realizaron en el marco de IFAI – Comunidades, demostraron que las OSC's que trabajaron con poblaciones objetivo de mayor grado de estudios y mayor nivel socioeconómico tuvieron una mayor apropiación del derecho. Por otro lado, las organizaciones que se enfocaron en personas del medio rural, con bajos niveles académicos y de alfabetización, condición indígena y pobreza económica, tuvieron menor asimilación de los conocimientos. De manera que las barreras educativas y de alfabetización son elementos que inciden directamente en el ejercicio del DAI de las personas. (Zermeño, 2010).

<sup>8</sup> Ver: Velasco, Elizabeth. 1 de febrero de 2008. "Reclaman ONG a Lujambio fin del Proyecto Comunidades." La Jornada, versión online. Consultado en: [goo.gl/BG6SxM](http://goo.gl/BG6SxM)

gubernamental, estableciendo obligaciones para que los organismos garantes promuevan el DAI entre la ciudadanía, en coordinación con instituciones educativas, organizaciones sociales y del sector privado. Se introdujo la atribución para desarrollar programas de formación de usuarios del derecho y de estrategias para acercar a los sectores vulnerables los medios para ejercer el DAI.<sup>9</sup>

La obligación legal de desarrollar programas que consideren los contextos sociales de las personas, y en especial de los sectores vulnerables, es una oportunidad para replantear el esquema de difusión del derecho basada en medios de comunicación masiva. Considerando además los aprendizajes de experiencias previas como el Proyecto Comunidades, para generar estrategias y metodologías orientadas al logro de impactos en la apropiación del DAI en la población, prestando atención en las limitantes para el acceso por parte de grupos vulnerables.

En este contexto, en el año 2015 el Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol) en colaboración con el INAI establecieron la convocatoria 'Iniciativas Ciudadanas en materia de acceso a la información pública y protección de datos personales', como parte de su programa de convocatorias dirigidas a organizaciones de la sociedad civil (OSC's).<sup>10</sup> Bajo este esquema se llevaron a cabo 15 proyectos para la promoción y difusión de estos derechos, a través de actividades como talleres y pláticas dirigidas a poblaciones de mujeres, jóvenes, personas indígenas, entre otras, de distintas entidades federativas.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> La LGTAIP (Artículo 54) señala como atribuciones de los organismos garantes: VII. Desarrollar, programas de formación de usuarios de este derecho para incrementar su ejercicio y aprovechamiento, privilegiando a integrantes de sectores vulnerables o marginados de la población; VIII. Impulsar, estrategias que pongan al alcance de los diversos sectores de la sociedad los medios para el ejercicio del derecho de acceso a la información, acordes a su contexto sociocultural.

<sup>10</sup> Los objetivos específicos de la convocatoria son: 1. Desarrollar proyectos con OSC para extender el ejercicio de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales. 2. Impulsar estrategias en conjunto con asociaciones civiles, para que la población se apropie de estos derechos. 3. Promover el intercambio de experiencias y prácticas exitosas entre OSC que incidan en estas temáticas, para socializar sus resultados, metodologías, propuestas y recomendaciones. Así como fomentar la réplica de estrategias o incidencia en el mejoramiento y fortalecimiento de programas y prácticas sociales específicas.

<sup>11</sup> De acuerdo con la solicitud de acceso a la información con folio 0673800193317 la colaboración con el Indesol para cofinanciar proyectos sobre derecho de acceso a la información y protección de datos personales únicamente se dio en el ejercicio fiscal 2015.

En ese mismo año, comenzó a operar el ‘Programa de Sensibilización de Derechos de acceso a la información y protección de datos personales’ (PROSEDE), que tiene por objetivos incentivar y fortalecer el ejercicio del DAI y de protección de datos personales con énfasis en la población vulnerable, además de extender el conocimiento sobre la utilidad del DAI. Bajo un esquema de financiamiento de proyectos de intervención a grupos específicos de la población desarrollados por organizaciones de la sociedad civil (OSC’s) de todo el país.

El PROSEDE se ha llevado a cabo de forma continua en tres ediciones, del 2015 al 2017,<sup>12</sup> en las que se ha financiado a más de 40 OSC’s de distintas entidades federativas, que realizaron actividades con grupos vulnerables como mujeres, personas migrantes, comunidades LGBTTIQ, periodistas, personas indígenas y jóvenes, de entornos rurales y urbanos. Esto a través de talleres, cursos, foros, estrategias informativas, entre otras, para la sensibilización sobre el DAI; y en algunos casos las estrategias se vinculan con ejercicios de contraloría social, vigilancia de recursos públicos, y de exigencia de otros derechos.

Ahora bien, de acuerdo con el CNTAIP (INEGI - 2016) 12 entidades federativas cuentan con programas de “formación de usuarios del derecho”, sin embargo, con información recuperada de solicitudes de información se comprobó que todos ellos hacían referencia a programas de capacitación de funcionarios públicos, y que únicamente en algunos casos se extendieron a algunas OSC’S y público en general. De manera que, contrario a lo que indican los datos de INEGI, los organismos garantes locales no cuentan con programas dirigidos a grupos específicos de la ciudadanía.<sup>13</sup>

Como es de observar, los programas desarrollados hasta ahora cuentan con un enfoque de promoción del derecho y tienen como finalidad únicamente la

---

<sup>12</sup> A la conclusión de esta investigación, se encuentran en desarrollo los proyectos ganadores de la convocatoria correspondiente a 2018.

<sup>13</sup> Hay que recordar que la metodología de levantamiento del Censo fueron cuestionarios auto referenciados, es decir, se aplicaron a funcionarios públicos de los mismos órganos garantes, lo que pudo haber provocado que las respuestas fueran erróneas.

sensibilización. Además, resulta preciso señalar que el PROSEDE cuentan con un presupuesto promedio de dos millones de pesos anuales, alrededor de la mitad de lo gastado en spots masivos cada año, lo que muestra que las prioridades presupuestales siguen en la difusión masiva y no en la búsqueda de metodologías exitosas de intervención directa en la población más allá de la promoción del derecho.

Las iniciativas basadas en la colaboración con organizaciones de la sociedad civil van en el sentido correcto de intervenir en públicos específicos para transmitir conocimientos y formar a las personas para ejercer el DAI. Es por ello que cobra especial relevancia el estudio y análisis en la implementación de programas con estas características, para conocer su efectividad en lograr resultados e impactos medibles en las poblaciones objetivos. Esto resulta fundamental para el desarrollo de una política en la materia, acorde con en el marco jurídico y programático del DAI y del que se hablará a continuación.

### **1.2.3 El Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información PROTAI 2017 - 2023.**

La LGTAIP en su artículo 28 indica que la finalidad del Sistema Nacional de Transparencia es “coordinar y evaluar las acciones relativas a la política pública transversal” en materia de transparencia y acceso a la información; para ello, se dispone como uno de sus objetivos la aprobación, ejecución y evaluación de un Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la información PROTAI. Este programa, con vigencia de 2017 a 2021, “es el instrumento rector de la política pública de transparencia y acceso a la información que de una manera dinámica, analítica y metódica identifica problemas y propone soluciones innovadoras concretas” (SNT, 2018).

En su diagnóstico, el programa recomienda el establecimiento de prioridades y un cumplimiento progresivo de las obligaciones normativas para lograr el ejercicio del

DAI y la transparencia que permita la rendición de cuentas, atendiendo a distintos enfoques para la resolución de las distintas problemáticas, desde una perspectiva de políticas públicas. De esta forma, se desarrollan ejes transversales importantes A “Promoción, Difusión y Fomento de la Cultura de Transparencia y Acceso a la Información” a través de estrategias de articulación con organismos garantes, sujetos obligados y sociedad civil (SNT, 2018)

De igual forma, el programa considera un objetivo específico indispensable que servirá como base para una política pública en la materia:

2.1 Lograr el conocimiento del derecho de acceso a la información a distintos sectores de la población como medio para mejorar el acceso a la salud, educación, empleo, servicios, seguridad y justicia.

2.1.1 Impulsar progresivamente el desarrollo de un plan nacional de socialización, promoción y difusión del derecho de acceso a la información, con enfoque de derechos humanos y perspectiva de género para que la población conozca y utilice la información pública <sup>14</sup>

2.1.2 Generar y difundir productos comunicativos que a partir de casos reales muestren los usos y utilidades del derecho de acceso a la información en distintos grupos sociales

2.1.3 Generar acciones permanentes de formación de población usuaria, multiplicadora y gestora para ampliar y diversificar el núcleo de beneficiarios del derecho de acceso a la información (Sistema Nacional de Transparencia, 2018)

Como se observa, el PROTAI vincula el DAI como un medio para el mejoramiento de instituciones y servicios públicos; además considera el desarrollo de un plan de socialización, promoción y difusión en la materia, para extender el conocimiento y uso del derecho, así como acciones para difundir su utilidad. Esto haciendo uso de herramientas de formación para la ampliación y diversificación de los grupos de beneficiarios del derecho, y poniendo especial atención en los grupos de la población que tradicionalmente no han ejercido el derecho.

---

<sup>14</sup> En el capítulo 4 se realizan comentarios sobre la primera propuesta de plan nacional de socialización, promoción y difusión del derecho de acceso a la información.

En los discursos, los diagnósticos y en distintos documentos rectores, el INAI reconoce la falta de extensión del DAI y la diversificación de los perfiles de las personas que lo ejercen,<sup>15</sup> pero sus prioridades se han volcado a un enfoque de difusión masiva de información, que únicamente impacta en los niveles de conocimiento del derecho, pero no necesariamente en su ejercicio. Se han dejado en segundo plano las acciones de intervención en poblaciones específicas para la sensibilización sobre la importancia del derecho, el fomento del ejercicio y sobre todo, el uso y aprovechamiento de la información.

La extensión de los beneficios del derecho entre todos los sectores de la población, requiere el establecimiento de políticas públicas que consideren las distintas barreras a las que se enfrentan las personas, incluyendo las actitudes y hábitos característicos de la ciudadanía mexicana. Como se indica más adelante, también se debe tener en cuenta que el ejercicio del DAI representa una manifestación del ejercicio de la ciudadanía. En la siguiente sección se señalan las leyes e instrumentos de política pública sobre cultura cívica y ciudadanía en México que han avanzado para reconocer la importancia del DAI y su ejercicio para el desarrollo de una cultura política democrática.

### **1.3 El marco legal de la política de fomento de la cultura cívica en México**

Actualmente, el Instituto Nacional Electoral INE cuenta con atribuciones para la difusión de la educación cívica y el fomento de la cultura democrática.<sup>16</sup> En sus inicios, el organismo utilizó un enfoque de promoción basado en la promoción de las autoridades responsables y la participación ciudadana en los comicios, no obstante, a partir de 2005 se desarrollaron documentos programáticos multianuales

---

<sup>15</sup> Ver: Clemente, Anabel. 12 de diciembre de 2016. "INAI cree necesario cambiar estrategia de difusión". El Financiero. Versión online. Disponible en: <https://goo.gl/gsRgQ4>

<sup>16</sup> Esto de acuerdo con el artículo 30, Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

que sirvieron como base para el desarrollo de acciones en la materia<sup>17</sup> (Conde, 2016).

En 2014, se realizó el diagnóstico ‘Informe país sobre la calidad de la ciudadanía’ en México, instrumento elemental para el desarrollo de la política pública vigente de educación cívica, la Estrategia Nacional de Cultura Cívica ENCÍVICA 2017 - 2023,<sup>18</sup> que identificó como problemática pública la debilidad de la cultura democrática en México. De acuerdo con el documento, la problemática se observa en tres elementos esenciales: La distancia entre la ciudadanía y la toma de decisiones públicas, la desconfianza sobre del cumplimiento de las normas y el desencanto con los resultados de las instituciones públicas (INE, 2016).

Estos elementos, a su vez, pueden distinguirse en diez componentes, entre los que proponen como número uno, ‘la importancia de la información pública’,<sup>19</sup> por su papel fundamental en las relaciones políticas y económicas de las sociedades informacionales, como insumo para participar activamente en el espacio público. El diagnóstico reconoce que aún con los avances en el plano normativo sobre el derecho a la información, existen retos para que sea ejercido efectivamente por la ciudadanía, y se use para la vigilancia gubernamental y la rendición de cuentas. (INE, 2016)

El núcleo duro de la Estrategia, es decir, la alternativa de solución a la problemática identificada, desde la perspectiva de políticas públicas, reconoce que la participación ciudadana es una pieza clave para reconstruir el espacio público; por lo que vislumbra como necesaria la construcción de “contextos de exigencias, desde

---

<sup>17</sup> Los proyectos en sus primeros años estuvieron enfocados a personas jóvenes y niños, como consultas y parlamentos infantiles; después se sumaron actividades para la ciudadanía en general, a través de cursos, foros y talleres. También se han desarrollado programas en colaboración con OSC’s para fomentar la participación política de mujeres y de personas jóvenes. Ver Estrategia Nacional de Educación Cívica para el Desarrollo de la Cultura Política Democrática en México 2011-2015

<sup>18</sup> Ver

<sup>19</sup> Los otros componentes de la estrategia son: 2. Estado de derecho y derechos humanos; 3. Gobernanza y construcción de redes; 4. Perspectiva de género; 5. Interculturalidad; 6. Igualdad y no discriminación; 7. Participación ciudadana como empoderamiento de la ciudadanía; 8. El binomio partidos políticos-gobierno; 9. Medios de comunicación; 10. Espacios del Estado para el fomento de la cultura cívica.

los cuales se limite el uso discrecional del poder, se eleven los costos de las prácticas ilegales y se fomente la transparencia y la rendición de cuentas” (INE – 2016: p. 89)

El objetivo de la Estrategia es la búsqueda de la apropiación del espacio público por parte de la ciudadanía, por medio de tres ejes:

1. Verdad, correspondiente a la generación y difusión de información para que las personas conozcan su entorno y sus derechos;
2. Diálogo, es decir la construcción de espacios para el intercambio y discusión de ideas y opiniones entre los distintos actores, y;
3. Exigencia, en donde se buscará que la ciudadanía tome parte activa de la toma de decisiones y se generen mecanismos de rendición de cuentas (INE, 2016, p. 305, 306).

Para efectos de esta investigación, resultan de interés las líneas de acción desprendidas del eje Verdad, que se pueden observar en la Figura 1, y que incluyen la generación de información y conocimiento para ejercer la ciudadanía y la apropiación del derecho a saber:

**Figura 1. Líneas de acción del eje ‘Verdad’ de la ENCÍVICA 2017 – 2023.**



Fuente: ENCÍVICA 2017 – 2023.

Aún con el reconocimiento de la importancia de la información pública, y en específico la apropiación del derecho a saber de las personas para lograr el objetivo de la Estrategia, en el 'Plan inicial de implementación 2017', la única acción realizada es un proyecto de 'Divulgación de la cultura cívica en los Módulos de Atención Ciudadana', consistente en spots de televisión y materiales didácticos impresos y electrónicos para sensibilizar a los funcionarios públicos del INE y las personas que acuden a dichos módulos algunos ubicados en las juntas distritales y otros itinerantes<sup>20</sup> (INE, 2017, pp. 53 -54).

Como se observa, en México existe un marco institucional y programático que obliga a difundir el DAI entre la población y que está vinculado con los programas de educación cívica para el fortalecimiento de la cultura política democrática. Los organismos garantes del DAI están obligados a establecer programas de formación de usuarios, mientras que los responsables de la cultura cívica deben desarrollar actividades considerando la 'apropiación del derecho a saber' como una línea de acción para la construcción de una cultura democrática y participativa. Estas atribuciones ofrecen una oportunidad de vinculación para el logro de objetivos mutuos.

En la siguiente sección se mostrarán algunos de los resultados de diagnósticos institucionales sobre la expansión del ejercicio del DAI entre la población y la cultura cívica. Asimismo, se argumentará que estos elementos están íntimamente vinculados con las características del ejercicio de la ciudadanía, por lo que resulta necesario utilizar el marco jurídico y de política pública para atender las barreras identificadas, fomentando el ejercicio del DAI como parte fundamental de la cultura cívica y la construcción de ciudadanía.

---

<sup>20</sup> El objetivo del único proyecto realizado en la línea de acción 3. Apropiación del derecho a saber es: "Informar a las y los ciudadanos y sensibilizar a las y los funcionarios, a través de una amplia campaña de difusión en medios impresos, electrónicos y redes sociales, sobre las normas jurídicas y las herramientas técnicas que están a disposición de la sociedad para hacer valer su derecho a saber." Ver Plan inicial de implementación 2017 ENCCÍVICA 2017 – 2023. Disponible en: <https://goo.gl/Ephp4t>

#### **1.4 Definición del problema público. El uso de información pública como elemento de la ciudadanía en México.**

En este apartado se desarrolla una propuesta de definición de problema público, considerando el uso de información pública como un elemento de la ciudadanía. En la primera parte se analizarán algunos diagnósticos institucionales sobre el conocimiento, percepciones y actitudes respecto al DAI, el estado de la ciudadanía y la participación cívica en México. Posteriormente, se identificarán algunas barreras para la expansión del ejercicio del DAI, la desconfianza gubernamental, el desinterés y la falta de conocimiento de los asuntos públicos, que se identifican en esos diagnósticos y que deben ser atendidas por las políticas públicas.

Para la propuesta de análisis de soluciones, se parte de la idea de que la definición misma del problema se debe estructurar de tal manera que pueda ser abordado por los actores gubernamentales y previendo una posible solución factible con los recursos públicos disponibles (Aguilar, 1993; Bardach, 1993; May, 1993); y además debe contener elementos discursivos para ser aceptado por los distintos actores (Manjone, 1997) En resumen, la definición del problema debe construirse alrededor de una creación de propuesta de solución, pues de otra manera sería una situación lamentable, y no un problema público tratable con evidencia empírica, la participación de distintos actores y los recursos públicos disponibles (Simon citado en Aguilar, 1993).

Se advierten las limitaciones de la definición de problemas públicos, sobre todo las relacionadas con el monopolio de la racionalidad de los tomadores de decisiones y la puesta en marcha de soluciones bajo sus líneas argumentativas (Montecinos, 2007). Por esta razón, en el análisis de la política y en la construcción de propuestas se pondrá especial atención en las perspectivas y de distintos actores involucrados, tanto los organismos garantes, sujetos obligados, las OSC's y las personas beneficiarias, es decir una perspectiva que tome en cuenta una definición 'de abajo hacia arriba' (Arellano, 1996; Cabrero, 2000; Peters 1995)

### 1.4.1 La ciudadanía mexicana frente a la información pública

Los resultados de la Encuesta Sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública Gubernamental (INEGI, 2014, 2016) son un indicador de la trascendencia de las políticas de acceso a la información en la ciudadanía.<sup>21</sup> El ejercicio muestra que el 86.7% de los mexicanos manifestaron haber escuchado sobre el DAI, el 80.9% conoce de la obligación de los gobiernos de publicar información, y alrededor del 60% conocen o han oído hablar del órgano garante federal y la ley federal para garantizar el DAI.

Con estas cifras podría considerarse que la política de difusión basada en medios masivos ha logrado un grado relativamente alto de conocimiento del derecho en personas de zonas urbanas, pues alrededor del 70% de las personas encuestadas escuchó hablar sobre el órgano garante federal a través de televisión y radio. Sin embargo, solamente el 30.5% conoce los medios para solicitar información pública, el 20.4% conoce los procedimientos específicos, y únicamente el 5.6% de los encuestados manifestó haber ejercido su derecho a través de solicitudes de acceso (INEGI, 2014). De manera que las acciones de difusión no han tenido éxito en dar a conocer los procedimientos y medios para ejercer el derecho.

La encuesta indaga también sobre las razones por las cuales los entrevistados no han solicitado información pública. La opción 'no le interesa / no la ha necesitado', es la más respondida con el 60.3% de menciones, y aglutina dos elementos distintos: Por un lado la falta de interés, que como se indicará en las siguientes secciones, es una característica de la ciudadanía mexicana que muestran otros diagnósticos; y por otro lado, la ausencia de necesidad de información, que representa una cuestión que involucra percepciones y capacidades para asignar valor a la información.

---

<sup>21</sup> La encuesta tuvo como objetivo obtener un panorama sobre los conocimientos, actitudes y prácticas de la ciudadanía con respecto al DAI y su conocimiento de los procesos para llevarlo a la práctica y los organismos responsables de tutelarlos. El instrumento de recolección de datos se aplicó a personas con 15 años cumplidos o más con residencia en viviendas particulares de 32 zonas urbanas con más de 100,000 habitantes, por lo que los resultados no son aplicables a las personas del medio rural.

El 20% mencionaron que no han ejercido el derecho porque ‘no sabe a quién o cómo solicitar información’, lo que refuerza el argumento de que la difusión masiva no ha logrado transmitir los conocimientos necesarios para el acceso a la información. Además, el 16.2% señaló como motivo “falta de confianza en el gobierno”, opción que cobra relevancia si se considera que el 68.1% de los encuestados creen que la información obtenida vía solicitudes no sería verdadera (INEGI, 2014), elemento fundamental que debe ser tomado en cuenta en las políticas en la materia y en el que nos detendremos más adelante.

En la versión 2016 de la ENAID, se hicieron importantes ajustes al instrumento de levantamiento estadístico, que mostraron un mapa más complejo respecto a la confianza de la información de los gobiernos. En rubros como la información sobre desastres naturales, alrededor del 70% de las personas confía mucho o algo; mientras que, por otro lado, el 76% de las personas respondieron tener algo o mucha desconfianza sobre la información de las elecciones (INEGI, 2016).<sup>22</sup> La Encuesta mostró también que de las personas manifestaron tener poca confianza en la información ofrecida por los gobiernos, el 82.4% cree que la información se manipula y el 71.4% que está incompleta.

Además de confirmar la cifra de personas de zonas urbanas que han ejercido su derecho a través de solicitudes de acceso en alrededor de 5.6%, la ENAID 2016 indaga sobre las razones por las que las personas justifican no haberlo realizado. En este punto el desinterés es notable, pues del 94.4% de las personas que no han realizado una solicitud, el 80.7% de ellas declararon no tener interés en solicitar información en el futuro, y solamente menos del 19% de las personas manifestó un eventual interés<sup>23</sup> (INEGI, 2016).

---

<sup>22</sup> En rubros de información como la disminución de la pobreza, uso de los recursos públicos, desempeño de los gobiernos, y salarios y sueldos de funcionarios públicos más del 80% de los entrevistados manifestaron tener algo o mucha desconfianza.

<sup>23</sup> Dentro de las personas que nunca han realizado una solicitud, pero están interesadas en hacerlo alguna vez, el 38.8% menciona que no realizó una solicitud antes porque no ha tenido necesidad; el 36.2% porque no ha tenido tiempo o cree que es una pérdida de tiempo; el 21.7% no sabe cómo hacerlo o a quién preguntarle; y el 11.9% porque no confía en la información del gobierno

Otro elemento importante por analizar es el consumo de información pública que los sujetos obligados publican obligatoriamente en internet. Aunque el entretenimiento y la comunicación son los usos más extendidos del internet, 25.7% de las personas lo utilizan para consultar información de alguna institución de gobierno; 23.6% para tramitar documentos oficiales y 21% para hacer pago de servicios (luz, predial, tenencia, banco). No obstante, como se advierte en el diagnóstico del PROTAI 2017-2023, la información publicada hasta ahora no responde a las demandas expresadas y los usos más comunes de la ciudadanía (SNT, 2017).

Ahora bien, resulta evidente que los resultados sobre el conocimiento y ejercicio del DAI no son generalizables a las poblaciones rurales del país, que cuentan con una menor cobertura de internet, televisión y radio. Además, existen otros elementos que pueden intervenir en el acceso como la desigualdad económica, el mayor número de personas hablantes de lenguas indígenas, los niveles más bajos de alfabetismo y escolaridad, entre otros. Es por ello que la mayor parte de personas que ejercen su derecho son hombres, de zonas urbanas y con alto grado de estudios, lo que nos lleva a reflexionar sobre la necesidad de considerar los contextos rurales, para tener un panorama más completo sobre el DAI en todo el país.

Los diagnósticos institucionales revisados confirman la situación de los bajos niveles de conocimiento y ejercicio del DAI entre las personas de zonas urbanas. Estas encuestas también coinciden en identificar algunos elementos como el desinterés, la desconfianza y el desconocimiento que limitan que las personas ejerzan su derecho. En la próxima sección se señalarán algunos diagnósticos sobre los hábitos, actitudes y percepciones de la ciudadanía que nos permitirán caracterizar de mejor manera los elementos que se propone son barreras para el ejercicio del derecho que se deben atender.

### **1.4.2 Hábitos y actitudes cívicas de la ciudadanía mexicana**

Existen ejercicios estadísticos sobre las actitudes y percepciones sobre las instituciones democráticas y los asuntos públicos que nos pueden ayudar a observar mejor el panorama sobre la ciudadanía en México. En 2012 la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) mostró que el 83% de las personas declararon estar poco o nada interesados en la política, y alrededor del 60% dijeron estar poco o nada interesados en los problemas de su comunidad (SEGOB, 2012).

El 'Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México' de 2014, ofreció elementos más meticulosos para dimensionar los niveles de desconfianza de la ciudadanía mexicana de forma diferenciada por instituciones públicas. Por ejemplo, mostró que únicamente el Ejército, las iglesias y los maestros cuentan una confianza mayor al 50% entre la población encuestada. Mientras que menos del 20% de las personas confían en los diputados y los partidos políticos, y el 77% considera que no se puede confiar en otras personas (INE - COLMEX, 2014).

En cuanto a la participación de las personas en temáticas públicas, el Informe muestra que las personas participan más en acciones no vinculadas con la política, como la organización de fiestas de la comunidad, que en actividades de participación política por medios institucionales o de protesta. Además, se observa que hay una mayor participación de las personas en acciones individuales, como compartir información por redes sociales o contactar a un funcionario, frente a las actividades que requieren organización colectiva como manifestaciones públicas (Soumano y Nieto, 2015)

Entre las razones para no participar en asuntos públicos, 29% de las personas encuestados declararon 'no me interesa / toma mucho tiempo', proporción similar a los que respondieron 'no hay interés de otras personas / somos pocas personas'. De manera que, con alrededor del 60% de las menciones, el desinterés representa el principal motivo por el que las personas encuestadas no participan. Por otro lado, alrededor del 20% consideran que no tienen los conocimientos necesarios para

participar, y otro 20% mencionaron que no saben a qué institución o funcionario acudir (INE- 2014), con lo que se puede identificar al desconocimiento como otra barrera para la participación.

Como es de apreciar, los diagnósticos sobre las percepciones, actitudes y hábitos en cuanto al derecho de acceso a la información y el ejercicio de la ciudadanía en México cuentan con algunos elementos en común en los que se debe poner atención en el desarrollo de políticas públicas de derecho de acceso a la información y de fomento de la cultura cívica: El desinterés en los asuntos públicos, el desconocimiento de los procesos y responsables; y la desconfianza en los gobiernos y las instituciones públicas

#### **1.4.3 La necesidad de políticas públicas para disminuir las barreras que limitan el uso de la información pública.**

Derivado del análisis de los diagnósticos institucionales, en esta investigación se propone que las políticas públicas deben centrarse en la disminución de las barreras a las que se enfrentan las personas para ejercer su derecho. Aunado a las cuestiones tecnológicas y educativas que según se ha detectado empíricamente, influyen de forma determinante en el acceso a la información pública (Zermeño, 2010), también se debe considerar disminuir las barreras cívicas, para que las personas usen información pública en acciones de involucramiento en los asuntos públicos y participación en la discusión colectiva en sus comunidades.

Las campañas masivas que representan la base de la actual política de difusión del DAI, difícilmente impactarán en las grandes proporciones de personas que se muestran desinteresadas en la política y los asuntos de su comunidad, (INE - COLMEX, 2014; Soumano y Nieto, 2015). Hay que recordar que como se explicó anteriormente,<sup>24</sup> las acciones con grupos específicos de la población cuentan con

---

<sup>24</sup> Ver apartado 1.2.2 Programas de fomento del DAI dirigidos a grupos específicos de la población.

un enfoque de promoción y se limitan a aumentar el conocimiento del derecho y la sensibilización sobre su importancia. Por otro lado, debido a sus limitaciones temporales y presupuestales, no necesariamente se garantizan procesos sostenidos y continuos dirigidos a asegurar el uso y aprovechamiento de la información pública en la consecución de objetivos personales o colectivos, y el ejercicio y exigencia de otros derechos.

La desconfianza gubernamental representa otro de los grandes obstáculos para la expansión del ejercicio del DAI y en general del ejercicio de la ciudadanía. Aún con todos los logros en el plano normativo sobre acceso a la información, la infraestructura tecnológica y organizacional para garantizar el derecho no tendrán éxito para funcionar con cotidianeidad si la desconfianza no permite que las personas acepten y den por cierta la información pública obtenida y posteriormente la utilicen.

Sobre el conocimiento del DAI, los procesos para su ejercicio y las instituciones responsables de facilitarlo y garantizarlo, hasta ahora se ha incrementado el número de personas que declaran haber escuchado sobre el la existencia del derecho, de las leyes y del organismo garante nacional. No obstante, eso no garantiza que las personas tengan conocimientos sobre las funciones y responsabilidades de los sujetos obligados y los organismos garantes, tampoco garantiza que se cuenta con conocimientos prácticos para ejercer su derecho a través de una solicitud o una consulta web.

Hasta ahora, las políticas están dando por sentado que las personas están interesadas en conocer qué hacen las agencias gubernamentales y cómo lo hacen, y que cuenta con conocimientos sobre administración pública o habilidades para comprender el lenguaje con la que se produce la información pública.<sup>25</sup> A esto hay que sumarle las barreras relacionadas con el acceso a las tecnologías donde

---

<sup>25</sup> Hasta ahora, no existen metodologías para conocer la información pública de interés para comunidades en específico, de manera que el fomento del derecho se base en las temáticas que interesan y preocupan a las personas pertenecientes a las poblaciones objetivo.

generalmente se difunde y se obtiene la información, las barreras relacionadas con el alfabetismo, la escolaridad y la lengua de las personas, entre otras, que pueden obstaculizar la expansión del derecho.

La política de promoción actual puede llegar a incrementar el conocimiento, pero no necesariamente a sensibilizar y asegurar que efectivamente las personas ejercerán su derecho y harán uso de la información pública. Posteriores estudios deberían analizar el impacto en las personas beneficiarias de las políticas de difusión masiva para valorar si esas estrategias son las más adecuadas para el objetivo de expandir el ejercicio del DAI en toda la ciudadanía mexicana y con especial énfasis en los grupos en situación de vulnerabilidad.

Cabe mencionar que como se ha advertido, los grandes diagnósticos nacionales sobre información pública como la ENAID (INEGI, 2016) únicamente han considerado a personas de localidades urbanas, por lo que sus resultados no son aplicables a las comunidades rurales, en donde el conocimiento y ejercicio del derecho puede ser menor a lo observado. En este sentido, es preciso preguntarse sobre elementos como el desinterés, que también podría ser distintos a lo observado en los diagnósticos, pues en las comunidades rurales existen otras redes comunitarias basadas en el manejo del territorio, las iglesias, entre otros, en las que las personas se involucran.

Esta investigación se centra en la vertiente de programas de intervención en grupos definidos de la población, pues las intervenciones directas cuentan con potencial para generar impactos medibles en las personas beneficiarias atendidas, así como la oportunidad para la sistematización y contrastación empírica de metodologías en distintos contextos y poblaciones. Asimismo, pone especial énfasis en el desarrollo de esquemas para el ejercicio del derecho por parte de poblaciones en situación de vulnerabilidad. En la siguiente sección se ofrecerá una propuesta de cambio de enfoque en las políticas de difusión y promoción del DAI, para el desarrollo de capacidades humanas orientadas a disminuir las barreras para el acceso a la información pública.

## **Capítulo 2. Alternativa de solución. El enfoque de capacidades humanas en las políticas públicas de acceso y uso de información pública.**

El objetivo de este capítulo es plantear una alternativa de solución a la problemática identificada. Se propondrá entender el DAI y el ejercicio de ciudadanía como una cuestión de capacidades humanas; para el efecto, se revisarán los antecedentes conceptuales sobre el DAI y la ciudadanía en la sociedad informacional. Posteriormente se describirá el enfoque de capacidades para el desarrollo humano y su aplicación en el acceso a la información, describiendo las capacidades digitales, informacionales, sociales y cívicas que, de acuerdo con distintos estudios, son requeridos para que las personas accedan a información pública y la utilicen.

Sobre la formulación de alternativas de solución en el enfoque de políticas públicas, Weimar (2014) indica que se encuentra estrechamente relacionada con las fases de definición del problema y evaluación de la política. En el caso del diseño, se deben atender los elementos considerados como causantes de la problemática de acuerdo con la definición realizada; mientras que se debe ofrecer una solución acorde con los recursos disponibles, y que, además, cuente con elementos para poder evaluar la efectividad de las acciones y estrategias empleadas y contar con elementos para en su caso, poder realizar ajustes posteriores.

Ahora bien, de acuerdo con Wildavsky (citado por May, 1993), la elaboración de las opciones de una política es el arte que consiste en resolver los problemas públicos como un 'acertijo', cuya solución necesariamente requiere establecer una relación adecuada entre "los medios manipulables y los objetivos alcanzables". Es decir, el diseño de la alternativa de solución en políticas públicas debe considerar los recursos disponibles para plantear objetivos realistas que contribuyan a la solución del problema.

Existen aportaciones académicas del enfoque de política pública se han centrado en estudiar las distintas vías para la formulación de soluciones, de acuerdo con las características de los problemas públicos. Algunas problemáticas pueden

concebirse como una falla de mercado, es decir cuando los actores privados no son capaces de lograr la distribución adecuada de determinados bienes o servicios (González, 2000). Por otro lado, algunos asuntos pueden problematizarse como fallas del gobierno, por ejemplo, cuando las agencias de la administración pública no pueden cumplir adecuadamente sus atribuciones o facultades legales para lograr ciertos productos y resultados (Jeannot, 2000).

Por último, los problemas pueden ser entendidos como cuestiones de justicia social, en los que existen bienes públicos que no pueden distribuirse de forma adecuada entre las personas, por la existencia de condiciones estructurales que impiden el disfrute equitativo de los bienes (Zuñiga, 2011). Esta investigación plantea la problemática como una cuestión de justicia social y en específico de justicia distributiva de bienes públicos, pues con el marco conceptual de la sociedad informacional, la información es considerada un bien público que no está al alcance de todas las personas de forma equitativa.

El uso del enfoque de capacidades en el DAI, de manera similar a su aplicación en los derechos a la salud y la educación, servirá para fomentarlo como una cuestión de justicia social, en la cual se deben considerar las capacidades internas de las personas y los elementos contextuales para lograr el efectivo ejercicio de su derecho en el marco de sus libertades. Este enfoque cobra relevancia por la importancia que le asigna a la información pública para el desarrollo humano de las personas, en el contexto de la sociedad informacional.

Por otro lado, la alternativa de solución ofrecida también reconoce que la problemática se puede abordar como una cuestión de fallas del gobierno, pues aún con sus obligaciones normativas y programáticas, las instituciones públicas no han logrado ofrecer información accesible y de calidad. Mientras que en la publicación de información no reconocen diferencias entre los posibles públicos usuarios y se excluye a las personas que no cuentan con acceso a tecnologías y los conocimientos especializados para entender el lenguaje de la administración pública.

De esta forma, la propuesta de política considerará como elemento central el cumplimiento de las obligaciones legales y programáticas para la publicación de información oportuna, accesible y proactiva, que faciliten su uso por parte de personas en situación de vulnerabilidad. Además, la propuesta también reconocerá que el uso de la información en la sociedad informacional representa una cuestión de justicia social, por lo que se enfocará al desarrollo de capacidades para que las personas accedan y utilicen la información pública.

## **2.1 Consideraciones sobre la sociedad informacional, la información como un bien público elemental.**

El término ‘informacional’ se popularizó con las aportaciones de Castells (1997, 2000) quién lo utilizó para referirse a las condiciones particulares de esta era histórica. En el transcurso de los siglos XVIII y XX se desarrolló el modelo económico de producción industrial, basado en la transformación de recursos naturales en bienes materiales. En la era informacional, por el contrario, la actividad económica industrial ha sido desplazada por la producción de información y los medios electrónicos para su difusión e intercambio.

En este escenario, donde se consolidó el uso de micro dispositivos electrónicos y de software en la vida cotidiana de gran parte de las personas, se desarrollaron procesos de desterritorialización, turbulencia, horizontalidad y desmaterialización de la información (Castells, 2000). Esto quiere decir que la información no tiene impedimentos físicos para transmitirse y multiplicarse por todo el mundo de forma casi instantánea, por lo que se convirtió en un bien que puede ser usado y aprovechado por distintas personas al mismo tiempo y en lugares distintos.

Los impactos de estos procesos van más allá del ámbito económico, pues la información es ahora un elemento central en las relaciones de poder (Castells, 1997), además se ha modificado de forma sustancial la base de las relaciones sociales y culturales en la humanidad. Con estos grandes impactos en distintas esferas se ha sugerido que se podría avanzar hacia un, una ‘sociedad del

conocimiento' que "se refiere a la interacción de las fuentes del conocimiento de la tecnología y la aplicación de ésta para mejorar la generación de conocimiento y el procesamiento de la información" (Rios, 2013).<sup>26</sup>

Dada la importancia de la información en esta era, algunos estudios académicos han puesto atención en el papel de los gobiernos en la provisión de información pública, pues en un contexto democrático, la información gubernamental resulta de especial interés para la ciudadanía y los actores privados (Stiglitz, 2002). Es por ello que se considera que las instituciones de gobierno deben ser las responsables de garantizar la existencia de flujos de información hacia afuera, para empoderar a las personas en la participación de asuntos colectivos y fortalecer los procesos democráticos (Stiglitz, 1999; Luna, 2013).

Aunado a ello, en el ámbito de la economía y las ciencias sociales, también se ha avanzado en considerar a la información como un elemento fundamental para el desarrollo de las personas. De acuerdo con Luna, la trascendencia de estos estudios consiste en que demuestran que "la falta de información genera asimetrías económico - sociales que ponen en desventaja a ciertos grupos de la población frente a otros" (Luna, 2013, p. 78). Con base en esta idea, los gobiernos pueden usar la información pública que generan como una herramienta valiosa para disminuir la desigualdad.

La información representa un bien fundamental para las personas, pues es indispensable para la toma de decisiones y su desarrollo individual. También representa una herramienta indispensable para los individuos en su papel de ciudadanos miembro de una comunidad política, pues ofrece la posibilidad de vigilar y evaluar el desempeño de los gobiernos democráticos. En la próxima sección se

---

<sup>26</sup> La perspectiva de la sociedad del conocimiento, basada en la idea del intercambio de información y conocimientos sin restricciones por medio de TIC's para beneficio de las personas, se retomó en las agendas de los países occidentales, por ejemplo, con la declaración y plan de acción derivada de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (UNESCO, 2003). No obstante, estas ideas han sido cuestionadas por no considerar los efectos de la brecha digital, así como por la creencia de que la información intercambiada por sí misma genera conocimientos para beneficio de las personas (IIJ- UNAM, 2015).

profundizará sobre la importancia de los derechos a la información como elemento de la ciudadanía en democracia.

### **2.1.1 Fundamentos de los derechos a la información, la ciudadanía en la sociedad informacional.**

Una de las concepciones más extendidas del referente 'ciudadanía', la vincula con las luchas históricas por la conquista de libertades e igualdad de las personas frente a los gobiernos. De acuerdo con Marshall (1998) se desarrollaron tres generaciones de derechos: civiles, políticos y sociales;<sup>27</sup> sin embargo, esta conceptualización se construyó en la sociedad industrial, muy distinta a la realidad actual. Es por ello que, desde inicios del siglo XX, surgió un debate conceptual sobre la necesidad de nuevos derechos que garanticen que las personas podrán actuar en los procesos políticos y económicos del nuevo escenario informacional.

En su aportación clásica, Bovens (2002) afirmó que la nueva era requiere que los gobiernos aseguren 'información socialmente relevante', es decir, aquella que facilita la toma de decisiones públicas, el monitoreo de los representantes de gobierno y la exigencia de cuentas en democracias. Esto se debe considerar como una cuestión de justicia social, pues el autor también reconoce la importancia del acceso y uso de información como medio para el desarrollo de las personas en su ámbito individual. Es por ello que el autor propone añadir los derechos a la información a la tipología de Marshall, como un nuevo grupo de derechos que responden a la era informacional, divididos en tres grupos:

1. Los derechos a la información primarios, referidos al acceso a la información en manos de los gobiernos.

---

<sup>27</sup> Haciendo uso del caso inglés, se describe el desarrollo de estas generaciones de derechos: En el siglo XVIII se lograron los derechos civiles, como las libertades de conciencia, de propiedad e igualdad ante la ley; a lo largo del siglo XIX los derechos políticos (a votar y ser votado); y, los derechos sociales consolidados durante el siglo XX como los derechos al trabajo, protección social, educación, salud, entre otros (Marshall, 1998)

2. Los derechos secundarios, para garantizar el acceso a los canales digitales a través de los cuales se moviliza la información, es decir, la cobertura y la asequibilidad de los medios.
3. los derechos a la información terciarios, enfocados en asegurar información de calidad y útil para la participación en el espacio público, incluyendo la información de actores privados que realizan actividades de interés público (Bovens, 2002, pp. 14 - 15).

La justificación conceptual de los derechos a la información se da como respuesta a las grandes modificaciones en el papel de los organismos de gobierno, los actores privados y sociales en el espacio público en la sociedad informacional. Esto representa también una oportunidad para replantear los límites y posibilidades de actuación de la ciudadanía frente al poder político y económico; además, sin la garantía y tutela de derechos a la información, las personas difícilmente podrían aprovechar este nuevo escenario en que la información es clave para lograr objetivos en el ámbito personal o comunitario.

Los derechos a la información se relacionan con la libertad de expresión y cuenta con un impacto social o colectivo, pues posibilitan la vigilancia ciudadana, el control social y la exigencia de cuentas a los funcionarios públicos en instituciones democráticas. Abramovich y Curtis (2000, p. 4) consideran que son un “mecanismo o andamiaje de control institucional, tanto frente a autoridades públicas como frente a particulares cuya situación de poder de injerencia o inducción permite la determinación de conductas de otros particulares o su misma subordinación”, por lo que revisten especial importancia considerando el nuevo papel de los actores en la sociedad informacional.

No obstante, como veremos a continuación, la visión más extendida en la academia y las políticas públicas, no necesariamente han vinculado directamente el derecho a la información con el ejercicio de la ciudadanía y sus impactos para el desarrollo de las personas en la era informacional. Por el contrario, desde sus inicios las reformas y políticas de información pública han contado un enfoque de transparencia gubernamental como elemento del buen gobierno, cuyos objetivos

se centran en la publicidad de los actos de gobierno y no necesariamente en el ejercicio de un derecho humano imprescindible en esta era.

### **2.1.2 Más allá de la transparencia gubernamental, la información pública como derecho.**

La introducción de marcos normativos e institucionales para garantizar información pública, se impulsaron desde una perspectiva de transparencia gubernamental,<sup>28</sup> expandiéndose en primera instancia en el lenguaje de las ciencias económicas, por sus supuestas ventajas para el buen funcionamiento de los mercados. Después, la transparencia se incorporó a los estudios y la práctica de la administración pública, como un elemento clave de las recetas promovidas por organismos internacionales para lograr mayor eficacia en las instituciones públicas y aumentar la confianza de la ciudadanía (Oliver, 2004; López, 2017 Piotrowski, 2007).

Si bien el término se popularizó en este contexto, es posible encontrar antecedentes desde la consolidación del pensamiento político liberal,<sup>29</sup> y en algunos postulados clásicos de la filosofía política (Rodríguez, 2004). Por ejemplo, el principio normativo de publicidad de Kant, que indica que cualquier acción relacionada con los derechos de las personas que no soporte ser publicada, es injusta; o los postulados de Bentham sobre la publicidad de los gobiernos como elemento fundamental para lograr la buena actuación de los funcionarios públicos (Aguilar, 2006).

Otros elementos indispensables que abonaron en la argumentación sobre la importancia de la transparencia gubernamental son: la idea de que los gobiernos deben actuar mediante procesos escritos universales y conocidos por todos, y la

---

<sup>28</sup>El concepto 'transparencia' es un atributo de una organización que indica la publicidad de sus procesos y recursos. De forma que, aplicado a las organizaciones gubernamentales, la transparencia hace referencia a la publicidad de la información de los flujos organizacionales (Guerrero, 2008).

<sup>29</sup> De acuerdo con Rodríguez (2004) con el pensamiento liberal se rompió con las tradiciones de secrecía argumentando que los Estados deben estar limitados por los derechos fundamentales de las personas y sus libertades ejercidas en el ámbito privado, mientras que los asuntos comunes se deben caracterizar por la publicidad

idea del control de los asuntos comunes por parte de la ciudadanía (Hood y Heald, 2006, citado por López, 2017). De manera que, con la expansión de estas ideas en las teorías políticas y la administración pública, cada vez un mayor número de gobiernos y organismos internacionales pusieron atención en la transparencia como elemento fundamental para lograr eficacia y confianza.

Aunado a ello, con la consagración del derecho a la libertad de expresión del artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos de 1949, distintos tribunales internacionales han interpretado de forma amplia las vertientes de buscar, recibir y difundir información, como un derecho clave para los derechos humanos de las personas. A partir de distintas sentencias relevantes,<sup>30</sup> se desarrolló un derecho específico para garantizar la búsqueda de información, y específicamente en aquella que se encuentra en manos de organismos de gobiernos (Abramovich y Courtis, 2000; Mendel, 2008).

Otro elemento determinante fue la llamada tercera ola de democratización en gran parte de los países de occidente, en los que surgieron movimientos de organizaciones de la sociedad civil que lucharon para establecer legislaciones que garantizaran el acceso a información pública como un derecho de las personas fundamental para el logro de instituciones democráticas (Ackerman y Sandoval, 2005; Luna, 2011). En específico para el establecimiento de herramientas y espacios de participación ciudadana, auditoría social y vigilancia gubernamental (Fox y Haight, 2007; Emmerich, 2005).

Las características tecnológicas de la actualidad y la consagración del DAI en las leyes han traído consigo una nueva noción de transparencia, con tecnologías que posibilitan espacios de diálogo acordes a una democracia participativa, y la consagración del derecho de acceso a información pública, que facilitan una relación horizontal y sin intermediarios entre los ciudadanos y los funcionarios públicos (Meijer, 2015). Inclusive se ha avanzado hacia la construcción de una idea

---

<sup>30</sup> Recuentos y análisis jurídicos sobre las sentencias de tribunales internacionales de derechos humanos sobre la libertad de expresión, el derecho a la información y el DAI, pueden encontrarse en (Mendel, 2008).

de transparencia como pieza clave para la colaboración de la ciudadanía en la gestión pública y la apertura gubernamental (Mariñez, 2013).

Con el desarrollo conceptual y operativo de la transparencia y el derecho a la información, también han surgido cuestionamientos sobre su eficacia para facilitar la vigilancia gubernamental y la participación ciudadana. Algunos autores consideran que, en la mayor parte del mundo, las normatividades se han establecido como herramientas de ‘higiene pública’, orientadas a la modificación discursiva y el establecimiento de ajustes institucionales superficiales para la legitimación de los gobiernos, y no necesariamente como una herramienta para la rendición de cuentas y la participación ciudadana (Bovens, 2002; Sandoval, 2013).

Es por ello que Fox (2008) propone necesario construir una ‘transparencia clara’, que garantice información confiable y accesible que explique la toma de decisiones y permita la vigilancia gubernamental. Mientras que, Sandoval sugiere la construcción de una transparencia ‘democrática-expansiva’, como “una herramienta orientada a mejorar el desempeño de la democracia [...] un presupuesto básico para el ejercicio de los derechos y la ciudadanía” Sandoval (2013; p. 118), que abonaría en el logro de rendición de cuentas, el combate a la corrupción y la impunidad, como elementos de la consolidación democrática.

### **2.1.3 La importancia del DAI para el empoderamiento ciudadano**

Los derechos a la información en sus distintas facetas están íntimamente relacionados con el quehacer de la ciudadanía en la era informacional, entendiendo a los ciudadanos como las personas que ejercen los derechos que gozan como miembros de una comunidad política. Es por ello que el ejercicio de los derechos a la información está vinculado con el ejercicio de otros derechos fundamentales para la ciudadanía, como los derechos civiles que posibilitan reunirse y expresarse libremente, y los derechos políticos para intervenir en las decisiones colectivas de su comunidad.

Al respecto, se identifican distintos medios para el uso del derecho a la información como un instrumento para lograr el desarrollo de principios democráticos; por ejemplo, en la vigilancia de los poderes públicos y en el desarrollo de mecanismos de participación en la toma de decisiones. De igual forma, se puede concebir al DAI como un medio fundamental para el conocimiento y ejercicio de otros derechos humanos, así como la exigibilidad y garantía de los derechos por parte de los organismos gubernamentales responsables (Abramovich y Courtis, 2000; Mendel, 2008).

Es por ello que la información debe ser garantizada como un bien público fundamental, teniendo en cuenta que “empoderar a la ciudadanía en democracia es pasar el poder de la información a los ciudadanos para que participen, tomen decisiones y controlen el poder del Estado” (Luna, 2013, p. 74). Esto requiere la existencia de información de calidad, a la vez que instrumentos de contraloría social, como herramientas indispensables en la construcción de instituciones democráticas que respeten y garanticen los derechos humanos de las personas.

En esta era, la información de calidad y socialmente relevante es un elemento de utilidad para las personas, tanto en su desarrollo personal, como en sus actividades en la comunidad política a la que pertenecen. Es por ello que la garantía de información es ahora equiparable con las garantías sobre el debido proceso en la administración de justicia, que “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, pp. 1).

Sin embargo, la mayor parte de las legislaciones y políticas llevadas a cabo están basadas en un enfoque de transparencia gubernamental y buen gobierno, bajo el cual, se pone a disposición información pública sobre su gestión para lograr mejoras internas que generen confianza en las instituciones; se modifican discursos y

rutinas, sin necesariamente realizar acciones que posibiliten la rendición de cuentas y la participación ciudadana.

Para lograr que efectivamente la información sea utilizada como una herramienta para el desarrollo de las personas y el desarrollo democrático de la comunidad, es indispensable que las políticas públicas de publicación de información vayan más allá del enfoque de administración pública y buen gobierno. No basta con que la información sea útil desde la lógica administrativa, sino que debe estar pensada para ser útil a las personas, a través de acciones para garantizar su comprensión y uso, como un elemento clave para su empoderamiento individual y colectivo. Es decir, se debe poner a disposición de la ciudadanía, información socialmente relevante, que facilite la toma de decisiones individuales y colectivas, posibilite el monitoreo de los recursos públicos y la evaluación del desempeño gubernamental.

La raíz neo gerencialista de las concepciones más extendidas de transparencia, han derivado en el establecimiento de flujos de información pública, como una tarea burocrática que considera a las personas como 'usuarias' de los mecanismos para acceder a la información. Mientras que no se observa una perspectiva que considere a las personas como ciudadanas, es decir como sujetos de derechos, y que tome en cuenta que, cuando una persona ejerce su DAI, está accediendo a una herramienta fundamental para su desarrollo personal y para el ejercicio de su ciudadanía.

Es por ello que, resulta de vital importancia revisar enfoques alternativos para entender el acceso a la información pública, que vayan más allá de la perspectiva de buen gobierno y que pongan en el centro de atención a las personas. En la siguiente sección se señalarán algunas aportaciones académicas que han puesto atención en el acceso a la información como una cuestión de capacidades, con el objetivo de identificar elementos que contribuyan a la construcción de políticas de información públicas centradas en la ciudadanía.

## **2.2 El acceso a la información desde el enfoque de capacidades humanas**

La economía del desarrollo humano es una corriente teórica que cuenta con una amplia justificación filosófica, y que fue inaugurada por Amartya Sen, premio nobel de ciencias económicas 2000. El economista desarrolló una tradición basada en una sólida crítica a la visión dominante que equiparaba al desarrollo con el crecimiento económico, a la vez que ofreció elementos alternativos a las mediciones tradicionales del bienestar de las personas en función con los bienes económicos y materiales con los que cuenta o puede acceder (Deneulin y Stewart, 2002).

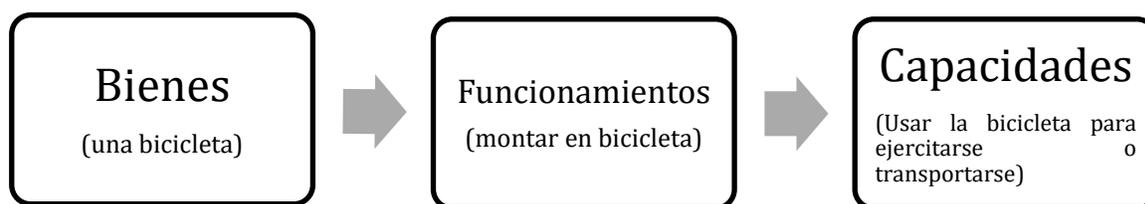
La alternativa en el estudio del desarrollo iniciada por Sen, propuso poner en el centro de análisis las libertades de las personas y no únicamente los bienes como las concepciones utilitaristas más extendidas hasta entonces. Por el contrario, el enfoque de capacidades estudia al desarrollo como el logro del ejercicio de las libertades de las personas (Sen, 2000; Robeyns, 2005; Urquijo, 2014) El enfoque se pregunta en las cosas que las personas pueden hacer y ser, es decir, los funcionamientos, que se refiere a las actividades que puede hacer, y las capacidades, que consideran lo que la persona puede lograr con esas acciones (Sen, 2004).

Con base en esas ideas, distintos estudios se han centrado en la operacionalización del concepto de capacidades y su distinción con otros elementos centrales de la teoría como los funcionamientos y su relación con las capacidades y las libertades. (Fukuda-Parr, 2003; Saith, 2001). Un ejemplo que puede ilustrar claramente la diferencia entre los bienes, los funcionamientos y las capacidades es la idea de una bicicleta; el valor de la bicicleta (un bien), va más allá de los materiales de lo que está hecha, sino que es valiosa en tanto su utilidad para la movilidad (funcionamiento) y en última instancia, el estado que se puede alcanzar al elegir libremente las mejores alternativas para alcanzar bienestar (capacidades) (Robeyns, 2005).

Continuando con la metáfora, algunas personas, como las que cuentan con alguna discapacidad, no podrán utilizar un determinado bien (como la bicicleta) en igualdad

de condiciones, por lo que el enfoque propone que el acceso debe considerar las limitaciones y contextos de las personas. Por otro lado, en este ejemplo, el desarrollo de capacidades se observaría en la medida de que la persona elige ejercer, o no, el funcionamiento (montar en bicicleta) como parte de sus libertades y su idea particular de bienestar (por ejemplo, usarla como medio de transporte o para ejercitarse). En la figura 2 se esquematiza la relación que existe entre bienes, funcionamientos y capacidades de acuerdo con el enfoque de capacidades.

**Figura 2. Relación entre bienes, funcionamientos y capacidades de acuerdo con el enfoque de capacidades para el desarrollo humano.**



Fuente: elaboración propia

El desarrollo de la teoría de capacidades se debe en gran parte a las aportaciones de Martha Nussbaum, que profundizan sobre el enfoque desde una perspectiva descriptiva y narrativa, con la idea de lograr vincular el enfoque de capacidades con una teoría más amplia de la justicia social (Nussbaum, 2003), interconectada con enfoques como la interculturalidad y la perspectiva de género (Nussbaum, 2000; 2004) que permitan considerar las desventajas de las personas. También destaca la construcción de una propuesta de listado de capacidades mínimas que los gobiernos del mundo se deberían comprometer a desarrollar (Nussbaum, 2012).

Otro elemento fundamental de las aportaciones de Nussbaum es la distinción de capacidades combinadas que consideran tanto "las capacidades internas junto con las provisiones externas que efectivamente permiten a la persona ejercer la capacidad" (Robeyns, 2005). Es por ello que como se argumentará a continuación,

el enfoque de capacidades resulta efectivo para diseñar políticas públicas para el logro de bienestar y libertades individuales, que también consideren los contextos que pueden representar barrera para el ejercicio de derechos, en específico, la actuación de las instituciones encargadas de ofrecer información pública.

### **2.2.1 El enfoque de capacidades en las agendas de desarrollo humano y derecho a la información**

Estas ideas fueron cobrando fuerza en los ámbitos académicos en las agendas de organismos multilaterales por su propuesta alternativa al análisis de las problemáticas por la pobreza y la desigualdad. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, desde 1990 ha adoptado el enfoque de capacidades para conceptualizar el desarrollo humano y realizar mediciones entre los países a través del Índice de Desarrollo Humano, que complementó a las deficiencias de las mediciones basadas en los ingresos como el Producto Interno Bruto PIB.<sup>31</sup>

Además de la base teórica y operativa para la medición del desarrollo humano de los países, el enfoque de capacidades también ha sido considerado como parte de las agendas temáticas de organizaciones internacionales como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO, que en documentos como los desarrollados en la Cumbre Mundial sobre la sociedad de la Información, han establecido una vinculación directa entre el enfoque de capacidades y el marco teórico de la sociedad informacional desarrollado por Castells (1997; 2000).

De acuerdo con la organización, el modelo informacional debe ser considerado en la idea de desarrollo humano, por lo que la información, como una cuestión de capacidades debe ser entendida como una herramienta indispensable para el

---

<sup>31</sup> Ver informes del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y los resultados del Índice de Desarrollo Humano (PNUD, 1990; 2000; 2010)

desarrollo de las personas. Para ello, la UNESCO utiliza las aportaciones teóricas Sen y Nussbaum, con la idea de estudiar la trascendencia de la educación para lograr oportunidades<sup>32</sup> para el acceso y uso de información en la generación de conocimientos, poniendo en el centro a las personas y considerando sus contextos (Ríos, 2017). Al respecto, la organización afirma que

la información sólo seguirá siendo una masa de datos indiferenciados hasta que todos los habitantes del mundo no gocen de una igualdad de oportunidades en el ámbito de la educación para tratar a la información disponible con discernimiento y espíritu crítico, analizarla, seleccionar sus distintos elementos e incorporar los que estimen más interesantes a una base de conocimientos. (UNESCO, 2003)

La consolidación del enfoque de capacidades en las agendas de organismos internacionales y su vinculación con las ideas de la sociedad informacional, representan una oportunidad valiosa para desarrollar estudios teóricos y empíricos que describan y operacionalicen el acceso a la información pública como una cuestión de capacidades. La vinculación de las capacidades y el acceso a la información representan un elemento innovador que puede ser considerado en las políticas públicas sobre derecho a la información.

También es importante mencionar que el enfoque de capacidades ha sido empleado para interpretar la perspectiva de derechos humanos, y en específico, se ha utilizado para el análisis del ejercicio de derechos humanos. De acuerdo con Sen (2004), aunque una persona cuente con un derecho a la libertad de expresión garantizado constitucionalmente, puede no contar con capacidades internas para ejercer su

---

<sup>32</sup> Con relación al concepto de oportunidades, el enfoque de capacidades lo relaciona con el funcionamiento de las instituciones sociales. Dreze y Sen (2002) consideran que se debe hablar de oportunidades sociales, como “un recordatorio útil para no ver a los individuos y sus oportunidades en términos aislados. [las opciones de las personas] dependen en gran medida de las relaciones con los demás y de lo que hacen el estado y otras instituciones.” Además sostienen que las circunstancias sociales y las políticas públicas tienen influencia en las oportunidades de las personas.

derecho; o bien, puede que las condiciones contextuales económicas o políticas limiten en la práctica que las personas ejerzan su derecho.

Por lo que es necesario ver más allá de la simple consagración de un derecho y poner atención en las capacidades de las personas y sus contextos para asegurar que efectivamente ejerzan esos derechos como medio para lograr sus libertades y alcanzar su idea de bienestar. En este sentido, es posible aplicar el enfoque de capacidades para el estudio del derecho humano a la información, como se ha realizado con el derecho a la educación y la salud, por ejemplo; con esto, se podría considerar de forma adecuada las capacidades, habilidades y contextos necesarios para ejercer el derecho a la información y la libertad de expresión.

Como se ha dicho, el cambio de objetivo de política pública hacia uno centrado en el uso de información pública requiere una modificación en las lógicas de publicación y entrega de información pública para que efectivamente se centre en objetivos democráticos y de desarrollo, y no solamente como obligaciones burocráticas que no consideran a las personas usuarias. Asimismo, el cambio de enfoque hace necesario que se tome en cuenta que el uso de información pública tiene trascendencia en lo individual y en lo colectivo, por lo que se debe estudiar como una cuestión cívica.

Al respecto, Luna considera que los Estados deben “dotar a la sociedad [...] de capacidades de información pública para participar e incidir en el desarrollo humano y las decisiones del gobierno” (Luna, 2013: 94) esto por medio de políticas públicas que entiendan el potencial de la información pública para el desarrollo humano de las personas, la rendición de cuentas y el fortalecimiento democrático. También es preciso mencionar que el enfoque de capacidades se ha utilizado para analizar el papel de capacidades de pensamiento crítico y ciudadanía como elemento indispensable en la educación de las personas en democracias (Nussbaum, 2011)

Por otro lado, el vínculo entre el enfoque de capacidades en el acceso a la información y el desarrollo de las instituciones democráticas propuesto por Dreze y Sen (2002) también ha sido explorado por Anand (2011), quien 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. También es preciso mencionar que Ríos indica que el enfoque de capacidades resulta idóneo para estudiar las políticas de información pues:

desde esta perspectiva [de capacidades] no solo sería suficiente que todo el mundo disponga de información; lo que Sen nos diría es que eso está muy bien, pero el problema es 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).

El enfoque de capacidades resulta idóneo para entender el ejercicio del derecho a la información; también resulta de utilidad para cambiar la orientación de las políticas públicas e impactar en las personas. Este enfoque, nos dice Nussbaum (2012, p.15) “cambia realmente la apreciación que los diseñadores de políticas tienen de esas vidas [las vidas humanas] y, por tanto, de la capacidad de dichas políticas para conformar intervenciones relevantes que muestren respeto por las personas reales y las empoderen”; con lo que se muestra su potencial utilidad para lograr que las políticas tengan trascendencia en las personas.

### **2.2.2 El enfoque de capacidades y el uso de información pública como objetivo de política pública.**

De igual manera, la teoría de capacidades se caracteriza por lograr “un desplazamiento de la atención de los bienes primarios a lo que los bienes suponen para las personas, es decir, qué es lo que las personas pueden hacer con esos bienes.” (Urquijo, 2014) Es por ello que resulta idónea para lograr un cambio en las políticas públicas que tienda hacia considerar el uso de información pública como su objetivo fundamental, es decir, que el valor de la información pública esté determinado por la medida en que fue de utilidad para las personas en el cumplimiento de objetivos personales y colectivos.

También es preciso mencionar que se ha observado empíricamente la relación entre el desarrollo humano con la influencia social en las decisiones públicas y las libertades políticas de las personas, de acuerdo con Dreze y Sen, en un estudio sobre la participación política en la India “el enfoque [de capacidades] está muy preocupado con las oportunidades que tienen las personas para mejorar la calidad de sus vidas. Es esencialmente un enfoque "centrado en las personas", que pone la agencia humana (en lugar de la agencia de organizaciones como mercados o gobiernos) en el centro del escenario.” (Dreze y Sen, 2002, citado por Robeyns, 2005)

Los elementos planteados por el enfoque de capacidades humanas representan un marco idóneo para estudiar el ejercicio del derecho humano a la información como una cuestión de libertades, y que sugieren como necesario que las personas desarrollen capacidades y habilidades para acceder a información y usarla en el ejercicio de sus libertades. Tomando en cuenta además que la información es un bien público del que todas las personas deben beneficiarse, las políticas deben considerar evidencias empíricas para asegurar que efectivamente las personas tienen capacidades para acceder y utilizar información pública en el ámbito personal o comunitario.

Como se dijo, esta investigación tiene un carácter exploratorio, por lo que su objetivo principal no es establecer una vinculación teórica y operativa del enfoque de capacidades y el derecho a la información. Es por ello que futuras investigaciones académicas deberán discutir sobre la operacionalización del acceso a la información como una cuestión de capacidades, así como la trascendencia del uso de información pública para lograr algunas libertades elementales identificadas por las teorías de capacidades centrales, como las relacionadas con la agencia y la participación política. En las siguientes secciones se revisan algunas aportaciones teóricas y empíricas que estudian el acceso y uso de información pública como una cuestión de capacidades humanas.

### **2.2.3 Capacidades humanas para el acceso a la información: Las teorías de la pobreza informacional.**

El término 'alfabetismo' en su sentido tradicional, surgió en la academia para hacer referencia a las capacidades para leer y escribir mensajes escritos, y ha ido evolucionando para incluir también las capacidades necesarias para el manejo de herramientas digitales características de esta era (Campbell, 1990). De manera que una persona se considera alfabetizada cuando cuenta con capacidades para comprender y emitir un mensaje escrito y, además, para manejar los medios de información digitales de esta era.

Estudios más profundos sobre el acceso a la información de las personas como una cuestión de capacidades y habilidades han sido desarrollado desde hace varias décadas por investigaciones de disciplinas como la bibliotecología, la pedagogía y la sociología. La teoría de pobreza informacional surgió en los años setentas y ochentas en Estados Unidos (Childers y Post, 1975) a partir de estudios empíricos que evidenciaron una conexión entre la pobreza económicas y el uso de información en la resolución de problemas, así como comportamientos y actitudes que pueden limitar el acceso a la información.

Los análisis de la pobreza informacional desarrollaron una propuesta para estudiar el acceso en tres distintos niveles interrelacionados entre sí:

1. El acceso físico a la información, que se enfoca en la disponibilidad de los medios de información y las capacidades para utilizarlos;
2. el acceso intelectual, que se ocupa de las capacidades y habilidades para valorar la utilidad de la información, así como el procesamiento y la comprensión de la misma; y,
3. el acceso social, centrado en las actitudes y creencias sobre la información que son compartidas por una comunidad (Luna, 2012).

Con los hallazgos de los estudios de esta corriente, se ha logrado un consenso en el sentido que el acceso a la información de las personas requiere algo más que la

disponibilidad de los medios digitales donde se difunde. Las personas también requieren capacidades intelectuales para el procesamiento y uso de la información. Además, el estudio de la dimensión social, los “pequeños mundos informacionales” de las comunidades, que comparten actitudes y creencias que pueden propiciar el acceso o la censura de la información (Chatman, 2000).

Bajo el marco analítico de la pobreza informacional, se propone que, aun cuando las personas tengan a su mano y sepan usar los medios de comunicación donde se intercambia la información, es decir, cuenten con acceso físico, pueden tener limitaciones intelectuales, como bajas capacidades de asimilación y/o desciframiento de datos, que le impidan procesarla y utilizarla. Además, 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).

El estudio de las barreras físicas, intelectuales y sociales que propone las teorías de la pobreza informacional, resulta fundamental para lograr una concepción de información como un elemento de la justicia social indispensable en el desarrollo de las personas. Además, el enfoque resulta valioso para conseguir impactos en la ciudadanía y en las formas de interacción con actores económicos y gubernamentales en la toma de decisiones y la resolución de problemas públicos.

El estudio del acceso a la información como una cuestión de capacidades ha centrado su atención en las capacidades de las personas frente a los medios digitales donde se distribuye la información. Las investigaciones sobre el alfabetismo digital y brecha digital se preocupan por los sectores de la población que no pueden navegar en la web, lo que los excluye de explotar los beneficios de la era informacional (Eshet – Alkalai, 2004).

Otros estudios se han centrado en las capacidades requeridas para la comprensión, procesamiento y manejo de la información. El enfoque de alfabetismo informacional, surgido en las ciencias de la educación y la bibliotecología, resultan de especial importancia para comprender más ampliamente el acceso a la información. Los

estudios bajo esta corriente consideran que no basta con tener acceso físico y saber usar los canales donde se difunde la información, también las personas deben ser capaces de comprender y procesar los datos obtenidos (Doyle, 1994).

Los enfoques de alfabetismos digital e informacional deben considerarse como dos elementos íntimamente relacionados entre sí y que resultan fundamentales para entender el acceso en la era informacional (Bawden, 2001). La perspectiva teórica de pobreza informacional considera las preocupaciones desarrolladas por ambas corrientes teóricas; en los niveles físico e intelectual, hace referencia al manejo de los medios electrónicos y las capacidades de procesamiento de la información. Su valor agregado es el estudio de las cuestiones sociales y comunitarias, que pueden determinar el acceso (Chatman, 2000).

Luna (2012) enlista algunos ejemplos de iniciativas analizadas a la luz de la perspectiva de pobreza informacional, sobre todo de organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas que se dirigen a grupos vulnerables de la población para atender uno o más de los distintos niveles de acceso propuestos por el enfoque. Asimismo, la autora hace notar la falta de adopción del enfoque en las políticas públicas sobre acceso a la información en México y recomienda entender el DAI como una herramienta para el desarrollo de las personas en situación de pobreza económica.

El reconocimiento del acceso a la información como un problema de capacidades, sin duda tiene el potencial para modificar de manera decisiva la orientación de las políticas públicas que incluyan el fomento y expansión del ejercicio del DAI. No obstante, aquí sostendremos que la comprensión del acceso a la información debe poner especial atención en que se trata de información pública, generada en su mayoría por actores gubernamentales, por lo que se deben estudiar y reconocer las actitudes y acciones de las personas frente a sus gobiernos y lo público, como un elemento fundamental para reconocer posibles barreras para el acceso.

### **2.3 Capacidades cívicas para el acceso y uso de la información pública.**

Ante la necesidad de entender el papel de los ciudadanos en el uso de información pública, es necesario tomar en cuenta algunos hallazgos de los estudios sobre democracia y participación cívica. En este sentido, la preocupación sobre las características ideales con las que deben contar las personas que integran una comunidad política para hacerla verdaderamente democrática, se ha manifestado de forma constante en toda la historia del pensamiento teórico político y social (Rodríguez, 2004).

En las últimas décadas, diversas aportaciones han puesto en el centro de análisis a la ciudadanía y su función en las democracias, y han evolucionado hacia la operacionalización de elementos sobre el ejercicio de la ciudadanía. Al respecto, conceptos como el de capital social (Putnam, 1993; 2000) considera la medición de aspectos como la confianza interpersonal y el asociacionismo, como elementos clave en la participación en los asuntos colectivos en las comunidades democráticas. Estos estudios evolucionaron hasta incluir en sus preocupaciones las capacidades requeridas por las personas para ejercer su papel de ciudadanos (McCall, 2002).

Un estudio fundamental al respecto es la teoría del alfabetismo cívico de Henry Milner, pues retoma algunos de los debates conceptuales al respecto para incorporarlos al análisis de la ciudadanía del siglo XXI. Para el académico estadounidense, el alfabetismo cívico es “el conocimiento y la capacidad de los ciudadanos para hacer sentido en su mundo político” (Milner, 2002) propuesta que, hace énfasis en los conocimientos y capacidades necesarios para la participación ciudadana en las democracias actuales.

Milner retoma la concepción de virtud política de la ciudadanía desarrollada por Galston (1991) quien la define como la voluntad y la habilidad de las personas para involucrarse en la discusión pública y evaluar el desempeño de las personas que ocupan los cargos públicos. De manera que del conocimiento cívico se considera como un elemento fundamental para el involucramiento activo de los individuos los

asuntos públicos, es decir, la participación cívica en contextos democráticos (Galston, 2001).

El alfabetismo cívico considera dos aspectos de la ciudadanía como dimensiones medibles del concepto: En primer lugar, la habilidad, entendida como el conocimiento político, y en segundo lugar, la voluntad, observada como la participación; es decir, que 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 son tomados en cuenta en las decisiones públicas.

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. De manera que, se propone que el alfabetismo cívico debe ser promovido por las instituciones políticas para lograr un involucramiento informado en los asuntos públicos (Milner, 2002).

La importancia de este modelo de análisis radica en que hace énfasis en los conocimientos de lo público y las capacidades de participación política, como elementos observables, medibles y comparables, que explican el involucramiento cívico de las personas. Es por ello que se propone como un marco de análisis idóneo para estudiar la trascendencia del uso de información pública en procesos cívicos.

### **2.3.1 Evidencias académicas sobre el uso de información pública y la participación cívica.**

Gran parte de las aportaciones sobre alfabetismo cívico están centradas en las competencias de las personas en el ámbito académico, por ejemplo, planes de estudios y criterios de selección de alumnos en ciertas universidades miden los niveles de interés e involucramiento de los estudiantes en temas públicos en sus comunidades (Kiernan, 1990). De forma más reciente, el uso del marco analítico de

capacidades cívicas se ha trasladado a estudios sobre participación política de las personas y la importancia de la información.

Mercea (2015) utilizó el marco conceptual del alfabetismo cívico para argumentar que la información intercambiada en la web sobre la discusión y aprobación de políticas regulatorias del internet, incrementó el alfabetismo cívico de la ciudadanía, pues pudo conocer de mejor manera los procesos e instituciones responsables, lo que influyó de forma considerable en las capacidades de organización de manifestaciones públicas y estrategias de presión ante las regulaciones.

En un estudio empírico de acceso a información de los portales de internet del gobierno australiano, Henninger (2017) observó que no es suficiente con que las personas, en este caso estudiantes, cuenten con interés en la información y capacidades digitales para navegar en los sitios web. Para acceder a información pública también es necesario poner atención en los conocimientos sobre el funcionamiento de las agencias de gobierno y las reglas de publicación de información.

Los estudios que hacen uso de la teoría de alfabetismo cívico de Milner han mostrado la importancia del conocimiento de los asuntos públicos y el funcionamiento de las instituciones gubernamentales, como un elemento indispensable para la participación en lo público. El reconocimiento de la necesidad de que las personas cuenten con conocimientos basados en información pública y que, además, se vinculan directamente con las capacidades de participación en asuntos públicos, es un buen paso para fomentar el desarrollo de instituciones democráticas por medio de información pública.

De acuerdo Sturges y Gastinger (2010) el alfabetismo cívico, al igual que el alfabetismo digital, es un componente elemental del alfabetismo informacional. De acuerdo con su postura, las políticas destinadas a atender las capacidades para el acceso y manejo de información deben considerar el desarrollo de capacidades para descifrar información sobre las opciones políticas y temas de interés público, es decir, capacidades cívicas, como una tarea prioritaria para el desarrollo de las personas.

Por otro lado, Skoufias (2014), estudió los impactos de la implementación de la legislación sobre derecho a la información en el empoderamiento de personas pobres, a través de elementos como la participación y el conocimiento cívico, la confianza en las instituciones y la percepción sobre servicios públicos. Mientras que Guerrero (2009) señaló que los programas de fomento del derecho a la información en personas en vulnerabilidad pueden mejorar las capacidades para involucrarse en lo público y empoderar a las personas frente a sus autoridades.

Una visión que considere el acceso a la información y la participación cívica como una cuestión de capacidades puede aplicarse a las políticas de acceso a la información para lograr las promesas de mayor democracia que se le han atribuido. Es por ello que en el estudio de acceso a la información pública resulta necesario revisar las capacidades cívicas de las personas, pues se requiere que estén interesadas en lo público, que conozcan a los actores políticos, los organismos de gobierno y sus responsabilidades; y que además que utilicen ese conocimiento para la participación informada en su comunidad.

#### **2.4 El enfoque de capacidades para el acceso y uso de información pública en programas públicos.**

La construcción de políticas para atender la pobreza informacional de las personas se debe considerar una cuestión de justicia social, pues la falta de capacidades para el acceso y uso de información impiden el desarrollo humano, económico y social de las personas que se encuentran en desventaja (Britz, 2004). Es por ello que cobra importancia de la vinculación de los distintos tipos de alfabetismos identificados por estudios académicos, y que son fundamentales para el ejercicio de las libertades de conciencia y expresión en la era informacional.

Con el estudio de los alfabetismos, se ha posicionado en algunos organismos internacionales la necesidad de considerar el acceso y manejo de información como una cuestión de capacidades de las personas, como una prioridad de la comunidad internacional. Al respecto, existen posicionamientos internacionales como la Declaración de Praga “Hacia una Sociedad Alfabetizada en Información” de 2003,

que argumentan la necesidad de construir políticas para aumentar el alfabetismo informacional, que incluye capacidades digitales y cívicas (Sturges y Gastinger, 2010).

La consideración de las capacidades humanas en el acceso y uso de la información pública sería de gran utilidad para lograr una política de transparencia y acceso a la información que tenga por objetivo el empoderamiento de las personas en el ámbito personal y en sus actividades económicas, y también su empoderamiento en tanto ciudadano, para su participación en el espacio público, la vigilancia gubernamental y la rendición de cuentas. Para ello, la política se debe orientar a la utilización del acceso a la información como una herramienta de utilidad para el ejercicio y la exigencia de sus derechos.

Algunos elementos como la desconfianza, el desinterés y el desconocimiento identificados en los diagnósticos, así como las barreras relacionadas con la escolaridad y los niveles de alfabetización, pueden ser atendidos con una política pública basada en las aportaciones conceptuales y evidencias empíricas que entienden el acceso a la información como una cuestión de capacidades. Por ejemplo, las teorías de pobreza informacional para asegurar que las personas contarán con capacidades de uso de herramientas digitales, procesamiento de la información, y que la información pública permeará en el ámbito comunitario de las personas.

Por otro lado, debido a que se trata de información pública las personas necesariamente deben estar interesadas en los asuntos públicos y deben contar con motivación y capacidades para la participación política informada. Además, como se dijo, el ejercicio del DAI es una herramienta de control democrático que permite la vigilancia y evaluación de los gobiernos y la rendición de cuentas por parte de actores sociales, por lo que se deben revisar también las capacidades cívicas de las personas.

Como se mencionó, el uso del enfoque de capacidades en programas de fomento del derecho a la información ha sido analizado por Luna (2013) quien da cuenta de

la ausencia de estrategias que incorporen los tres niveles del acceso a la información propuestos por la teoría de pobreza informacional. En cuanto a la dimensión cívica del acceso, en un programa piloto de fomento del DAI en comunidades pobres de República Dominicana, Skoufias (2014) propuso estudiar los impactos en el empoderamiento mediante el derecho a la información, a través de elementos como el conocimiento cívico, las percepciones sobre servicios públicos, la participación cívica; entre otras.

#### **2.4.1 Modelo analítico de la investigación: Elementos para el análisis de los programas de acceso y uso de información pública.**

Las teorías y evidencias empíricas revisadas líneas atrás 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 personales o colectivos. En esta investigación se tomará en cuenta un análisis de distintos niveles de capacidades, que se sugiere, son requeridos por las personas y las comunidades para el uso de información pública:

1. Capacidades para el acceso físico, que se refiere al uso de los medios digitales donde fluye la información;
2. Capacidades para el acceso intelectual, que se orienta al adecuado procesamiento y análisis de la información;
3. Capacidades para el acceso social, para disminuir la desconfianza y las barreras comunitarias hacia la información pública.
4. Capacidades cívicas, para conocer cómo funcionan los gobiernos y lograr la participación informada en los asuntos públicos.
5. Capacidades institucionales, que se refiere al actuar de los organismos públicos en el acceso a información.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> En el anexo 1 se señala la matriz de operacionalización de conceptos y los observables de la investigación.

Esta tipología de capacidades resultó de utilidad para la construcción de un marco analítico que se aplicó en la observación empírica y que consiste en capacidades en distintos ámbitos. El marco de análisis se puede explicar retomando una metáfora utilizada ampliamente en los discursos gubernamentales, se afirma que el DAI es un derecho “llave” para ejercer a otros derechos.<sup>34</sup> Sin embargo, es una llave que ha sido mayormente utilizada por hombres, con alto grado de estudio, de zonas urbanas, hablantes de español y particularmente para fines académicos, periodísticos y empresariales (INAI, 2017; INEGI, 2016).

Es por ello que se debe poner más atención en las características de ese “derecho llave” y preguntarnos por qué no ha sido utilizado por personas de sectores en vulnerabilidad. En la Figura 3 se muestra una representación visual de los elementos que se propone, se deben analizar para entender el uso del DAI por parte de las personas. Cada uno de los dientes de la llave son elementos que, de acuerdo con las aportaciones teóricas y empíricas analizadas en la investigación, se requieren para que esa llave funcione, es decir, para que el DAI en realidad sea una herramienta de utilidad como se afirma en los discursos más extendidos en nuestro país.

De manera que, todas las personas contamos con el derecho humano de acceso a la información pública; al menos en el papel, tenemos la llave, no obstante, si nuestra llave no cuenta con cada uno de los dientes necesarios, no nos será de utilidad. Por ejemplo, las personas que tienen barreras relacionadas con el lenguaje y la conectividad tendrán una llave incompleta que no le permitirá usarla adecuadamente y beneficiarse de ella. Además de ello, para que la llave funcione será necesario un adecuado contexto institucional, es decir que los organismos públicos funcionen de acuerdo con la ley para garantizar el derecho, esto estaría representado visualmente como el cerrojo.

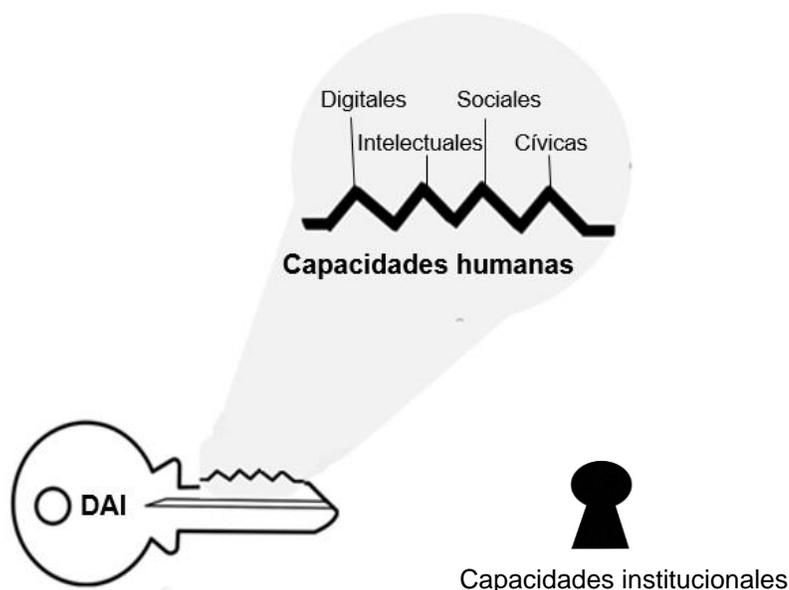
Continuando con la metáfora, los programas de difusión del DAI están orientados a que las personas conozcan que tienen una llave, que es el derecho constitucionalmente reconocido a todas las personas. Sin embargo, no parece

---

<sup>34</sup> Ver por ejemplo (Consejo por la Transparencia, 2017)

tenerse en cuenta que las llaves no funcionan igual para todas las personas, y que su adecuada utilización requiere poner atención en algunos detalles importantes para lograr que las personas logren observar por ellas mismas los beneficios de su uso.

**Figura 3. Marco de análisis de capacidades humanas en el ejercicio del DAI.**



Fuente: Elaboración propia.

En el siguiente apartado se realiza un estudio de caso del programa 'Transparencia proactiva' de Artículo 19 México Centroamérica, que utiliza un enfoque de género y derechos humano para el desarrollo de capacidades de las personas y las comunidades indígenas para acceder y utilizar información pública en la participación cívica y exigencia de cuentas. Los hallazgos del estudio de campo se utilizarán para el desarrollo de propuestas de política pública en el capítulo 4, de acuerdo con la alternativa de solución planteada.

### **Capítulo 3. El enfoque de capacidades en los programas de fomento del uso de información pública. Estudio de caso: programa “Transparencia proactiva” de Artículo 19 México Centroamérica.**

En este capítulo se observan empíricamente los elementos conceptuales desarrollados en los capítulos anteriores; con el objetivo de monitorear la posibilidad del uso de un enfoque de desarrollo de capacidades en los programas públicos de fomento del DAI. Para ello, se realiza un estudio de caso del programa “Transparencia proactiva” de Artículo 19 México y Centroamérica (Artículo 19), poniendo especial atención en identificar aquellas estrategias y acciones orientadas al desarrollo de capacidades que pueden considerarse en políticas públicas.

El objetivo del estudio de caso es analizar las estrategias, acciones y herramientas del programa “Transparencia proactiva” de Artículo 19, para identificar aquellas que son susceptibles de vincularse al enfoque de desarrollo de capacidades para el acceso y uso de información pública en la participación cívica. Otro objetivo es contar con elementos para discutir la pertinencia de utilizar esquemas similares en contextos diversos y valorar las posibilidades de réplica y adopción del enfoque por parte de los programas públicos oficiales.

En el Anexo 2 se justifica el uso del estudio de caso como estrategia metodológica en la investigación; se señala el universo de observación de los programas de fomento de DAI en México, los criterios utilizados para la selección del caso, los observables y las fuentes documentales y empíricas utilizadas en el análisis del programa.

#### **3.1 Antecedentes del programa Transparencia proactiva.**

‘Article 19’ es una organización de la sociedad civil con base en Londres, Inglaterra, fundada en 1987, y que tiene como objetivo la promoción y defensa de la libertad

de expresión y el derecho a la información.<sup>35</sup> En el año 2006 se fundó su oficina para México y Centroamérica (Artículo 19 en adelante), como una organización apartidista que de acuerdo con su página web “promueve y defiende el avance progresivo de los derechos de libertad de expresión y acceso a la información de todas las personas”.

Entre sus objetivos específicos se encuentran la exigencia del derecho a la difusión de información y opiniones, la documentación de violaciones a la libertad de expresión y la colaboración en el diseño de políticas públicas en su área de acción.<sup>36</sup> Artículo 19 cuenta con tres programas: de derechos digitales; de protección y defensa; y de derecho a la información, que desarrolla el proyecto “Transparencia proactiva”, y que al momento del desarrollo de la investigación cuenta con 4 personas de tiempo completo y 1 persona de medio tiempo.

Como parte de sus actividades de investigación e incidencia, Artículo 19 ha documentado el incumplimiento en las acciones de promoción del DAI y transparencia proactiva en personas en vulnerabilidad.<sup>37</sup> Para atender estos rezagos, en 2015 la organización comenzó con el desarrollo del programa “Transparencia proactiva”, con apoyo financiero de la William and Flora Hewlett Foundation, organización filantrópica estadounidense que apoya programas en temáticas como educación, medio ambiente, entre otras.<sup>38</sup>

En la etapa inicial del proyecto se contó con la participación de la organización Ixim Antsetic, Casa de la Mujer (CAM en adelante), organización feminista con base en Palenque, Chiapas, México, que trabaja desde 1998 con mujeres, en su mayoría indígenas de comunidades rurales del norte de la entidad y Tabasco, con dos líneas básicas de actuación: La salud integral, y; la autonomía y derechos humanos de las

---

<sup>35</sup> La organización cuenta con siete oficinas regionales, en Bangladés, Birmania, Brasil, Kenia, México, Senegal y Túnez, a través de las cuales, realiza actividades con más de 100 organizaciones civiles.

<sup>36</sup> Ver página oficial de Artículo 19 México Centroamérica <https://articulo19.org/>

<sup>37</sup> Uno de los proyectos más importantes de investigación e incidencia de la organización es el Índice Nacional de Organismos Garantes del Derecho de Acceso a la Información en México (INOGDAI), que en sus ediciones 2015 y 2016, ha dado cuenta de los enormes retos en las acciones y programas de, mostrando una ausencia generalizada de programas y recursos para el cumplimiento de sus obligaciones en materia de promoción y difusión, y en especial el trabajo con poblaciones en vulnerabilidad.

<sup>38</sup> Ver Página web <https://www.hewlett.org/>

mujeres, línea que incluye el derecho a la libre determinación de los pueblos, el derecho a la información y el derecho a la tierra y el territorio.<sup>39</sup>

Es necesario mencionar que la vinculación entre CAM y Artículo 19 incluyó la experiencia previa en trabajo comunitario en las zonas de intervención de una persona implementadora. Por otro lado, en las primeras etapas del proyecto se contó con una consultoría para la aplicación de la herramienta de diagnóstico comunitario. También participaron alrededor 16 personas como facilitadoras y traductoras a las comunidades indígenas, sin embargo, al momento de la observación, únicamente se contaba con una persona traductora de ch'ol e implementadora del programa residente en el municipio de Palenque.

### **3.1.1 Contextos de las comunidades de intervención**

Existen distintos elementos contextuales que resultaron determinantes en el diseño e implementación del programa; las comunidades de intervención se encuentran en el medio rural y cuentan con bajos niveles de alfabetización y escolaridad, así como condiciones de pobreza y multiculturalidad, es decir, aquellas poblaciones que han sido marginadas del ejercicio del DAI. Es decir, comunidades opuestas al perfil más común de usuarios del derecho: hombres, de grandes zonas urbanas, con altos niveles de estudio y hablantes de español (INAI, 2017). A continuación, se detallan los principales elementos contextuales de las comunidades.

En primer lugar, es necesario destacar el elemento de multiculturalidad pues las localidades de intervención del programa “se caracterizan por el amplio número de personas de habla indígena, un promedio de 78%, de las cuales, alrededor del 23% no habla español (INEGI, 2010) [en algunas de ellas] el porcentaje de personas hablantes de lengua indígena se encuentra por encima del 90%, y en algunos casos,

---

<sup>39</sup> Ver página web de Casa de la Mujer, disponible en línea en, <http://www.iximantsetic.org.mx/>. Cabe mencionar que A partir de 2017 CAM y Artículo 19 decidieron no continuar colaborando en el proyecto, y parte del equipo implementador se trasladó a la Ciudad de México, por lo que hicieron algunos ajustes en cuanto al número de visitas de campo y se modificaron algunas estrategias de capacitación y acompañamiento, así como la sistematización de las experiencias.

alrededor de la mitad de estas personas no hablan español.” (Artículo 19, publicación pendiente)

En segundo lugar, el estado de Chiapas es uno de los que cuentan con un mayor porcentaje de la población en pobreza con 76.2% (CONEVAL, 2015). De acuerdo con CONEVAL (2015) el 77% de la población de Palenque se encuentra en situación de pobreza y el 33.5% vive en pobreza extrema; mientras que, en el municipio de Salto de Agua, los porcentajes de pobreza y pobreza extrema son del 90.9% y el 53.4% respectivamente.<sup>40</sup>

Ahora bien, como se puede observar en el Anexo 3, todas las comunidades de intervención tienen en promedio 505 habitantes, solo en tres casos cuentan con más de 1000 habitantes y tres de las comunidades tienen menos de 200 habitantes (INEGI, 2010). Además, 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 (INEGI, 2010).

Artículo 19 hace énfasis en las desigualdades que enfrentan las mujeres de las comunidades y que se profundizan por su situación de pobreza, analfabetismo y pertenencia a un grupo indígena. El equipo implementador ha documentado problemáticas como la violencia doméstica, política y económica hacia las mujeres y una baja de participación comunitaria de las mujeres con respecto a los hombres. Así como acciones u omisiones de autoridades de gobierno, que permiten la violación de sus derechos sexuales y reproductivos, su derecho a la salud, al acceso a la justicia, la no discriminación, entre otros. (Artículo 19, 2017, pp. 21 - 22).

Por otro lado, la organización resalta que alrededor del 58% de las familias chiapanecas son beneficiarias de algún programa social de Secretaría de Desarrollo Social SEDESOL y otros del orden local. En este sentido, se han documentado

---

<sup>40</sup> Si bien el proyecto ha tenido acciones en otros municipios de la región, como Catazajá y Chilón en Chiapas, así como Centla, en la región de los pantanos en Tabasco, en el análisis se pone especial atención a Palenque y Salto de Agua pues concentran todas las comunidades visitadas durante la observación de campo. Los elementos contextuales de los municipios visitados con las acciones de réplica en la zona Altos de Chiapas en alianza con OXFAM México, se especifican en la sección 3.2.4 Alianzas y réplica.

recurrentes denuncias por el uso clientelar de los programas para fines partidistas, el condicionamiento de los apoyos, la coerción para el pago de cuotas ilegales, y en general, la violación de los derechos como beneficiarios de programas sociales a mujeres y personas adultas mayores.

Estas desigualdades además, posibilitan algunas acciones de violencia y coerción por parte de algunos actores con poder económico y político en la región, que se hace evidente en periodos electorales, y, sobre todo en el contexto de resistencia de las comunidades contra el desarrollo de megaproyectos de infraestructura que no toman en cuenta sus visiones y violan su derecho a la consulta previa e informada, al medio ambiente sano, al territorio y sus derechos como pueblos indígenas (Artículo 19, 2017; publicación pendiente).

### **3.1.2 Enfoques y marcos teóricos de referencia del programa**

En el diseño e implementación del programa, se hizo uso de los siguientes enfoques y marcos teóricos para el logro de sus objetivos:

1. Enfoque de derechos humanos y DAI. El programa está orientado a la promoción del DAI como herramienta para el ejercicio y exigencia de otros derechos humanos como el derecho al medio ambiente y el derecho a la salud. Asimismo, el programa pone especial énfasis en el derecho a la igualdad y la no discriminación, sobre todo por motivos de género, lengua, situación económica y/o pertenencia a un grupo étnico, así como los derechos de los pueblos indígenas.
2. Enfoque de intervención comunitaria. Este es un elemento fundamental en el diseño del proyecto pues se considera para “contribuir a la resolución de necesidades colectivas de grupos comunitarios, que sean identificadas de manera participativa” (Artículo 19, 2017 p. 31) Para ello, el proyecto se enfoca en la toma de decisiones conjuntas con las poblaciones participantes, el conocimiento y difusión de los saberes compartidos por la comunidad, la

rendición de cuentas con las comunidades sobre los resultados y el trabajo en red, para el cumplimiento de los objetivos.

3. Perspectiva de género. El proyecto reconoce la situación de dominación estructural bajo el que se encuentran las mujeres, haciendo énfasis en que las mujeres de las comunidades intervenidas también enfrentan situaciones de desventaja por su situación de pobreza económica y su pertenencia a grupos indígenas. Es por ello que las actividades y estrategias del programa están íntimamente relacionados con la promoción del empoderamiento de las mujeres, a través de la red de multiplicadoras, el fomento de su participación en los espacios de toma de decisiones comunitarias y la defensa de sus derechos en el ámbito público y doméstico.
4. Enfoque de transparencia proactiva. La organización promueve el desarrollo de acciones de transparencia proactiva con una sólida crítica a las acciones proactivas impulsadas por el INAI, pues no toman en cuenta métodos cualitativos para conocer las necesidades y demandas de información de personas hablantes de lenguas indígenas y/o no cuentan con las herramientas y conocimientos necesarios para acceder y comprender la información pública. Además, con las acciones del INAI, la información proactiva, basada en las demandas por solicitudes, se enfocan en la publicación en los portales de transparencia en internet, dejando fuera a las personas que no cuentan con conectividad.<sup>41</sup>

Con la aplicación de estos enfoques y marcos de referencia, “Transparencia Proactiva” se distingue de los esfuerzos institucionales orientados a la promoción del DAI. El programa considera acciones de acompañamiento en el uso de información pública y está enfocado en atender las barreras de acceso a

---

<sup>41</sup> De acuerdo con los lineamientos para la transparencia proactiva del INAI, se debe considerar la demanda de información mostrada en el ámbito reactivo de la transparencia, es decir, las solicitudes de información realizadas por medios electrónicos, por lo que estas acciones están más cercanas a la transparencia reactiva, pues se basa exclusivamente en la demanda expresada en solicitudes de acceso. (Sistema Nacional de Transparencia, 2016)

comunidades en situación de vulnerabilidad para la exigencia de sus derechos humanos.

Por otro lado, la organización ha realizado acciones de sistematización y difusión de los hallazgos y resultados para “compartir conocimientos y experiencias para potenciar, desde una perspectiva de género, la exigencia de derechos y la construcción de capacidades en hombres y mujeres de las comunidades, a través del uso instrumental del derecho de acceso a la información” (Artículo 19, 2017, p. 14). Esto resulta indispensable para el aprendizaje de otras organizaciones y colectivos que realizan acciones similares y para considerarse en la construcción de políticas públicas.

### **3.2 Análisis de los objetivos y estrategias del programa**

El objetivo general del programa Transparencia proactiva es:

Promover el derecho de acceso a la información para que su uso sirva como herramienta para el ejercicio de otros derechos, a través de mecanismos alternativos para acceder a la información como la transparencia proactiva y los procesos de consulta. (Artículo 19, 2017, p. 29)

Como se puede observar en el objetivo general, el programa se avoca a la promoción del DAI y lo concibe con un enfoque instrumental, es decir como un elemento que permite y facilita el ejercicio de otros derechos. Asimismo, indica como medios para el logro de este objetivo, el uso de la transparencia proactiva y procesos de consulta, como mecanismos de acceso a la información alternativos a los digitales, que marginan a los sectores vulnerables de la población.

El programa además cuenta con 5 objetivos específicos, que son:

1. Reconocer la necesidad de información en las comunidades de la selva norte de Chiapas y los pantanos de Tabasco, así como el efecto de la falta de información tanto en la vida comunitaria y de las mujeres como en la exigencia de derechos económicos, sociales y culturales.

2. Identificar nuevos mecanismos de promoción del derecho de acceso a la información más allá del uso de las tecnologías de la información.
3. Procurar el acceso a la información pública para la toma de decisiones en comunidades en situación de vulnerabilidad a través de mecanismos alternativos a la realización de solicitudes de información en el sentido formal
4. Generar compromisos por parte de los organismos garantes del derecho de acceso a la información para acercar información focalizada a las comunidades en situación de vulnerabilidad.
5. A partir de todo lo anterior, fortalecer el trabajo de los organismos garantes del derecho de acceso a la información en materia de promoción (Artículo 19, 2017, p. 29).

En cuanto a los objetivos específicos, el primero de ellos está enfocado en el reconocimiento de necesidades de información en las comunidades de intervención, aunado al estudio del impacto de esta ausencia de información en el ámbito comunitario, la vida cotidiana de las mujeres y en el ejercicio de sus derechos de distinta índole. Este objetivo resulta especialmente innovador pues el estudio de necesidades de información más allá de la demanda expresada por el ingreso de solicitudes, es una tarea pendiente en las políticas de transparencia proactiva, y que no considera a los sectores más vulnerables que no han hecho uso de los canales de acceso.

Los objetivos específicos 2 y 3 se enfocan en identificar mecanismos para promover el DAI a través de medios distintos a los digitales, mientras que en el tercero de ellos, se indica la procuración del acceso a información pública haciendo uso de los medios alternativos identificados y lo vincula con la toma de decisiones. Esto también resulta de especial relevancia para la política pública de promoción y difusión del DAI en sectores que tradicionalmente se han encontrado marginados de los medios de acceso a la información. De igual manera resulta relevante la vinculación de la información pública con la toma de decisiones comunitarias.

Los objetivos específicos 4 y 5 resultan innovadoras pues se trata de elementos de vinculación con los organismos garantes del DAI, en primera instancia, para que realicen actividades de acercamiento de información a comunidades vulnerables.

En el mismo sentido, se señala el fortalecimiento de las actividades de promoción de los organismos garantes del DAI, haciendo uso de los resultados generados con el desarrollo de los objetivos del programa.

Con estos objetivos, se observa que el programa se propone incluir acciones con sujetos obligados y organismos garantes, de manera que los hallazgos con poblaciones objetivo puedan lograr un efecto en las políticas desarrolladas por las autoridades públicas. Asimismo, resulta innovador por la búsqueda de medios alternativos para el acceso y uso de la información pública en procesos de participación de comunidades que han sido marginadas de las políticas.

### **3.2.1 Prototipo de metodología para promover y formar a las comunidades en materia de derecho a la información.**

Un elemento fundamental del programa “Transparencia proactiva” es el desarrollo de una propuesta metodológica de fomento del DAI con un enfoque comunitario, ajustada con la sistematización de sus experiencias en campo. Esta metodología consta de los siguientes 12 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 relacionados con dicha información.
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 (desde la sede central en CAM) a través de la plataforma de INFOMEX, o bien, personalmente y por escrito a través de las unidades de enlace.
8. Recepción y sistematización de la información recibida y, en caso de ser necesario, realización de un recurso de revisión a la respuesta recibida.
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, p. 40)

Como se observa, los primeros dos pasos consisten en el desarrollo de acciones con perspectiva comunitaria para la identificación de problemáticas comunes de las personas participantes, así como el análisis del papel de la información en esas temáticas. Estos primeros pasos, son cruciales para el enfoque innovador del programa, pues mediante así se facilita que las comunidades problematicen elementos de su entorno por las mismas personas y la importancia de la información.

Posteriormente, se sensibiliza sobre los derechos humanos del proyecto y en específico el DAI, de manera que las personas puedan reconocerse como sujetos de derechos e identificar a las autoridades públicas encargadas de garantizarlos. De esta forma se ligan las necesidades de información para el conocimiento más amplio de las temáticas de interés de las comunidades, con las responsabilidades de los sujetos obligados y los procesos existentes para ejercer el derecho a obtener la información relevante en manos de los gobiernos.

Una vez reconocida la importancia de la información y los mecanismos de acceso para solucionar problemas comunitarios, en el paso 5 se realiza un planteamiento conjunto de preguntas a las autoridades públicas identificadas como responsables. Esto resulta de especial relevancia pues se asegura de esta forma que las personas conozcan más sobre el tema y mantengan su interés en el proceso, pues el conocimiento de los procesos y responsables surge como respuesta a la necesidad de información reconocida por la comunidad.

La capacitación para el uso de los mecanismos de acceso a la información se realiza con ejercicios prácticos de elaboración de solicitudes, así como la consulta de portales de obligaciones de transparencia, esto sobre todo con grupos poblacionales jóvenes, pues como se dijo, gran parte de las personas de las comunidades no saben leer y escribir, no tienen acceso a internet y no hablan

español. Derivado de los resultados de estos ejercicios, se ingresan solicitudes de acceso por medio de las plataformas digitales, esto a cargo de las personas implementadoras de Artículo 19.

La sistematización de la información recibida y en su caso, la interposición de recursos de revisión también estuvo a cargo del equipo implementador. Una vez procesada la información y traducida al lenguaje no técnico que fue acordado con las comunidades en los primeros pasos de sensibilización. La metodología plantea la presentación de los resultados ante las comunidades, para posteriormente analizarla de manera colectiva con énfasis en la solución de la problemática común identificada.

Por último, en los pasos 11 y 12 se proponen y analizan algunas rutas de acción planteadas por la comunidad y las personas implementadoras para el uso de la información en la problemática, así como la toma de acción, consistente en dar acompañamiento a las comunidades con la integración de nuevos actores para la ruta propuesta. Estos pasos también resultan fundamentales pues se ofrece acompañamiento para que más allá del proceso de ejercicio del DAI, las personas y las comunidades hagan uso de esa información pública para la resolución de problemáticas de su interés.

Es preciso mencionar que los pasos de su metodología no necesariamente son secuenciales; como veremos más adelante algunos elementos como los de identificación de problemáticas comunitarias, se realizan de forma continua.

### **3.2.2 Acciones y resultados preliminares en la implementación.**

Algunas de las acciones que se consideran más emblemáticas para la investigación, realizadas en el marco del proyecto y sus resultados.

- a) Acciones formativas y de trabajo en red.

Un resultado importante de estas acciones y estrategias en las comunidades es la conformación de la Red Junco, que desde 2016, está conformada por hombres y mujeres provenientes de distintas localidades que “informan a sus comunidades y capacitan en torno a sus derechos” (Artículo 19, 2015a) con formación para el ejercicio del DAI para la visión de problemáticas comunitarias y la defensa y exigencia de derechos humanos. En esta red también participaron liderazgos de iniciativas y movimientos sociales de la región, y comités ejidales.<sup>42</sup>

De forma similar, algunas acciones centrales del proyecto son las relacionadas con la formación comunitaria para el ejercicio del DAI y la difusión y uso de información pública. Para ello se desarrollaron talleres con personas multiplicadoras, en las cuales se ofreció capacitación para obtener información pública y acompañamiento en el uso de la información para resolver problemas individuales y comunitarios.

Otra actividad formativa importante fue la “Escuela de jóvenes por el derecho a la información”, en la cual se trabajó con personas jóvenes de distintas comunidades en las que interviene el proyecto, y se les dio capacitación sobre derechos humanos y DAI (Artículo 19, 2018). Además, se realizó un diplomado sobre Participación Ciudadana y derechos humanos, de la mano con la Universidad Autónoma Metropolitana, en la cual participaron personas de distintas organizaciones y colectivos del estado y personas pertenecientes a distintos grupos indígenas.

#### b) Visitas de seguimiento a comunidades de intervención

Sumado a estas acciones de formación, otro elemento fundamental del proyecto fueron las visitas comunitarias de seguimiento. En la primera etapa, cuando parte del equipo implementador radicaba en Chiapas se realizaban de forma más continua, no obstante, a partir de 2017 se realizan cada dos meses. En estas visitas se dialoga con las comunidades sobre sus problemáticas comunitarias, se

---

<sup>42</sup> Algunas de las organizaciones con las que se estableció vinculación para el proyecto son: el Colectivo de Jóvenes Emergencia Palenque, las iglesias de Salto de Agua y Pakalná, el Movimiento de Mujeres en Defensa de la Tierra y el Territorio y por la Participación de las Mujeres, el Foro Regional de la Zona Norte contra Megaproyectos, y el Movimiento Mexicano de Afectados por las Presas y en Defensa de los Ríos. También se colaboró con organizaciones pertenecientes a iglesias de la región con influencia de la teología de liberación de la orden jesuita, aunque se los documentos de sistematización del programa hacen especial énfasis en que no cuenta con tintes religiosos ni políticos.

comparten respuestas a solicitudes de información ingresadas y se discuten las rutas a seguir para el uso de la información.

Además de ello, se discuten algunos temas importantes de acuerdo con el interés de las comunidades, por ejemplo, sobre medio ambiente, violencia contra las mujeres, derechos y obligaciones de los beneficiarios de programas sociales, entre otros. La planeación de las actividades y temáticas abordadas en cada visita se determina de acuerdo con los temas de interés y procesos específicos de cada comunidad, cada una ha seguido distintas rutas de organización y uso de la información.

c) Acompañamiento en el uso de información pública.

En algunos casos, las acciones de formación y las visitas de seguimiento han se derivado en procesos de acompañamiento para el uso de información pública en la participación ciudadana y la rendición de cuentas. Un ejemplo de ello es el caso de mujeres indígenas que, a través de respuestas a solicitudes de información denunciaron la coacción por parte de los funcionarios públicos y se reusaron a pagar cuotas ilegales que se les pedían para recibir sus apoyos económicos o servicios médicos.<sup>43</sup>

Otro ejemplo emblemático de las acciones de seguimiento fueron las reuniones periódicas que se realizaron con personas de comités ejidales de las zonas del valle de Tulijá, municipio de Salto de Agua. Con estas personas se realizaron solicitudes de información sobre megaproyectos en sus territorios y se organizaron para dialogar con las autoridades municipales. En este caso, la información pública se usó para la toma de decisiones, los posicionamientos y la ruta de acción de las asambleas comunitarias.

d) Creación de materiales de difusión y promoción.

---

<sup>43</sup> De acuerdo con las mujeres participantes, los funcionarios de PROSPERA las obligaban a comprar una bebida de marca "Ensure" como condición para entregarles sus apoyos, además de coaccionarlas a comprar su despensa en las tiendas Liconsu bajo la misma amenaza. Esta situación también se denunció en personal médico que pide cuotas ilegales para viáticos a cambio de atención médica en el centro de salud.

Asimismo, se han desarrollado materiales informativos en formatos accesibles, como los cuentos “Francisca y el derecho a la salud” y “Felipe y el derecho al medio ambiente”, en los que se difunden casos exitosos de uso de información pública en la defensa de derechos humanos logrados en el proyecto. Los materiales también indican la forma de contactar a los sujetos obligados y explican los procesos para acceder a información en la materia. Estos cuentos fueron adaptados a formato de video y se encuentran en proceso de traducción a ch’ol.

También se desarrollaron otro tipo de materiales de promoción y difusión tales como folletos y carteles, elaborados por el equipo implementador, así como periódicos murales realizados en conjunto con las comunidades. Esto cobra especial importancia pues se consideraron los materiales y medios de difusión más idóneos de acuerdo con las condiciones cada comunidad, en algunos casos, por ejemplo, se realizaron cápsulas de audio y transmitidas por las radios comunitarias.

Con estas acciones y productos, el proyecto se ha extendido a distintas comunidades y nuevas personas se han acercado a participar; además de que existen casos de éxito para compartir y metodologías con ajustes en campo que le han permitido replicarse. Sin embargo, el equipo implementador ha identificado en sus informes algunos retos y áreas de oportunidad para la sostenibilidad y las aportaciones a la construcción de políticas públicas (Artículo 19, 2017).

### **3.3 Análisis del desarrollo de capacidades para el acceso y uso de información pública en el programa “Transparencia Proactiva”**

El programa “Transparencia Proactiva” utiliza enfoques innovadores para promover el derecho a la información pública, centrándose en atender las distintas barreras de las comunidades en vulnerabilidad, y su uso para la exigencia y defensa de derechos humanos. Si bien, el diseño del programa no hace referencia explícita al marco teórico de capacidades humanas retomado en la investigación, considera como elemento central la generación de capacidades a nivel personal y comunitario en personas de habla indígena, con bajos niveles educativos y de acceso a internet.

Uno de los retos identificados en los informes del programa es que “la promoción y apropiación del DAI es un proceso y como tal, requiere de tiempos y estrategias específicas para realizarse plenamente [por lo que...] contar con capacidades totalmente autónomas para ejercer este derecho es un logro que se puede materializar en fases mucho más avanzadas” (A 19, 2017, p. 48). De manera que la presente investigación también puede colaborar para ofrecer pistas sobre el camino que puede seguirse a fin de identificar y desarrollar las capacidades autónomas para el ejercicio del DAI en comunidades con estas características.

Hay que recordar que el marco analítico desarrollado en la investigación, propone estudiar las estrategias de desarrollo de capacidades para el acceso y uso de la información pública, a partir de las aportaciones teóricas y las evidencias académicas que identifican como indispensables capacidades en cinco categorías distintas, las cuales se explican en la Figura 4.

**Figura 4. Categorías de análisis de las estrategias de desarrollo de capacidades para el acceso y uso de información pública.**

<b>Categorías analíticas (Capacidades para el acceso a la información pública)</b>	<b>Componentes observables</b>
1. Capacidades digitales (acceso físico a los medios de información)	1.1 Estrategias para garantizar acceso a medios digitales
	1.2 Estrategias de desarrollo de habilidades para el uso de medios digitales
2. Capacidades informacionales (acceso intelectual a 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. Capacidades sociales (acceso comunitario a la información)	3.1 Estrategias para la modificación de actitudes como la desconfianza y el escepticismo.
	3.2 Estrategias para el desarrollo de un lenguaje común entre la información pública y el lenguaje de la comunidad.
4. Capacidades cívicas (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 organización y participación cívica.
5. Capacidades institucionales para el acceso a la información	5.1 Estrategias de trabajo con organismos garantes y sujetos obligados para garantizar el acceso a la información pública.

Fuente: Elaboración propia.

Con este marco de análisis, en la próxima sección se discuten algunas de las estrategias y acciones del programa Transparencia Proactiva que estuvieron enfocadas en generar y/o fortalecer capacidades de acceso y uso de información pública en las personas y las comunidades.

### **3.3.1 Acceso físico a la información. Las personas frente a los medios digitales acceso a información pública.**

El programa reconoce que ejercer el DAI “no solo depende de la capacitación sino del acceso a las tecnologías” (Artículo 19, 2016, p. 48). Es por ello que realiza algunas acciones para disminuir los efectos de la brecha digital en el acceso a información pública por parte de grupos de personas en su mayoría no usuarias de internet, hablantes de lengua indígena y con bajos niveles de escolaridad, es decir, grupos de la población que cuentan con mayor dificultad para aprender los procesos necesarios para ejercer el DAI.<sup>44</sup>

El proyecto es consciente de las limitantes de las comunidades para utilizar la Plataforma Nacional de Transparencia PNT o las páginas web de obligaciones de transparencia que no consideran la multiculturalidad y requieren capacidades digitales y conocimientos sobre la administración pública. Es por ello que, en la mayor parte de los casos, las solicitudes de acceso electrónicas las realizó el equipo implementador; mientras que, en algunos casos, para lograr que las personas

---

<sup>44</sup> En la evaluación del Proyecto IFAI - Comunidades (Zermeño, 2010) se demostró que las mujeres indígenas del medio rural y con bajos niveles de escolaridad fueron las que tuvieron menor evidencia de impacto de las acciones, pues estaban orientadas a promover el conocimiento del derecho y los procesos necesarios para ejercerlo.

conocieran de primera mano los procesos en el acceso a información pública, se presentaron solicitudes de información por escrito directamente en las unidades de transparencia de los municipios de Palenque y Salto de Agua.

A partir de 2017, con el fin de la alianza con CAM, el equipo implementador identificó como prioritario el desarrollo de capacidades digitales en las personas de las comunidades y organizaciones locales, para lograr el uso autónomo de las plataformas tecnológicas de acceso, y disminuir la dependencia a las acciones presenciales de la organización. Es por ello que se realizaron distintas actividades centradas en personas jóvenes de las comunidades de intervención del proyecto, algunas de ellas estudiantes de nivel medio superior, y con conocimientos básicos de navegación de internet.

Un ejemplo de ello es la actividad de formación “Escuela de jóvenes por el derecho a la información”, en la que participaron personas de la etnia ch’ol. En esta actividad, los jóvenes crearon cuentas de usuarios e ingresaron a la Plataforma Nacional de Transparencia, no obstante, en el ejercicio observaron que el campo de texto de la herramienta no acepta algunos signos necesarios en la representación escrita de su lengua, por lo que tuvieron que realizar audios que se subieron como archivos adjuntos a la solicitud.<sup>45</sup>

Además, se han realizado acciones piloto de alfabetización digital, por ejemplo, en la comunidad de Plan de Ayala, la coordinadora del proyecto donó dos tabletas electrónicas a mujeres del colectivo “las amigas”.<sup>46</sup> En la observación de campo se

---

<sup>45</sup> Con esto se hizo evidente las dificultades de uso de estas tecnologías para las personas que hablan una lengua distinta al español, pues además, tuvieron que pasar varios meses para que el INAI ordenara a la SEP responder en formato de audio y en lengua ch’ol para satisfacer las preguntas realizadas. Ver resolución de recurso de revisión con folio RRA 4434/17; Morales, Alberto. 4 de septiembre de 2017. “INAI ordena responder a SEP en lengua indígena”. El Universal. Disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/sociedad/inai-ordena-responder-sep-en-lengua-indigena>

<sup>46</sup> Este colectivo de mujeres con las que se trabaja desde el inicio del proyecto, resulta de especial interés pues aún con las desigualdades de género de su comunidad que limitan su participación en la vida pública, establecieron una cooperativa y montaron una carnicería con apoyo financiero de un programa de la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI); además, a raíz de los procesos de acompañamiento y la información pública obtenida por el proyecto, han logrado ser invitadas a las reuniones en espacios comunitarios como el comisariado ejidal, que tradicionalmente había excluido la voz de mujeres de la comunidad.

constató que, con ayuda de sus hijos e hijas que manejan internet, las mujeres han obtenido beneficios económicos con el uso de estas herramientas pues, accedieron a tutoriales de YouTube y aprendieron técnicas para cocinar chicharrón y tacos dorados que posteriormente venden en su comunidad.

Con estas acciones se busca que, a mediano y largo plazo, las mujeres del colectivo consoliden el uso de los dispositivos electrónicos en su vida diaria y continúen obteniendo ventajas personales y familiares. Se pretende también que eventualmente las mujeres usen los dispositivos para acceder y difundir información pública de interés para la comunidad, y puedan ampliar los beneficios al ámbito comunitario, mediante el uso de información en los espacios de representación a los que pertenecen.

Al término de esta investigación, se encuentra en consolidación una alianza con OXFAM México<sup>47</sup> y Punto Lab, consultoría especializada en usabilidad de herramientas digitales.<sup>48</sup> La alianza tiene como finalidad el desarrollo de soluciones digitales que permitan a las personas hablantes de lenguas indígenas acceder a información pública aún con las deficiencias de la Plataforma Nacional de Transparencia. Las acciones piloto, iniciadas en octubre de 2018, estuvieron enfocadas en grupos de jóvenes y mujeres de las comunidades de intervención.

Sin duda la generación de capacidades de acceso a las tecnologías de la información en personas en situación de vulnerabilidad es una tarea compleja en la que se intervienen elementos como la infraestructura y la alfabetización que no pueden atenderse con los recursos y el marco normativo de una política de acceso a la información pública. No obstante, las acciones piloteadas en el programa ofrecen elementos valiosos para reconocer el potencial de las capacidades digitales para empoderar a las mujeres y jóvenes de comunidades en vulnerabilidad, como

---

<sup>47</sup> Las acciones de réplica del proyecto en alianza con OXFAM México se describen detalladamente en la sección 3.4 Réplica y alianzas colaborativas. Acciones en los Altos de Chiapas con el proyecto “12 Mexicanxs” de OXFAM México.

<sup>48</sup> Ver página web de punto lab

paso necesario para lograr el uso de información pública en el logro de objetivos particulares y comunitarios.

Ahora bien, aún con estos esfuerzos para disminuir los efectos de la brecha digital, se reconocen todavía barreras importantes; don Francisco de la comunidad de Francisco I. Madero, Salto de Agua afirma que “el derecho de información como ejido sentimos que no lo hay, sabemos que hay una página donde sabemos que podemos pedir información, pero no tenemos la herramienta para acceder” (Artículo 19, 2017b). De manera que recobran especial importancia las estrategias para atender otras barreras para el acceso que se describen en los siguientes apartados.

### **3.3.2 Acceso intelectual a la información. Comprendiendo el lenguaje burocrático de los sujetos obligados y organismos garantes.**

Sobre el acceso intelectual a la información, se estudian dos elementos: La identificación de necesidades de información y el procesamiento e interpretación de la información. Esto resulta de especial interés en el estudio de caso debido a que las características con las que cuentan de las personas participantes, hablantes indígenas, algunas no saben leer y escribir, y cuentan con bajo grado de estudios, lo que, de acuerdo con las propuestas de pobreza informacional, pueden dificultar que las personas vinculen sus problemas con información y que comprendan la información pública ofrecida en castellano y en un lenguaje técnico.

Respecto al reconocimiento de las problemáticas como una cuestión de ausencia de información, la metodología de intervención comunitaria del programa considera ejercicios de identificación de problemas públicos por parte de las personas participantes. Estos ejercicios sirven como base para sensibilizar sobre la importancia de la información pública para una comprensión más amplia de los problemas y una posible búsqueda de solución.<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> Los diagnósticos comunitarios también son fundamentales para conseguir el interés de las personas en los asuntos públicos, al respecto, se describe en la sección 3.3.4 Los elementos cívicos en el uso de información pública. Impulsando la participación política informada.

En los diagnósticos comunitarios, constantemente se identifica el desconocimiento y desinformación sobre los temas de interés de las personas; por ejemplo, “no sabemos por qué no hay maestro en la escuela”, “no sé por qué dejé de recibir mi apoyo económico”; es entonces cuando el equipo implementador explica el derecho de acceso a la información como elemento fundamental del derecho a saber de todas las personas. De acuerdo con la coordinadora del programa, los esfuerzos se enfocan en:

poder hacer de una manera muy coloquial y muy humana, este vínculo, [explicar a las personas que] no es normal que no sepas, y han pasado una serie de cosas para que no sepas que no son tu responsabilidad, no es porque seas tonto, porque no te importe, todas estas cosas que les han vendido a las comunidades, es tratar de subvertir estas narrativas históricas para empezarnos a hacer tomar consciencia de concebirse como sujetos con agencia, con derechos. (D. Amezcua, entrevista a profundidad, septiembre de 2018).

A partir de estas estrategias, se busca que las personas asocien los temas de interés comunitario como problemáticas de información, y, además, se concientiza a las personas sobre su derecho a saber. Es así como en gran parte de las ocasiones se acuerda con las comunidades el acompañamiento para ejercer su derecho y obtener información pública que puede ser de utilidad para conocer más sobre las problemáticas identificadas.

Ahora bien, el programa reconoce que una gran limitante para el acceso a la información pública es el lenguaje de cumplimiento normativo, que hace necesarios conocimientos sobre el funcionamiento de la administración pública, en temáticas como medio ambiente, educación, programas sociales, entre otros. Es por eso que el equipo implementador se encarga de dar seguimiento a las solicitudes de información y sus respuestas; al respecto, la coordinadora opina que “si a nosotros luego nos cuesta definir a qué sujeto obligado le vamos a mandar la solicitud de información, imagínate a alguien que ni siquiera se concibe como sujeto de derechos y que ni siquiera concibe que el Estado tiene cualquier tipo de obligación hacia ella.” (D. Amezcua, entrevista a profundidad. Septiembre de 2018).

Como parte de la preparación de las acciones de formación y visitas comunitarias, el equipo realiza las labores de discriminación, ordenación, verificación de la validez y del sustento legal de la información pública obtenida. También se procesaba para lograr que la información presentada ante las comunidades fuera clara y sencilla, evitando el uso de lenguaje técnico que resultara incomprensible para las personas participantes.

Un ejemplo de las acciones para garantizar el acceso intelectual de la información de las comunidades se puede encontrar en el proceso de acompañamiento con autoridades ejidales del Valle de Tulijá.<sup>50</sup> La información obtenida por solicitudes, generalmente fueron documentos de cientos de páginas, en formatos como PDF escaneados, que no permiten su navegación o la búsqueda de información por palabras clave. Es por ello que el equipo implementador procesó y analizó su validez considerando también la legislación ambiental y las atribuciones de los organismos responsables.

La estrategia de procesamiento de la información se realizó también en comunidades preocupadas en otras temáticas como educación, por ejemplo, para informar a las personas de las comunidades el largo procedimiento burocrático ante distintas dependencias para solicitar la construcción de una escuela telesecundaria. Otro ejemplo es la información sobre derechos de beneficiarios y procedimientos para las quejas y denuncias por irregularidades en la entrega de programas sociales; en estos casos, las respuestas a las solicitudes se compartieron de manera oral o en forma de fichas de información y diagramas.

Cabe señalar que se busca que la información responda a las principales preocupaciones de las personas y, sobre todo, que se difunda fácilmente para propiciar la toma de decisiones de las comunidades, es decir, que la información debe ser de utilidad para las personas. Esto resulta de especial importancia en el

---

<sup>50</sup> Mediante estas acciones de acompañamiento a personas de autoridades ejidales de la región, se realizaron solicitudes de información y consultas para conocer más sobre los proyectos de infraestructura que preocupaban a las comunidades. Además, la información se utilizó para la toma de decisiones y ruta de acción de los representantes comunitarios participantes. Este caso de acompañamiento se profundiza en la sección 3.4.4. El elemento cívico para el uso de información pública. Impulsando la participación política informada.

proyecto, pues el equipo implementador se muestra consciente de la necesidad de contar con información de utilidad como un insumo indispensable en las acciones de acompañamiento, y consideran que “llegar a una comunidad sin información útil para compartir, [...] es igual a no ir” (D. Amezcua, entrevista a profundidad, septiembre de 2018).

Ahora bien, el equipo implementador también considera que “lo ideal del proceso es que si vas a trabajar con una comunidad indígena es que la interpretación no solo sea por parte de la organización, sino que [...] con la misma comunidad puedas interpretar la información” (J. Villarruel, entrevista a profundidad, octubre de 2018). Es decir, que se debe tomar en cuenta a personas de la comunidad en la interpretación de la información para lograr mayores impactos.

Con las acciones señaladas se han dado pasos importantes para disminuir las barreras relacionadas con la comprensión de la información en clave burocrática y fomentar su utilización; sin embargo, es necesario mencionar que uno de los retos identificados por el equipo implementador, es la traducción del lenguaje especializado de la información pública (Artículo 19, 2017). En palabras de una de las participantes del proyecto “quizá poco a poco nos vamos concientizando pues nos cuesta mucho comprender todas estas cosas” (Artículo 19, 2016a).

### **3.3.3 Acceso social a la información. Disminuyendo las resistencias hacia la información pública.**

Como se dijo, el acceso social a la información surge de la teoría de los “pequeños mundos informacionales” que sostiene que las comunidades comparten un lenguaje común, así como ideas, prejuicios y actitudes frente a otros pequeños mundos informacionales (como el gubernamental), que pueden censurar la información (Burnett, et al, 2008). Las comunidades de intervención del programa, además de usar un lenguaje distinto al castellano, cuentan con ideas compartidas que provocan desconfianza hacia los gobiernos y rechazo a la información que generan.

Bajo este marco analítico, el equipo implementador del proyecto cuenta con el reto de asegurar que la información pública, efectivamente ingrese al pequeño mundo informacional de la comunidad, esto es, que las personas confíen en la validez de la información y la utilicen. Las estrategias del programa “Transparencia Proactiva” pueden ser analizadas bajo el enfoque de acceso social a la información, en dos ámbitos: Por un lado, mediante la generación de un lenguaje común manejado por las personas de la comunidad; y, por otro lado, a través de estrategias para disminuir la desconfianza y mostrar la utilidad de la información, las cuales se describen a continuación.

En primer lugar, el programa utilizó estrategias de intervención comunitaria para construir terminologías accesibles para las personas de la comunidad. Por ejemplo, la traductora del equipo implementador señaló que “derecho a la información no hay una traducción tal cual, pero nosotras todo el equipo, decidimos que era mejor, en chol usar *derecho lac subentiel* (sic), pero más bien era el derecho a saber, porque derecho a la información no tiene una traducción tal cual.” (A. Pérez, entrevista a profundidad, octubre de 2018).<sup>51</sup> El equipo también refirió que usaron una metáfora para describir la palabra derecho como “lo que nadie nos puede quitar”, o la palabra internet, que fue traducida como “río” en las actividades con jóvenes. De esta forma, cuando el equipo implementador hablaba de esas palabras se aseguraba que las participantes conocieran el sentido de éstas.<sup>52</sup>

En estas estrategias fue fundamental el trabajo de las personas encargadas de la traducción y la promoción de la información pública en las comunidades. Al respecto, el equipo implementador reconoce que es necesario contar con personas activas de las comunidades que jueguen el papel de las personas multiplicadoras, con las que se debe dialogar sobre las necesidades e intereses de la comunidad, y compartirles información pública

---

<sup>51</sup> *Lac subentiel*, es una expresión en lengua chol que se refiere al derecho a saber.

<sup>52</sup> También es posible observar en los videos del proyecto que las personas participantes utilizan algunas voces en castellano, por ejemplo, derecho, información e internet, entre otras. Es por ello que se sugiere que las personas conocieron su significado y se apropiaron de ellas mediante las estrategias de intervención comunitaria del programa.

“en un lenguaje más sencillo, y que ese lenguaje se construya con alguien comunitario pues va a favorecer siempre que las cosas sean claras para las y los demás [debe haber] alguien que traduzca, que lo haga suyo, lo visualice en lo colectivo, en lo comunitario y en lo cotidiano, eso solo lo puede hacer una persona de ahí, tú nunca.” (J. Villarruel, entrevista a profundidad, octubre de 2018).

Sobre la importancia de la construcción de un lenguaje común, resulta ilustrativa la opinión de Irma Magaña, multiplicadora de Centla, Tabasco, quien sostiene que “si no llega una información clara y precisa a ellas [las mujeres de las comunidades] y con el lenguaje que nosotros manejamos, pues ellas no lo van a entender, pero si ésta llega, y llega en la práctica y teoría, ellas se van dando cuenta y van entendiendo pues” (Artículo 19, 2016b).

El segundo elemento para analizar las estrategias del programa a la luz del acceso social a la información consiste en las actitudes frente a la información pública, sobre todo en términos de desconfianza y percepción de utilidad. De acuerdo con el equipo implementador, 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. Es decir, se considera más efectivo que alguien con reconocimiento comunitario difunda sus experiencias con información pública, a que se expongan casos de éxito que pueden ser ajenos a la realidad de las personas.

El aumento de la confianza y la percepción de utilidad de la información pública se puede ilustrar con el caso de la comunidad de Ruíz Cortínez, en la que, a través de solicitudes de información se pudo conocer el estatus de dos personas en el padrón beneficiarios del “Programa 70 y más”. En la siguiente visita, las personas de la comunidad tenían un listado de 15 personas más, interesadas en conocer su estatus en el programa. Sobre ese caso, la coordinadora opina que es un ejemplo de percepción de resultados, pues “vieron que en casa de fulanito o zutanito, dio resultado y además no les cuesta, [...] eso es lo que engancha a la gente” (D. Amezcua, entrevista a profundidad, 2018).

Otro caso emblemático es el de un grupo de mujeres beneficiarias del programa PROSPERA que eran víctimas de coacción por parte de los funcionarios públicos promotores, los cuales les condicionaban la entrega de sus apoyos económicos a la compra de chocolates de marca Ensure. A través de una solicitud de información, las mujeres conocieron la ilegalidad de esta práctica, mostraron los documentos a los funcionarios del programa y se negaron a comprar el producto, afirmándoles, además, que podían ser denunciados ante las autoridades competentes.

Con este caso se resalta el efecto de la confianza y la percepción de utilidad por parte de otras mujeres beneficiarias, quienes al notar que algunas de ellas se negaban a comprar el producto, también comenzaron a rechazarlo. Al respecto, el equipo implementador sostiene que “cuando tú verdaderamente en lo inmediato, en lo práctico, en lo urgente para ellas, puedes coadyuvar para que puedan enfrentarse ante un abuso de poder, eso tiene unos efectos individuales, pero también a nivel colectivo. (D. Amezcua, entrevista a profundidad, 2018).

De esta forma se ha logrado disminuir las resistencias creadas por la desconfianza y la falta de percepción de utilidad; también se han logrado establecer puentes para que la información pública generada por los sujetos obligados permee en el ámbito comunitario. No obstante, se han observado casos en los que la desconfianza hacia las fuentes de información y el escepticismo sobre los procesos de acceso provocaron que las personas desistieran de la obtención de información.

Por ejemplo, en la localidad de San Juan Bartolomé, se ingresaron solicitudes para conocer los apoyos que recibiría una persona por los daños a su parcela causados por una obra pública; después de no recibir información de utilidad, el participante desistió de ingresar recursos de revisión, y dejó de responder a los mensajes del equipo.<sup>53</sup> Al respecto, la coordinadora del proyecto considera que “cuando ya no

---

<sup>53</sup> El señor Nicolás perdió su cosecha por las lluvias generadas por un frente frío y tuvo afectaciones en su parcela por la obra pública de desazolve y contención del río Tulijá; funcionarios municipales verificaron los daños causados por la inundación y la maquinaria pesada, y le aseguraron que recibiría un apoyo económico. Al no recibir el apoyo, se ingresaron solicitudes de información al municipio de Salto de Agua que respondió que no contaba con ningún programa de apoyos para las afectaciones causadas por fenómenos naturales; mientras que CONAGUA indicó que las obras se realizaron con el consentimiento de las personas propietarias de las parcelas, cosa que don Nicolás desmintió.

llevamos información, [...] cuando ya estamos viendo que el derecho no está siendo una herramienta de utilidad, pues [las personas] no tienen necesidad de estar perdiendo su tiempo” (D. Amezcua, entrevista a profundidad, 2018).

### **3.3.4 Los elementos cívicos en el uso de información pública. Impulsando la participación política informada.**

Los hallazgos del enfoque de alfabetismo cívico vinculan el acceso a información pública con su uso en la participación política. Por tratarse de información pública, se propone que las personas deben tener interés y conocimientos sobre la actuación de los organismos de gobierno, y, además, tener capacidades para participar informadamente como miembros de la comunidad. Es por ello que resulta necesario concentrarse en las capacidades cívicas de las personas, tomando en cuenta que el derecho a la información está ligado con la libertad de expresión y el ejercicio de otros derechos.

En este sentido, el programa pone atención en que las personas conozcan a los actores que intervienen en las temáticas de interés de las comunidades, los sujetos obligados y organismos garantes del DAI y sus responsabilidades. A lo largo de las actividades formativas y visitas comunitarias, el equipo implementador se encargaba de explicar de forma sencilla las atribuciones de los sujetos obligados a los que se les solicitaba información; poniendo especial atención en resaltar las obligaciones de los organismos públicos en el respecto y garantía de los derechos humanos.

Con respecto al interés en los asuntos públicos, los diagnósticos desde el enfoque comunitario sirvieron para garantizar que las temáticas tratadas y la información pública discutida, efectivamente responde a las necesidades y preocupaciones más importantes de las personas de la comunidad:

el proceso de diagnóstico sirve para saber hacia a dónde enfocar los esfuerzos [...] porque si solo se habla de derecho a la información, pues solo es un derecho interesante, pero si se habla del derecho focalizado con el interés comunitario o

colectivo tiene muchas potencialidades. (J. Villarruel, entrevista a profundidad, octubre de 2018).

Los diagnósticos realizados con metodologías participativas resultan fundamentales para facilitar que las comunidades mantengan el interés en la información durante el largo proceso para acceder a la misma. Esta actividad se realiza de manera constante, pues se reconoce que los contextos y las problemáticas van cambiando a lo largo del tiempo, y los intereses y motivaciones de las personas participantes también se modifican.

Ahora bien, además del interés y el conocimiento sobre los asuntos públicos, el programa destaca por desarrollar estrategias centradas en la utilización de la información. El prototipo de metodología de intervención desarrollada por el programa concluye con acciones específicas para el uso de información: En el paso 11, se analizan y discuten las posibles rutas de acción a seguir, mientras que en el paso 12 se concluye con la toma de acción, que incluye la vinculación con otros actores comunitarios relevantes y el diálogo con actores gubernamentales. Al respecto la coordinadora del programa opina que:

no basta con que la gente acceda a la información, sino que esa información le sirva de algo, si a ti te mandan un documento en el que, por la manera en que está planteado, tú no entiendes absolutamente nada porque te hablan como si fueras un ingeniero agrónomo o como si fueras un auditor, [...] ahí es cuando nosotros nos damos cuenta que no basta con el acceso, se tiene que garantizar que esa información sea útil para las personas, [...] el problema es qué se hace con esa información” (D. Amezcua, entrevista a profundidad, septiembre de 2018).

Con estas acciones, la información pública es aprovechada para visibilizar y denunciar actos indebidos y omisiones de las autoridades, respecto a los derechos humanos y las temáticas de interés de las personas y las comunidades.

El ejemplo más emblemático de uso exitoso de la información pública para la participación y la exigencia de cuentas es el caso de la comunidad Lázaro

Cárdenas,<sup>54</sup> que denunció que su centro de salud no contaba con personal médico, algunas veces solo asistían pasantes de tiempo parcial y les solicitaban cooperación para viáticos. Mediante una solicitud de información se evidenció que el centro de salud contaba con personal médico de tiempo completo, por lo que se estableció una denuncia ante la Secretaría de Salud del Estado y se logró sustituir al médico por el incumplimiento de los horarios de atención y la gratuidad del servicio.

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.<sup>55</sup> El equipo implementador dio seguimiento en la inscripción de los acuerdos de las autoridades ante el Registro Agrario Nacional, en los que se dejó constancia de su inconformidad ante megaproyectos de infraestructura que violan sus derechos.<sup>56</sup> En este caso, las personas participantes de distintas comunidades solicitaron una audiencia pública con las autoridades del municipio de Salto de Agua para solicitar información más amplia y justificada de los megaproyectos en construcción en los territorios de las comunidades. De esta forma, se usó la información obtenida en un proceso de rendición de cuentas con autoridades municipales.

Ahora bien, el equipo implementador también dio cuenta de algunas actividades de organización para la vigilancia comunitaria desarrolladas durante el trabajo de intervención de la organización. Por ejemplo, las mujeres de la comunidad Lázaro Cárdenas conformaron un grupo de seguimiento y vigilancia a la correcta operación del centro de salud de la comunidad y pedir cuentas al personal médico sobre sus actividades y los medicamentos disponibles. Otras acciones de monitoreo de recursos públicos ante las autoridades comunitarias también se observaron en la comunidad de Ruíz Cortínez, en la cual, las personas establecieron acciones de

---

<sup>54</sup> 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.”

<sup>55</sup> Este proceso, que se difunde en el cuento “Felipe y la información, derecho a la información y territorio”, comenzó por petición de las autoridades comunitarias y ante la situación de amenazas que sufrieron con motivo de la construcción de megaproyectos en sus territorios, y se realizaron solicitudes para conocer más detalles sobre las obras y proyectos que con impactos a sus territorios y sus derechos humanos.

<sup>56</sup> Aún con el proceso de acompañamiento ante las autoridades agrarias, el proceso se detuvo en el Registro Agrario Nacional, pues funcionarios públicos del organismo manifestaron que el oficio estaba extraviado, además, terminó el periodo de la jurisdicción de las autoridades comunitarias impulsoras de las acciones, y las personas pertenecientes al nuevo periodo no manifestaron el mismo interés por dar continuidad.

rendición de cuentas sobre el dinero obtenido por la entrada al parque turístico cascadas de Misol Ha.

En este punto es importante mencionar que el equipo implementador considera que uno de los aspectos que distinguen a este programa de otros esfuerzos institucionales es que se enfocan en el derecho a la información, que incluye la difusión de información e ideas, es decir, está ligado a la libertad de expresión y no solo el acceso a la información.

Este proyecto está basado en el derecho a la información y eso incluye todo, que las mujeres puedan saber qué pasa en su comunidad y se empoderen y tengan la fortaleza de poder decirle al comisariado, “oigan, tienen que volver a hacer la reunión con la SCT porque usted no puede tomar la decisión solo, nosotras también queremos saber y nosotras también queremos que nos digan qué va a pasar con nuestra comunidad”. Eso es el derecho a la información porque no solo es la SCT, también estás hablando y cuestionando a una autoridad comunitaria. (J. Villarruel, entrevista a profundidad, octubre de 2018).

Es decir, no solo se busca que las personas establezcan un diálogo con sujetos obligados a través de los procesos de acceso a la información, sino que también se fomenta la participación en espacios de comunitarios. De esta manera, se observa que las personas participantes vinculan estrechamente el uso de la información pública con la organización comunitaria y la participación en los asuntos públicos, como afirma la participante Marcela Martínez de Ruiz Cortines “es útil la información para poder defendernos mejor y si no nos organizamos, no servirá mucho” (Artículo 19, 2016a).

Sobre las acciones de diálogo y exigencia con autoridades de gobierno Aracely, quien se desempeñó como traductora e implementadora opina que “eran para que también se den cuenta los gobiernos que la gente está despertando, que el prepararse día con día, el defender sus derechos, [...] el tener herramientas para despertar ayuda mucho para que no se sigan aprovechando de las comunidades” (A. Pérez, entrevista a profundidad, octubre de 2018). Mientras que Rosa Sánchez de Lázaro Cárdenas considera que como resultado de las acciones del programa

“a raíz de eso la gente ya no se queda callada, ya nuestros vecinos de al lado no se quedan callados, ellos exigen y exigen.” (Artículo 19, 2016b)

### **3.3.5 Capacidades de sujetos obligados y organismos garantes para garantizar el acceso a la información y la no discriminación**

Además de las estrategias para desarrollar capacidades en las personas y comunidades, el programa también reconoce el papel fundamental que juegan los sujetos obligados y los organismos garantes para facilitar el acceso a la información. Los impactos de las acciones y estrategias se verán limitadas si los organismos públicos no cuentan con capacidades, recursos y voluntad para garantizar la entrega de información de calidad y útil para las personas, además de cumplir con sus obligaciones en materia de no discriminación por lengua.

Por ejemplo, en el caso de la “Escuela de jóvenes por el derecho a la información”, se lograron realizar ejercicios prácticos para usar la Plataforma Nacional de Transparencia PNT, además, se garantizó que la información solicitada fuera de especial interés para las personas participantes. Sin embargo, tuvieron que pasar varios meses para que el pleno INAI resolviera, mediante la resolución del recurso de revisión RRA 4434/17 que ordenó a la SEP a atender la solicitud en la lengua chol y en formato de audio que los jóvenes solicitaron.

Otro ejemplo revelador de la actuación omisa de los sujetos obligados es la información sobre programas de combate a la pobreza, pues se ha documentado que distintas beneficiarias de las comunidades dejan de recibir sus apoyos sin notificación. No obstante, el equipo implementador se encontró con el incumplimiento de la publicación de los padrones de beneficiarios como parte de sus obligaciones de transparencia, pues los padrones de que publican no están actualizados ni son de utilidad para verificar cambios en el estatus de las personas, lo que limita el DAI y los derechos de las personas como beneficiarias.

Esto es especialmente relevante porque muestra que, no basta con que la información sea de especial interés para las personas, pues los apoyos de

programas sociales en muchos casos son parte fundamental de la economía de las familias de las comunidades, y que se logre disminuir las barreras educativas y de conectividad para realizar una solicitud o una consulta, sin el adecuado cumplimiento de los sujetos obligados, difícilmente se accederá a información de utilidad para exigir sus derechos.

Por ejemplo, se observó que la SEDESOL actuó de mala fe y obstaculizó el ejercicio del derecho a la información del señor Diego Díaz de la comunidad de Ruíz Cortínez, que solicitó conocer su estatus en el programa 70 y más. Después de enviar un apercibimiento para solicitar más información y ampliar el tiempo de respuesta, el sujeto obligado decidió clasificar como reservada la información sobre el estatus de beneficiario, aludiendo a la protección de sus datos personales; aun cuando la solicitud adjuntó documentos proporcionados por el propio beneficiario. Además, se debe considerar que los padrones de beneficiarios son una obligación de transparencia por lo que deberían ser públicos, accesibles y actualizados.<sup>57</sup>

Otros ejemplos evidentes del mal desempeño de los sujetos obligados son la reserva de información sin los procedimientos requeridos, o bien, la ausencia de respuesta a solicitudes, por las cuales incluso se han establecido sanciones a los funcionarios públicos de transparencia de los municipios de intervención (Artículo 19, 2018). Asimismo, se ha documentado que cuando las personas realizan solicitudes a título personal los servidores públicos responsables han mostrado mayores resistencias a la entrega de información, que cuando son realizadas al nombre de la organización.

Durante la observación de campo también se hizo evidente que algunos sujetos obligados, sobre todo en el ámbito municipal, ejercen acciones de intimidación a las personas participantes del proyecto. En este sentido, el equipo implementador ha documentado que tanto funcionarios públicos municipales, como promotores de

---

<sup>57</sup> Después, el equipo implementador logró conocer vía telefónica que don Diego estaba dado de baja desde hace 6 años por motivo de una duplicidad en el registro de beneficiarios, es decir, que existe una persona con su mismo nombre y en la misma comunidad. Sin embargo, los familiares del beneficiario refieren que no recibió notificación, y la única información recibida, fue errónea y se la ofreció un funcionario promotor del programa. Debido a las características del caso, el equipo implementador se encuentra discutiendo posibles estrategias legales de defensa de los derechos del beneficiario.

programas sociales, han pedido a las personas participantes que dejen de solicitar información y de juntarse con la gente de la organización, para que reciban sus apoyos.

porque si [las autoridades] no cumplen con su papel y siguen haciendo el papel de ser opacos, de discriminar y de negar la información y de todo lo que estamos viviendo ahorita, de alargar plazos [...] es un elemento que nosotros no podemos controlar desafortunadamente y que impacta negativamente a nuestro proyecto (D. Amezcua, entrevista a profundidad, septiembre de 2018).

Con la experiencia de implementación del programa, se observa que de forma recurrente los sujetos obligados de todos los órdenes de gobierno no cuentan plenamente con lo que les mandata la ley para publicar y entregar información, y realizan distintas acciones que violan los derechos de las personas solicitantes. Por ejemplo, los sujetos obligados responsables de programas de desarrollo social, que incumplen con la publicación de padrones de beneficiarios actualizados y abiertos, como los del municipio con carencias en la documentación de sus acciones y las garantías de acceso y publicación de información.<sup>58</sup>

Para trabajar en estas barreras el equipo implementador realizó acercamientos con los organismos garantes del DAI en Chiapas y Tabasco, cuyo personal colaboró con talleres sobre el ejercicio del DAI, además de distintas actividades de sensibilización y capacitación en materia de derechos humanos, transparencia proactiva y accesibilidad en los contextos de las comunidades rurales. Sin embargo, el equipo documentó que ya sea por cuestiones del calendario electoral, como por la falta de interés y capacidades de los funcionarios públicos, no hubo un seguimiento para la implementación de acciones continuas.

Estos ejemplos nos hacen reflexionar sobre la importancia de estrategias más integrales que incluyan a los sujetos obligados y a los organismos garantes. Para

---

<sup>58</sup> El equipo implementador dio cuenta de la ausencia de información actualizada de los sujetos obligados de interés más recurrentes, tanto en el SIPOT como en sus portales de transparencia. Incluso la página web del municipio de Salto de Agua se mostró como suspendido y con la imagen del presidente municipal y exigiendo el pago del servicio web.

que cumplan sus obligaciones legales y programáticas, pongan especial atención en provisión adecuada de información pública a los grupos de la población en situación de vulnerabilidad. Además de generar las capacidades y actitudes necesarias en los servidores públicos para que sean sensibles sobre la importancia de su labor para el ejercicio de los derechos humanos de las personas.

### **3.4 Réplica y alianzas colaborativas. Acciones en los Altos de Chiapas con el proyecto “12 Mexicanxs” de OXFAM México.**

A partir de 2018, el programa “Transparencia Proactiva” estableció un convenio de colaboración con el proyecto de desarrollo comunitario 12 Mexicanxs de OXFAM México,<sup>59</sup> el cual se dedica a promover el desarrollo de personas de comunidades indígenas en vulnerabilidad, a través de distintas estrategias relacionadas con el cuidado del medio ambiente, la salud, la educación financiera, entre otros. Mediante esta alianza, el equipo de “Transparencia Proactiva” realizó actividades de réplica del proyecto en dos niveles:

Primero, con personas de organizaciones y colectivos de San Cristóbal de las Casas que realizan trabajo territorial en comunidades de los Altos, en temas como salud y nutrición, cuidado del medio ambiente y economía solidaria.<sup>60</sup> Y segundo, acciones de promoción de derechos humanos y derecho a la información con personas indígenas jóvenes de la escuela telesecundaria de la comunidad de Yocwitz, en el municipio de San Juan Cancún, así como actividades informativas con hombres pertenecientes al comité comunitario de agua de la localidad.<sup>61</sup>

---

<sup>59</sup> Ver apartado web del proyecto 12 mexicanxs de OXFAM México. Disponible en: <https://www.oxfamMexico.org/historias/mas-de-12-mexicanxs>

<sup>60</sup> Las organizaciones locales participantes fueron Alianza por la Salud Alimentación y Nutrición ASAN, Cántaro azul A.C., Fundación León XIII y Diseño y Capacitación para el Desarrollo y las Microfinanzas DICADEM S.C..

<sup>61</sup> San Juan Cancuc es un municipio de la zona altos de Chiapas, con una población de 34,829 personas (INEGI,2015). El 99.75% de las personas mayores de 3 años del municipio son hablantes de tzeltal y el 68.18% son monolingües, lo que lo convierte en el segundo municipio con mayor número de hablantes indígenas del estado.

En este proceso, las acciones para el acceso físico e intelectual a la información se realizaron a través de talleres con organizaciones civiles y colectivos con base en San Cristóbal de las Casas; además de acompañamiento para el seguimiento de solicitudes, el análisis y el procesamiento de la información. En el marco de estos talleres se difundieron casos de éxito y de utilidad de la información pública para la vigilancia gubernamental y la exigencia de cuentas, con lo que se buscó sensibilizar sobre la utilidad de la información pública y disminuir la desconfianza hacia los procesos de acceso.

Esto es fundamental porque con estas acciones se busca contribuir a que estas personas puedan convertirse en difusores de información pública en las comunidades en las que intervienen y lograr objetivos en las temáticas de interés de sus organizaciones y colectivos. Además, estos actores se constituyen como el puente de entrada a las comunidades para el trabajo directo con las personas en situación de vulnerabilidad ya que cuentan con experiencia y reconocimiento, e incluso algunas de ellas realizaron la traducción en las actividades realizadas.

Sin el contacto con organizaciones locales y el propio proyecto de OXFAM, difícilmente se podría haber tenido acceso a las acciones de intervención directa en la comunidad de Yocwitz, San Juan Cancuc. En primer lugar, con jóvenes de la telesecundaria de la comunidad, y en segundo lugar, con el comité del agua de la comunidad, a quienes se les ofreció una plática sobre los beneficios del derecho a la información para la defensa del territorio. Cabe mencionar que en este primer acercamiento, las personas de la comunidad se negaron a solicitar información pública sobre las posibles obras realizadas en el río Chacté, hasta que lo consultaran ante sus organismos de participación comunitaria.

En las acciones de réplica se observa la importancia de la vinculación del DAI con temas de interés; por ejemplo, en los talleres con organizaciones locales en San Cristóbal tuvieron un mejor seguimiento los procesos de acceso que efectivamente estaban relacionados a una necesidad identificada y alineada con los intereses de la organización. Las personas que tenían interés previo por temáticas específicas fueron las que le dieron seguimiento continuo a la solicitud que ingresaron y los

recursos de revisión; sin embargo, a otras personas que se les pidió presentar una solicitud de su interés como parte del ejercicio, no le dieron seguimiento, aún con el ofrecimiento de ayuda del equipo implementador.

La colaboración con el programa 12 Mexicanxs de OXFAM México también se ha extendido al estado de Yucatán, donde al término de la investigación, se encuentran realizando acciones de fomento del derecho a la información con personas jóvenes de la etnia maya en el municipio de Tahdziú, además del diálogo y colaboración con Kookay Ciencia Social alternativa A.C., organización civil local con trabajo territorial con mujeres de distintas comunidades. También se han realizado acciones de colaboración con el Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública INAIP Yucatán.

La observación de estas acciones ha sido valiosa para ilustrar la necesidad de diseñar estrategias y acciones de ruta de acción para el uso de información pública deben responder a las características específicas y contextos de las comunidades y las personas. A través de la vinculación de la información pública con las agendas temáticas de organizaciones con experiencia previa en las zonas de intervención y procurando generar procesos para usar información pública en el logro de objetivos personales y comunitarios.

### **3.5 Principales hallazgos del estudio de caso**

El análisis del programa Transparencia Proactiva, tanto en la parte documental como la observación en campo, permitieron encontrar algunos hallazgos importantes que pueden ser de especial utilidad para la realización de propuestas de política pública con base en teorías y experiencias prácticas. Los hallazgos más importantes del estudio de caso se muestran en la Figura 5, que enlista algunos de los elementos observados de acuerdo con el marco analítico de capacidades propuesto.

**Figura 5. Hallazgos del análisis del programa Transparencia Proactiva, de acuerdo con el marco analítico de capacidades.**

<b>Capacidades de acceso y uso de información pública (categorías de análisis)</b>	<b>Hallazgos del análisis del programa Transparencia Proactiva</b>
Acceso físico, Capacidades digitales	El programa ha realizado acciones piloto para el acceso físico y el desarrollo de capacidades digitales a través de la donación de tabletas electrónicas a un colectivo de mujeres de una de las comunidades de intervención. Por otro lado, emplea estrategias para que las personas, en especial las jóvenes, utilicen los medios digitales para el acceso a la información pública.
Acceso intelectual, Capacidades informacionales	El proyecto realiza actividades para reconocer necesidades de información de las personas; además, ofrece asistencia a las comunidades en el procesamiento y análisis de la información pública obtenida.
Acceso social y comunitario	El programa aplica estrategias para construir un lenguaje común entre la información pública generada por los sujetos obligados, y el lenguaje del equipo implementador y las personas participantes. Por otro lado, el programa busca disminuir el desinterés y la desconfianza en los procesos de acceso a la información a través de la difusión oral de experiencias exitosas por parte de las personas participantes.
Capacidades cívicas y participación política informada	El programa emplea diagnósticos comunitarios para asegurar trabajar en las temáticas de interés para las personas participantes y promueve el conocimiento sobre los asuntos públicos. El programa ofrece acompañamiento a las personas participantes para el uso de la información pública en procesos de participación comunitaria y rendición de cuentas.
Capacidades institucionales de sujetos obligados y organismos garantes	El programa reconoce la importancia del desempeño de los sujetos obligados y ha realizado acercamiento con organismos garantes locales para garantizar el derecho de acceso a la información pública sin discriminación.

Fuente: elaboración propia

En el siguiente capítulo se concluye analizando algunos de los elementos para la incorporación de un enfoque de desarrollo de capacidades para el uso de información pública, partiendo de las observaciones realizadas en el estudio de caso y el marco teórico conceptual.

## **Capítulo 4. Propuestas de política pública para el fomento del uso de información pública mediante el desarrollo de capacidades.**

En este apartado, se concluye argumentando sobre la necesidad de construir políticas públicas para expandir el uso de información pública entre las personas en situación de vulnerabilidad a partir de un enfoque de capacidades humanas. Asimismo, se presentan algunas recomendaciones para desarrollar estrategias enfocadas a disminuir las barreras para el acceso y uso de la información pública, basado en las observaciones del estudio de caso y los estudios académicos revisados, considerando el marco normativo y los programas y políticas desarrolladas en México.

En la primera parte se reflexiona sobre el panorama actual de la implementación de las leyes de transparencia y acceso a la información, y en particular sobre la propuesta de Plan Nacional de Socialización del DAI (PlanDAI), con especial énfasis en mostrar sus áreas de oportunidad para lograr impactos en el uso de información pública por parte de personas en situación de vulnerabilidad. Posteriormente, se ofrecen algunas ideas para diseñar políticas públicas que fomenten los distintos tipos de capacidades requeridas en las personas y las comunidades para el uso de información pública y la participación cívica, en el marco de la implementación de los programas vigentes.

### **4.1 Balance sobre la implementación de las legislaciones de transparencia y acceso a la información.**

Como se ha señalado, México cuenta con un amplio recorrido en el marco normativo y programático de transparencia y acceso a la información. Sin embargo, en la implementación de las normas y programas ha dominado una lógica burocrática de cumplimiento normativo, bajo la cual, los sujetos obligados publican información y

responden solicitudes sin considerar los contextos y las limitantes para el acceso de las personas a las que va dirigida. Por otro lado, tampoco se observa que las acciones tomen en cuenta el posible uso que le darán “los usuarios” a la información pública una vez entregada (Luna, 2013).

Las acciones institucionales han enfocado su atención en los procedimientos y rutinas al interior de los sujetos obligados, para llenar plataformas electrónicas y responder solicitudes, sin tener claridad sobre los impactos en el uso de la información y los beneficios que genera. Esto se ha traducido en un derecho que, al estar codificado en un lenguaje técnico y procesos burocráticos mayormente electrónicos; se encuentra más al alcance de personas con conectividad y alto grado de estudios (INAI, 2017; INEGI, 2016), y no ha logrado expandirse hacia los sectores en vulnerabilidad que pueden ser beneficiarios del uso de información pública.

Además, no se conocen los niveles de utilización e impactos de la publicación y entrega de información pública en la ciudadanía, es decir, los beneficios reales de todos los recursos invertidos para consolidar los procesos administrativos. Hasta ahora, los esfuerzos se orientan más a lograr buenos resultados en términos de cumplimiento normativo, sin considerar los posibles impactos de la información pública en el desarrollo humano de las personas, para la participación ciudadana y la rendición de cuentas, que, de acuerdo con los discursos más extendidos, se posibilitan con el ejercicio del DAI.

Por otro lado, las normas vigentes también consideran obligaciones de promoción del derecho, sin embargo, hasta ahora las acciones se han realizado con un enfoque de promoción masiva, dirigido a aumentar los niveles de conocimiento del DAI y los organismos, e incrementar el número de usuarios de las plataformas de acceso a información. Es necesario hacer notar que, aunque las personas conozcan el DAI y los organismos garantes, no quiere decir que cuentan con las herramientas necesarias para acceder a información pública y utilizarla para el cumplimiento de objetivos en el ámbito personal o comunitario.

La LGTAIP en su artículo 54 fracción VII, indica como obligaciones de los organismos garantes el desarrollo de programas de “formación de usuarios del derecho”, con lo que se observa que el foco de atención, como se ha dicho, es que las personas sean usuarias de plataformas y procesos, que son excluyentes para algunos sectores en vulnerabilidad. Dicho de otra forma, el objetivo principal de las políticas de acceso a la información no debería estar exclusivamente centrado en los promover los procesos y responsables para ejercer un derecho; más allá de eso, las políticas se deberían enfocar en lograr impactos en el uso de información pública y conseguir beneficios medibles.

Es por ello que, en primer lugar, es necesario dejar atrás el enfoque de cumplimiento normativo para construir políticas públicas, es decir, que las acciones institucionales deben estar orientadas a la resolución de problemáticas concretas identificadas, con resultados e impactos que puedan monitorearse y evaluarse a fin de conocer su efectividad. El cumplimiento normativo debe estar ceñido a objetivos y metas de política, para lograr que efectivamente los recursos invertidos en cumplir con los preceptos legales traerán resultados e impactos visibles.

En cuanto a las políticas de difusión y promoción, es necesario discutir nuevos enfoques para lograr que no se limiten la promoción de un derecho y de las instituciones para garantizarlo. Como afirma Guerrero (2009, pág.71), “en la difusión de conocimiento sobre un derecho fundamental tan complejo como el DAI, parece ineficiente conducir campañas caras a la población general, usando medios masivos caros.” De manera que, en primer lugar, se debe reconsiderar el uso de medios masivos como herramienta fundamental para lograr los objetivos de política pública.

Por otro lado, es necesario poner atención en trascender al conocimiento para buscar objetivos en el uso de la información pública. Es decir, no se trata únicamente de que las personas conozcan que tienen un derecho y memoricen los procesos, requisitos y responsables para acceder a información pública, si las personas perciben que estos procesos funcionan y que vale la pena en términos de tiempo y recursos, realizar una solicitud o una consulta web.

Estas acciones y en especial las desarrolladas con programas de intervención directa, no deberían enfocarse únicamente en cumplir con la obligación de lograr más “usuarios” del derecho, sino que deben reconocer que el DAI es un derecho cuyos procesos excluyen a gran parte de las personas y que se deben considerar sus contextos y capacidades. Hay personas que, por limitaciones del lenguaje, de alfabetismo, conectividad, entre otras, difícilmente podrán realizar autónomamente todas las acciones necesarias para sacar provecho de una solicitud de información o una consulta de obligaciones de transparencia.

No obstante, que las personas no puedan ejercer de forma autónoma el derecho, es decir, que no sean capaces de convertirse en “usuarios” para realizar una consulta o una solicitud, bajo la lógica de cumplimiento normativo, no necesariamente los deja fuera de los beneficios del uso de información pública. Hay que recordar que la normatividad mexicana reconoce dentro del DAI también la difusión de información, de manera que las políticas deben centrarse en lograr el uso de información pública, para lograr impactos en las personas en vulnerabilidad y no únicamente resultados en términos de los procesos de acceso.

Es necesario tomar en cuenta también que, bajo una lógica centrada meramente en la administración pública, mientras el sujeto obligado cumpla con los tiempos y no exista un recurso de inconformidad, el proceso de acceso se da por finalizado. De esta forma, se ha construido un sistema de incentivos de cumplimiento normativo que reconoce e incluso premia a los sujetos obligados que cargan toda la información que les indica la ley y responden todas sus solicitudes, pero que no necesariamente analiza la calidad, utilidad y los impactos de esa publicación y entrega de información.

Por otro lado, poniendo atención en el punto de vista de las personas, aun cuando se logre derribar las barreras digitales y de lenguaje para hacer una solicitud o una consulta, todavía existe un largo camino para validar, interpretar y usar esa información. Es por ello que cobra especial relevancia el estudio del acceso y uso de información centrándose en el punto de vista de las personas, para lograr que el

impacto de las acciones de cumplimiento normativo se observe en las comunidades y la ciudadanía, y no únicamente en las oficinas gubernamentales.

A partir de estas reflexiones, en la próxima sección se discuten algunos elementos clave de la primera propuesta de Plan Nacional de Socialización del Derecho de Acceso a la Información (PlanDAI), haciendo énfasis en señalar las fortalezas y áreas de oportunidad para modificar el enfoque de promoción del DAI y lograr un instrumento de política pública orientado a lograr expandir los beneficios del uso de información pública a las personas.

#### **4.1.1 Comentarios sobre la propuesta de Plan Nacional de Socialización del Derecho de Acceso a la Información (PlanDAI).**

En agosto de 2018 se publicó para consulta la primera propuesta de Plan Nacional de Socialización del Derecho de Acceso a la Información (PlanDAI) a cargo del INAI,<sup>62</sup> herramienta de política que consideró opiniones de personas provenientes de la sociedad civil, la academia y servidores públicos.<sup>63</sup> La principal relevancia de este instrumento programático es que establece una ruta a seguir para el cumplimiento de las obligaciones legales de los organismos garantes en materia de difusión y promoción del DAI. Es decir, las acciones realizadas hasta ahora de forma dispersa y diferenciada entre los organismos garantes podrán realizarse de manera coordinada y sistemática, lo que permitirá su monitoreo y evaluación.

Otra fortaleza de la propuesta es la consideración de los contextos regionales del país, pues prevé el desarrollo de planes y redes locales de socialización del DAI, en las que se pretende que participen personas de la academia, sociedad civil,

---

<sup>62</sup> Derivado de las obligaciones en materia de promoción y difusión que establece la normatividad vigente y el Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información PROTAI Ver apartado 1.2 El marco jurídico de la política de acceso a la información pública en México.

<sup>63</sup> Ver Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y protección de datos personales INAI. Consulta pública Plan Nacional de Socialización del Derecho de Acceso a la Información PNSDAI. Disponible en línea en <http://proyectos.inai.org.mx/plandai/>

organismos garantes y sujetos obligados en el desarrollo de acciones acordes a los contextos particulares de los estados. También es de resaltar la idea de formación de personas que fungirán como facilitadoras del DAI y que tendrán la función de promover el derecho ante los distintos públicos objetivos, así como dar acompañamiento en el proceso de acceso y documentar los procesos.

No obstante, aún con las fortalezas del Plan, se observa que se orienta al cumplimiento de su atribución de crear programas para formar “usuarios” del DAI, es decir de los procesos y plataformas disponibles para ejercerlo. La definición del problema, que reconoce causas como la complejidad de los procesos para ejercer el DAI y el incumplimiento de obligaciones de los servidores públicos. Por otro lado, identifica también los bajos niveles de conocimiento y percepción sobre la utilidad del derecho.

Dicho de otra forma, la problematización está basada en la falta de cumplimiento normativo de los sujetos obligados en primera instancia; y, en segundo término, en la promoción del DAI para incrementar su conocimiento y aumentar la percepción como un derecho de utilidad.<sup>64</sup> Dado que se identifica una problemática de percepción, la propuesta busca incidir en la opinión que tienen las personas sobre el DAI como un derecho útil o aprovechable. Es decir, la propuesta está orientada a promover el DAI y los beneficios de su uso, sin cambiar hacia un enfoque centrado en el uso y aprovechamiento de la información pública.

Es así como la propuesta busca establecer acciones como la difusión de videos con casos éxito y otras estrategias promocionales de difusión masiva, que ya se han usado y cuyos impactos no son demostrables. Por ejemplo, se dice que se llegará a la población objetivo a través de acciones de difusión como la Caravana de la Transparencia y una campaña de videos sobre la utilidad del derecho, o un “Premio Nacional a las mejores prácticas en el Aprovechamiento del DAI”,<sup>65</sup> pero no se

---

<sup>64</sup> Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. “Plan Nacional de Socialización del Derecho de Acceso a la Información”. Publicación pendiente. México, 2018. pág. 8.

<sup>65</sup> Ibid. pág. 46

ofrece evidencia empírica que estos sean los medios idóneos para lograr el uso y aprovechamiento de la información pública.

Ahora bien, la propuesta reconoce que “para concretar el aprovechamiento del DAI, necesariamente deberán existir o generarse las capacidades suficientes en los usuarios”.<sup>66</sup> Sin embargo, no se identifica qué tipos de capacidades se deberán desarrollar en las personas, a lo largo de un camino que inicia con la realización de una solicitud clara y dirigida al sujeto obligado preciso, pasa por la obtención una respuesta satisfactoria, su procesamiento y análisis, para el posterior uso de la información.

También es necesario decir que la propuesta de política no pone la atención suficiente en el desarrollo de acciones y estrategias que la promoción y los procesos de acceso efectivamente sean completados satisfactoriamente y se obtenga información útil que pueda lograr beneficios concretos en las personas y las comunidades. Es decir, no se logra cambiar la atención en la promoción del derecho por sí mismo para incrementar su ejercicio, hacia un enfoque centrado a conseguir beneficios tangibles con el uso de la información pública para la exigencia y ejercicio de derechos humanos, haciendo énfasis en las personas en situación de vulnerabilidad.

Teniendo en cuenta el balance sobre la propuesta de Plan Nacional de Socialización del DAI, en la siguiente sección se ofrecen algunas lecciones derivadas del estudio de caso y la discusión de evidencias teóricas y empíricas, que pueden ser consideradas para enriquecer la propuesta programática vigente y se logre el desarrollo de una política pública orientada a fomentar las capacidades de las personas y comunidades en situación de vulnerabilidad para el acceso y uso de información pública.

---

<sup>66</sup> Ibid. Pág. 4.

## **4.2 Consideraciones de política pública de desarrollo de capacidades para el acceso y uso de la información pública.**

En la propuesta de PlanDAI no se identifica la inclusión de enfoques que permitan reconocer a las personas como lo que son: ciudadanos y sujetos de derechos, y no únicamente usuarios de plataformas o beneficiarios acciones institucionales de promoción y difusión. Por estas razones, se propone que la propuesta se debe enriquecer para incorporar evidencias teóricas y empíricas que le permitan reconocer el valor de la información pública para el desarrollo humano y se orienten a disminuir las barreras para el uso de información pública como una cuestión de capacidades.

Dado que el derecho a la información no está limitado al acceso, los impactos de las acciones de la política deben ir más allá de la formación de usuarios para considerar de forma prioritaria el fomento del uso de información pública para la obtención de beneficios individuales o comunitarios. Además, se debe buscar la vinculación del uso de información pública en la exigencia y defensa de otros derechos humanos, de manera que se deje de promover al DAI por sí mismo, y comenzar a hablar de la utilidad de la información pública en temáticas como el derecho a la salud, la educación, el medio ambiente sano, entre otros.

También es necesario poner mayor atención en los contextos y capacidades de las personas para el uso de información pública, con estrategias que atiendan las barreras a las que se enfrentan las personas en situación de vulnerabilidad. Como se ha señalado, existen evidencias académicas y empíricas que concluyen que las personas requieren contar con capacidades y habilidades de distintos tipos para lograr el uso de información pública; es por ello que se propone que el enfoque de capacidades resulta idóneo para atender las barreras de las personas en vulnerabilidad.

La inclusión de un enfoque de capacidades podría ser de gran utilidad para lograr que las obligaciones legales de los organismos garantes y sujetos obligados efectivamente logren el uso y aprovechamiento de la información pública. El

enfoque puede dar luz sobre las capacidades que, de acuerdo con la primera propuesta de PlanDAI se requieren en el acceso a información; también es de utilidad para identificar las acciones y estrategias más efectivas para el logro de resultados e impactos verificables.

Es por ello que se debe modificar la idea de creación de “usuarios” del derecho, es decir, que el acceso físico a la información no sea el objetivo único ni el más importante de la política pública. Por el contrario, teniendo en cuenta el uso de la información pública como objetivo de política pública, cobran especial relevancia las estrategias de acompañamiento y el desarrollo de capacidades en distintos ámbitos por parte de las personas y las comunidades, para lograr objetivos individuales o comunitarios.

Mediante este enfoque, y considerando los hallazgos de la investigación, se propone que las políticas públicas se deben orientar a desarrollar capacidades digitales e intelectuales que les permitan identificar las necesidades de información, acceder a los medios donde se distribuyen, y poder procesarla e interpretarla una vez obtenida. Además, las políticas deben considerar algunos elementos sociales como la desconfianza o la percepción de utilidad, así como acciones para desarrollar las capacidades cívicas necesarias para el uso de información pública.

El enfoque de capacidades también permitirá poner especial atención en los elementos contextuales que favorezcan el ejercicio del derecho, pues la efectividad de las acciones y estrategias para desarrollar capacidades en las personas y las comunidades dependerá del grado de cumplimiento de las obligaciones legales y programáticas de los sujetos obligados y los organismos garantes. Estos elementos son indispensables para la búsqueda de un modelo basado en la utilidad de la información pública, que busque impactos personales y comunitarios con el uso de información, más allá de las acciones de promoción.

Es decir, se propone el desarrollo de capacidades digitales, intelectuales o informacionales, y sociales, para que las comunidades efectivamente accedan y validen la información pública; y además, utilicen la información pública para llevar

a cabo acciones de participación cívica. Con base en los resultados del estudio del programa “Transparencia Proactiva”, en la siguiente sección se identifican algunas acciones y estrategias que pueden considerarse en una política con enfoque de capacidades para lograr el uso de información pública en comunidades en situación de vulnerabilidad.

#### **4.2.1 Lecciones del programa “Transparencia proactiva” para el desarrollo de una política pública con enfoque de capacidades.**

El análisis del programa “Transparencia Proactiva” ofrece algunos elementos de interés que pueden ser considerados en el desarrollo de una política con enfoque de capacidades para el uso de información pública en comunidades en situación de vulnerabilidad que se describen a continuación.

En primer lugar, la concepción del ejercicio del DAI como un proceso amplio y complejo, que requiere la generación de capacidades autónomas de las personas y las comunidades, y relacionado con esto, la orientación al uso de información pública. El programa desarrolla estrategias de acompañamiento para el uso de información pública y el logro de beneficios comunitarios, la efectividad de las acciones se observa cuando las personas obtienen algún beneficio identificable en su vida inmediata.

Tratándose de grupos de la población en situación de vulnerabilidad, se hace énfasis en el fracaso de un modelo de promoción, pues las barreras de género, lengua, escolaridad, conectividad, entre otras, impactan negativamente en que las personas memoricen los procesos necesarios para el ejercicio del DAI (Zermeño, 2010). De manera que el foco de atención debería estar en el uso de la información pública para el logro de objetivos personales o comunitarios, más allá de la formación de usuarios de los medios de acceso.

En este sentido vale la pena destacar el uso de metodologías de intervención comunitaria y los enfoques de derechos humanos, interculturalidad y género, que se deben considerar transversalmente para que las acciones realmente conciban a

las personas como sujetos de derechos, más que usuarios o beneficiarios. Además, se deben enfocar los esfuerzos en el acompañamiento en el uso de la información pública para la exigencia derechos, y no promocionar exclusivamente al DAI por sí mismo.

### ***a) Estrategias de acceso físico***

En cuanto al acceso físico a la información, se deben reconocer los efectos de la brecha digital y llevar a cabo de estrategias para fomentar la alfabetización digital y el conocimiento de los procesos tecnológicos de acceso. Esto es necesario porque si bien habrá algunos públicos objetivos que cuenten con menores resistencias para el uso de herramientas electrónicas, como personas jóvenes, con conexión a internet y hablantes de español, algunas otras personas por su edad, lengua o grado de estudios cuentan con barreras que difícilmente podrán ser atendidas por una política centrada en la información pública.

Por ello, se debe fomentar el uso de las tecnologías y de forma paralela se deben crear estrategias para no marginar del derecho a las personas que no pueden acceder. Esto, por ejemplo, a través del acompañamiento y asistencia técnica del equipo implementador en las consultas web o solicitudes electrónicas, de manera que se facilite el acceso a la información pública en tanto se desarrollan las capacidades tecnológicas en algunas de las personas de las comunidades.

Además de ello, el programa reconoce que las plataformas digitales de acceso a la información no están construidas bajo la lógica del uso de las personas, sino para el cumplimiento normativo de los sujetos obligados, son repositorios de datos que no son accesibles para la mayoría de las personas. De manera que sus objetivos son más amplios que la mera formación de usuarios de las plataformas para ejercer el derecho, sin dejar de lado la necesidad de desarrollar capacidades digitales en personas de las comunidades.

En resumen, el programa Transparencia Proactiva es una muestra del reconocimiento de la importancia del aspecto digital para que las personas accedan

a información pública en México. Es por ello que las políticas públicas deben tomar en cuenta la alfabetización digital de las personas como un elemento transversal para el desarrollo de las capacidades informacionales requeridas para acceder y utilizar información pública. En un primer momento, se pueden aprovechar las habilidades de uso de dispositivos con los que cuentan las personas jóvenes de las comunidades para posteriormente desarrollar habilidades también en personas de mayor edad.

Por otro lado, se deben desarrollar acciones interinstitucionales, coordinadas con las políticas de infraestructura digital y educativa para que se procure el acceso a la información pública en escuelas, bibliotecas y centros digitales,<sup>67</sup> con especial énfasis en las comunidades con bajos niveles de conectividad y alfabetización digital. De manera que existan personas con capacidades de acceso a información pública que puedan orientar a las personas interesadas.

### ***b) Estrategias de acceso intelectual o informacional***

En el cambio de enfoque propuesto, en primer lugar, es necesario partir del hecho de que la entrega de información pública con lenguaje técnico y en medios digitales hace necesario de conocimientos especializados y capacidades tecnológicas, por lo que está demostrado que las personas con mayores niveles de estudio cuentan con más posibilidades de utilizar el DAI (Zermeño, 2010).

En el estudio de caso, las estrategias de intervención comunitaria para que las personas reconozcan sus problemáticas individuales y comunitarias como cuestiones que pueden ser resueltas con información, es decir, se reconocen las necesidades de información a partir de problemáticas identificadas. Este es un paso elemental para sensibilizar sobre la importancia del derecho a la información y motivar a las personas para ejercerlo.

---

<sup>67</sup> De acuerdo con el artículo 54 fracción IX de la LGTAIP, los organismos garantes del derecho a la información cuentan entre sus atribuciones la “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.”

Con respecto al análisis e interpretación de la información, es necesario el acompañamiento de equipo especializado que se encargue de las labores de acceso, análisis y procesamiento de la información pública, en tanto que no se formen personas de las propias comunidades con los conocimientos y capacidades necesarias. De esta manera se buscaría centrarse en la entrega de información accesible y de utilidad para las comunidades a corto plazo y generar procesos más amplios de desarrollo de capacidades a mediano y largo plazo.

En esta categoría, el programa Transparencia Proactiva ofrece una muestra de los aspectos mínimos que se deben considerar en una intervención para lograr desarrollar capacidades informacionales en las personas. Las políticas públicas en la materia deben considerar en primera instancia, estrategias para lograr la identificación de necesidades de información comunitaria y mostrando la importancia de los procesos de acceso para la resolución de problemáticas. De igual forma, resulta relevante la existencia de apoyo técnico en el proceso de análisis y procesamiento de la información, en tanto las personas desarrollan las capacidades requeridas.

### ***c) Estrategias de acceso social o comunitario a la información***

Otro elemento fundamental en el marco analítico de capacidades es la disminución de barreras sociales que pueden limitar el acceso a la información, por ejemplo, la desconfianza que puede causar censura de la información. Para lograr el acceso social a la información, esto es, que la información pública efectivamente pueda permear al ámbito comunitario, es necesario que las personas reconozcan beneficios en el uso de información pública, de forma que sean conscientes de la necesidad de acceder a ella y usarla para el logro de objetivos, por lo que la política pública debe privilegiar el logro de casos exitosos dentro de las mismas comunidades y que las personas se vuelvan difusoras de las experiencias.

Además de ello, es necesario poner atención al uso de estrategias de intervención comunitaria para lograr el uso de un lenguaje común entre las personas participantes y el equipo implementador. Este fue un elemento indispensable en el

estudio de caso, consistente en el análisis conjunto de la información pública y la discusión de posibles rutas de acción para su utilización. De manera que se impulse con ello la utilidad de la información pública para la toma de decisiones comunitarias y en su caso, la obtención de beneficios personales.

Ahora bien, se deben considerar estrategias y acciones para disminuir las barreras causadas por la desconfianza hacia las fuentes de información y el choque entre “pequeños mundos informacionales” distintos. Para ello es importante revisar el nivel de acceso social a la información, y asegurar que las personas entienden el lenguaje burocrático de la transparencia gubernamental, a través del uso de conceptos comunes entre los participantes.

En resumen, las acciones de intervención comunitaria cuentan con el potencial para impactar en los aspectos sociales o comunitarios que intervienen en el acceso a la información pública. En primer lugar, a través de la formación de un lenguaje común entre las personas participantes con el que se pueda explicar la información pública de manera accesible. En segundo lugar, es importante que las personas participantes se conviertan en difusoras de las experiencias de acceso y uso de información pública, de manera que por medio de la tradición oral, las personas venzan la desconfianza y se motiven a ejercer su derecho a la información.

#### ***d) Estrategias cívicas de uso de información***

El uso de información pública como objetivo de política pública debe buscar la utilidad de la información en procesos comunitarios de toma de decisiones, de participación, exigencia de cuentas, denuncia de funcionarios públicos, entre otros. Es por ello que cobra especial relevancia la vinculación con la exigencia y ejercicio de otros derechos humanos y las acciones de acompañamiento para el uso de información, incluyendo la toma de decisiones comunitarias y la elaboración de rutas de acción.

Hay que poner atención que la información pública es un elemento fundamental para la participación política, la vigilancia de las acciones de los gobiernos y los

recursos públicos, y los derechos humanos. Es por ello que, un cambio del enfoque promocional exige que se conciba al acceso a la información como una herramienta para la participación comunitaria y el empoderamiento ciudadano, es decir, usar el derecho a la información como un medio y no un fin en sí mismo.

Una política orientada al uso de información pública debe considerar estrategias de empoderamiento de las personas como sujetos políticos con capacidades para el desarrollo de procesos de organización comunitaria y toma de decisiones. De esta forma, se orientaría el uso de la información pública en la participación ciudadana, la vigilancia gubernamental, la denuncia de malas prácticas y la exigencia de otros derechos humanos.

Es por ello que se recomienda que las acciones de intervención consideren aumentar el conocimiento de los asuntos públicos y los organismos de gobierno en las personas participantes, así como la sensibilización sobre el papel de la ciudadanía en la democracia y la vigilancia de recursos públicos. De la misma manera, se deben desarrollar acciones para asegurar el uso de la información pública en procesos de participación comunitaria como la toma de decisiones, la evaluación de las acciones gubernamentales y la exigencia de rendición de cuentas.

#### ***e) Estrategias con organismos garantes y sujetos obligados***

El enfoque de capacidades centra su atención en el ámbito individual de las personas, no obstante, hace especial énfasis en los elementos contextuales que pueden limitar el desarrollo de capacidades para el ejercicio de derechos humanos. En esta investigación, se identificaron distintas barreras con las que cuentan las personas para acceder a información pública, algunas de ellas, como las relacionadas con el acceso a tecnologías y las desigualdades educativas, difícilmente podrán ser atendidas por una política pública centrada en la información pública.

Las políticas cuentan con un amplio marco normativo y programático que debe ser implementado de forma adecuada para garantizar el acceso a la información. Esto

es, que los sujetos obligados faciliten el acceso a la información de utilidad para las personas como un derecho humano, y tomando en cuenta que la publicación y entrega de información es solamente un paso para el logro de los objetivos de política pública enfocados en el uso de la información pública.

Es necesario mencionar que se debe poner atención en las capacidades y recursos para el cumplimiento normativo y programático de los sujetos obligados y organismos garantes, para que efectivamente desarrollen sus acciones con los enfoques de derechos humanos y no discriminación en el acceso a la información que le mandatan las leyes y programas. Además, se debe priorizar la publicación de información focalizada que atienda los contextos de las personas con énfasis en las que se encuentran en situación de vulnerabilidad.

Las acciones de los sujetos obligados se deben enfocar en publicar información relevante de acuerdo con su actividades y temáticas específicas, prestando atención por ejemplo, en información sobre programas sociales, educación y medio ambiente que pueden generar beneficios para comunidades específicas. El cambio de enfoque de las políticas públicas debe considerar sus impactos en la ciudadanía sobre todo en términos de utilidad de la información pública para el cumplimiento de objetivos personales o comunitarios.

#### **4.3 Elementos para fortalecer la propuesta de Plan Nacional de Socialización del DAI PlanDAI.**

Algunos de los elementos propuestos en el Plan Nacional de Socialización del DAI PlanDAI, como las redes locales de socialización y la formación de personas promotoras, pueden ser una herramienta valiosa para el cambio de la política hacia un enfoque de capacidades. A continuación, se sugieren algunos ajustes a la propuesta de política pública de acuerdo con las aportaciones académicas revisadas y los hallazgos observados en el estudio de caso.

***a) La vinculación territorial con organizaciones con reconocimiento comunitario.***

Este elemento resulta fundamental para el desarrollo de propuesta de política pública, pues permitiría el acercamiento con organizaciones civiles y colectivos que cuenten con trabajo territorial previo en las zonas de intervención. De esta forma, se asegura que las acciones de verdad se basen en la utilidad de la información para el ejercicio de los derechos humanos, y no se promoció al DAI por sí mismo.

Hay que recordar que, de acuerdo con las experiencias del proyecto IFAI Comunidades, un elemento clave fue la confianza que se logró en las personas beneficiarias a través de las organizaciones de la sociedad civil con reconocimiento comunitario. “La presencia de una parte intermediaria y con confianza comunitaria, con canales efectivos de comunicación con las comunidades, es una condición necesaria para la efectiva difusión gubernamental del derecho entre estos grupos sociales” (Guerrero, 2009, pág. 71)

En el programa Transparencia Proactiva, el equipo implementador estableció relaciones con CAM, organización promotora de los derechos de las mujeres en la zona norte de Chiapas, y en las acciones de réplica en la zona Altos del estado, se alió con organizaciones con agendas en temas de medio ambiente, agua y alimentación. De manera que las acciones estuvieron orientadas a usar el DAI como una herramienta de utilidad para la realización de acciones en sus temáticas de interés y la consecución de las agendas de las organizaciones.

En este punto cobra especial relevancia la vinculación del DAI con temas relevantes en las zonas de intervención y permitir la realización de acciones conjuntas y agendas para el uso de información pública en las actividades de las organizaciones. De manera que, las mismas organizaciones encuentren la utilidad del derecho para la consecución de sus objetivos organizacionales y la facilitación de sus labores en territorio. Esto sería idóneo para fomentar que se apropien del discurso de la utilidad de la información pública y lo promuevan en las comunidades donde intervienen.

En este sentido, es importante pilotear estrategias para llegar a organizaciones civiles y colectivos con trabajo territorial previo en diferentes zonas del país, además de profundizar el trabajo de investigación y documentación sobre el uso de información pública en temáticas relevantes como la seguridad pública, programas sociales, medio ambiente, entre otras. Por otra parte, es necesario fomentar los estudios y experiencias que vinculan a la DAI con las temáticas que preocupen a las personas y a los colectivos y organizaciones que trabajan en temas importantes de la agenda pública.

El elemento de la vinculación territorial con organizaciones y colectivos con trabajo previo y reconocimiento comunitario es un elemento fundamental que deberá tomarse en cuenta en los planes locales de socialización del DAI que prevé la propuesta de Plan DAI. La creación de alianzas de organizaciones y colectivos también es importante para vincular el derecho a la información con las temáticas en las que trabajan, de acuerdo con sus contextos y capacidades.

***b) Las personas promotoras de información pública en las comunidades.***

Otro elemento fundamental de la propuesta de PlanDAI son las acciones con personas promotoras o facilitadoras de la información pública, al respecto hay que destacar la importancia de que personas de las mismas comunidades que funjan como traductoras. Esto resulta indispensable para que las personas reconozcan al actor que acompañará el proceso, además de que facilitaría el desarrollo de lazos de confianza.

El éxito de las acciones también requiere que las personas intermediarias se apropien del discurso de la política y reconozcan la utilidad de la información pública, por lo que las acciones de capacitación y sensibilización resultan fundamentales. En el mismo sentido, recobra especial importancia el desarrollo de incentivos para las personas facilitadoras del DAI den seguimiento a los procesos, y el desarrollo de las capacidades y actitudes para lograr confianza y reconocimiento de las comunidades.

De esta forma, se pretende que se trascienda el enfoque de promoción cuya efectividad se mide en talleres o pláticas impartidas, para lograr acciones centradas en procesos de acceso y uso de información pública que traigan beneficios tangibles a las personas. Esto requiere que las personas intermediarias cuenten con capacidades y conocimientos necesarios para brindar apoyo a las personas en todos los procesos de acceso y uso de la información pública considerando las limitaciones de las personas en situación de vulnerabilidad.

En opinión de la investigadora e implementadora en campo, las personas que juegan el papel de facilitadores deben “ser sensible a las diferencias culturales que se puedan presentar, [...] abierta a procesos de educación popular, en el que no es una situación vertical sino de escucha, de compartir conocimiento, de construcción colectiva.” (Villarruel, Jacqueline, entrevista a profundidad, septiembre de 2018). También Guerrero (2009) documentó la efectividad del uso de estrategias de educación popular en el proyecto IFAI Comunidades, por lo que se debe discutir su adopción en las acciones de intervención directa de la política.

Además, las personas deben contar con sensibilidad, empatía y demás cualidades que garanticen su compromiso a lo largo de todo el proceso que implica el uso de información pública. Se insiste que las personas de las comunidades sean las que funjan como promotoras, pues de esta forma se buscaría también que además de la lengua, en caso de comunidades indígenas, comparta las preocupaciones y visiones de las personas, sea reconocido interlocutor y facilite los flujos de información.

En cuanto al trabajo en red de estas personas, resulta elemental para que compartan experiencias con otras comunidades y las personas no se enteren de la existencia del derecho solo con comerciales televisivos, sino por medio de otras comunidades que pueden dar sus testimonios sobre los beneficios y utilidad de la información pública.

### ***c) El acompañamiento en el acceso y uso de información pública.***

Dado que como se dijo, el acceso a información pública es un proceso en el que intervienen capacidades de distintos tipos, es necesario que se ponga atención en las barreras de las comunidades en vulnerabilidad. Para ello, se debe garantizar que las personas implementadoras cuenten con recursos e incentivos para realizar efectivamente todas las actividades necesarias para el acceso, en términos de uso de las plataformas y acceso de solicitudes claras y dirigidas al sujeto obligado correcto, además del procesamiento de la información.

El cambio de enfoque requiere que se ponga más atención a todos estos procesos para garantizar que habrá un seguimiento efectivo y las solicitudes ingresadas no será un fin por sí mismas, sino que su impacto se observará en la medida que la información se comparte y se utilice en la toma de decisiones o en procesos de participación comunitaria. Hay que considerar además que el proceso de acceso y uso de información pública no es un proceso lineal y homogéneo, que traerá los mismos resultados para todas las personas y en todos los distintos contextos del país.

Asimismo, el equipo implementador deberá contar con las capacidades de trabajo en equipo con las personas traductoras de manera que se procese y comunique la información por los medios y formatos más idóneos para la comunidad, asegurar que efectivamente las personas van a validar y usar la información pública. De igual forma, deben contar con capacidades de diálogo e interlocución en las acciones de toma de decisión, organización y exigencia de cuentas que implica el uso de la información pública.

#### ***d) Vinculación con otros programas públicos***

Por último, es necesario mencionar que el cambio de enfoque en las políticas hacia el uso de información pública requiere que se tomen en cuenta las experiencias previas y esfuerzos en otras temáticas que se vinculan de forma directa o indirecta, con el DAI. En este sentido, es indispensable discutir sobre la colaboración interinstitucional pendiente entre el SNT y el INE, para el logro conjunto de los objetivos de la ENCÍVICA tendientes a la apropiación del derecho a la información.

El desarrollo de una propuesta que considere la importancia de la información pública para la participación política informada puede ser el punto de encuentro de dos políticas que no se han comunicado.

Además de ello, como se mencionó en las propuestas para el acceso físico a la información, es necesario vincular las obligaciones normativas de los organismos garantes y sujetos obligados, con las acciones para promover la conectividad gratuita a internet en sitios públicos, como el Programa México Conectado.<sup>68</sup> A través de este programa, algunas comunidades en situación de vulnerabilidad cuentan ahora con conexión gratuita en bibliotecas, escuelas, hospitales y otros espacios públicos, lo que representa un área de oportunidad importante para aprovechar el acceso digital y ofrecer información focalizada y de utilidad para las personas.

Otra temática elemental con la que debe vincularse la política pública de uso de información es con las leyes y acciones, anticorrupción. En este sentido, dado que los organismos garantes del DAI forman parte del sistema nacional anticorrupción, existe la posibilidad de vincular sus objetivos para desarrollar acciones de prevención, denuncia y vigilancia ciudadana para el combate a la corrupción haciendo uso de la información pública.

Se debe prestar atención en la vinculación de estas políticas con los derechos humanos, por ejemplo, para el monitoreo y denuncia de malas prácticas que impactan directamente en los derechos de las personas. Existen evidencias empíricas que han demostrado que las necesidades de información y temáticas de interés más recurrentes de las personas. Por lo que los esfuerzos se deben centrar en la generación de información pública en las temáticas de interés y trascendencia y su utilización por parte de la ciudadanía.

---

<sup>68</sup> Ver <https://mexicoconectado.gob.mx/>

#### **4.4 Reflexiones finales**

México cuenta con un largo camino recorrido en el establecimiento de legislaciones sobre derecho a la información pública que lo colocan a la vanguardia en cuanto a su marco institucional. Sin embargo, como se discutió en el primer capítulo de la investigación, las acciones y políticas no se han enfocado en difuminar las barreras a las que se enfrentan amplios sectores de la población para ejercer el derecho a la información, como un elemento vinculado con la cultura cívica y el ejercicio otros derechos.

Para lograr que las leyes y programas públicos de avanzada sobre derecho a la información logren trascendencia en la participación ciudadana, la rendición de cuentas y el desarrollo humano, se deben construir políticas públicas que, con el uso de evidencias empíricas, atiendan las múltiples barreras que dificultan que la ciudadanía y en especial las personas en situación de vulnerabilidad accedan a información pública y la utilicen para buscar beneficios personales y/o comunitarios.

El enfoque de capacidades resulta idóneo para diseñar políticas públicas que consideren que la información pública es un bien público que no se encuentra al alcance de todas las personas en igualdad de condiciones, por lo que resulta necesario revisar el acceso y uso de información pública como una cuestión de capacidades humanas en distintos ámbitos. A partir de la revisión de aportaciones teóricas y evidencias empíricas, en el segundo capítulo se propuso que las políticas públicas deben considerar capacidades en los niveles físico, intelectual, social y cívico, así como las capacidades de las instituciones públicas para lograr que las personas, y puedan obtener y utilizar información pública.

A partir de esto, se construyó un marco analítico para estudiar los programas de fomento del derecho a la información y en específico, las estrategias utilizadas para el desarrollo de capacidades en distintos niveles para el acceso y uso de información pública. Este modelo analítico se utilizó para realizar un estudio de caso del programa Transparencia Proactiva de Artículo 19 México y Centroamérica, emblemático por su uso de estrategias de intervención comunitaria para generar

capacidades para el acceso a la información pública y la participación cívica de comunidades indígenas del estado de Chiapas.

El estudio de caso se realizó a través de análisis documental, observación participante en la implementación del programa y entrevistas etnográficas a profundidad a las personas implementadoras. Con estas herramientas de investigación se identificaron algunas estrategias y acciones destinadas a fomentar el desarrollo de capacidades en los niveles de análisis propuestos. Por medio de estrategias de intervención comunitaria, la organización realiza diagnósticos de necesidades de información, mientras que ofrece acompañamiento en el acceso y utilización de la información pública.

Durante todo el proceso, se realizan distintas acciones para que las personas adquieran habilidades para el uso de los medios digitales donde se difunde la información (acceso físico); acciones para el análisis y procesamiento de la información (acceso intelectual o informacional); y estrategias comunitarias para lograr un lenguaje común y la disminución de resistencias como la desconfianza y el desinterés en la información pública (acceso social o comunitario).

Además, se observan estrategias para fomentar el conocimiento de los asuntos públicos y la utilización de información pública a través de estrategias de acompañamiento en procesos de participación a nivel comunitario, así como acciones de diálogo y exigencia de cuentas con actores gubernamentales (capacidades cívicas). De la misma manera, se identificaron acercamientos y colaboración a organismos garantes y sujetos obligados para mejorar el contexto institucional para garantizar el efectivo acceso a la información pública.

Tomando en cuenta los hallazgos del estudio de caso, en el último capítulo se realizaron algunas recomendaciones para adoptar un enfoque de capacidades para la obtención y uso de información pública que podría ser de utilidad en el desarrollo de políticas públicas de fomento del derecho a la información. En específico, se desarrollaron propuestas para robustecer el Plan Nacional de Socialización del Derecho de Acceso a la Información (PlanDAI) que se encuentra en proceso de

implementación y que cuenta con áreas de oportunidad para incluir el enfoque de capacidades en las acciones que plantea.

Para lograr que las acciones de socialización del derecho tengan trascendencia en las personas y las comunidades, se deben llevar a cabo intervenciones comunitarias basadas en diagnósticos que muestren las problemáticas de interés de las personas, y sean sensibles a sus contextos particulares y las barreras de distintos tipos que les dificultan el acceso y uso de información pública. Es por ello que se debe poner especial atención en los enfoques de derechos humanos y en especial de multiculturalidad y género, de manera que se logren intervenciones centradas en las personas y las barreras educativas, de género, pertenencia a un grupo indígena, entre otras, para beneficiarse de la información pública.

En este sentido, es importante recordar que el ejercicio del derecho a la información pública está íntimamente relacionado con la cultura cívica de las personas, por lo que se recomienda que los programas públicos deben vincularse con los esfuerzos en materia de cultura cívica. Se debe tener claridad en que la obtención de información es apenas el primer paso para lograr trascendencia y resultados más amplios que solo el aumento del conocimiento del derecho. El ejercicio del derecho a la información debe concebirse como una herramienta de utilidad en procesos de participación ciudadana, por lo que las intervenciones no deben terminar con la obtención de información, sino que se debe ofrecer acompañamiento en la utilización de la información hasta lograr beneficios personales o comunitarios.

Por otro lado, 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 en formatos accesibles y reutilizables en temáticas de interés para las personas. Es importante buscar los medios y formatos más idóneos 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.

En la siguiente tabla se resumen algunas recomendaciones de política pública que deben ser consideradas en la implementación de las acciones de socialización del derecho a la información, a partir del estudio de caso y las evidencias teóricas y prácticas de estudios con enfoque de capacidades.

**Figura 6. Resumen de propuestas para el desarrollo de capacidades en las políticas de socialización del derecho a la información.**

Capacidades de acceso y uso de información pública (categorías de análisis)	Propuestas para el desarrollo de capacidades en las políticas de socialización del derecho a la información.
Acceso físico, Capacidades digitales	Se deben desarrollar acciones para generar las habilidades requeridas en el acceso a información pública, además de buscar medios alternativos de acceso para las personas con brechas como el lenguaje o la alfabetización. Por otro lado, se debe buscar la colaboración con centros educativos, bibliotecas y demás espacios públicos con conexión a internet para que colaboren con la obtención y difusión de información pública.
Acceso intelectual, Capacidades informacionales	Las intervenciones deben establecer transformar las preocupaciones y necesidades de las personas y comunidades en problemas de ausencia de información; mientras que el personal facilitador debe ofrecer acompañamiento en el procesamiento y análisis de la información pública obtenida.
Acceso social y comunitario	El equipo implementador debe usar estrategias de intervención comunitaria para explicar conceptos de manera accesible y en la lengua de las personas. Además se deberá buscar que las mismas personas de las comunidades se conviertan en difusoras de experiencias exitosas en el uso de información pública.
Capacidades cívicas y participación política informada	Las intervenciones deben promover que las personas identifiquen las responsabilidades de los organismos de gobierno en la garantía y respeto de su derecho a la información y sus derechos humanos. El equipo facilitador debe ofrecer acompañamiento a las personas participantes para el uso de la información pública en procesos de participación comunitaria y rendición de cuentas, o bien, para conseguir beneficios personales.
Capacidades institucionales de sujetos obligados y organismos garantes	Se deben realizar acciones con funcionarios públicos de sujetos obligados y organismos garantes para facilitar el ejercicio del derecho a la información, con énfasis en generar y compartir información de calidad, focalizada y útil a distintos grupos de la población y en específico las personas en situación de vulnerabilidad.

Fuente: elaboración propia.

Cabe mencionar que la investigación cuenta con un carácter exploratorio, por lo que los elementos observados no necesariamente son extrapolables a otros programas

y contextos; esta es una limitante de la investigación, pues se ocupa del estudio a profundidad de un caso con un contexto y elementos institucionales específicos. En este sentido, la principal limitante de los resultados de la investigación es su carácter descriptivo de un caso único, por lo que futuras investigaciones deben comprobar la efectividad de las estrategias identificadas para el desarrollo de capacidades, por medio de evaluaciones de procesos, productos e impactos, que muestren evidencias medibles de la efectividad de las estrategias (Zermeño, 2010; Skoufias, 2014).

Esta investigación se propone poner sobre la mesa la posibilidad del uso del enfoque de capacidades en las políticas públicas sobre derecho a la información, pues de acuerdo con las aportaciones académicas y evidencias empíricas revisadas, resulta adecuado para lograr acciones centradas en las personas y disminuir las barreras con las que cuentan para acceder a un bien público elemental como la información pública. El enfoque de capacidades es idóneo para lograr políticas y programas de fomento del derecho a la información sensibles a la complejidad y las desigualdades de un país como México.

A través de la incorporación del enfoque de capacidades en la discusión académica y programática sobre el derecho a la información, sería posible avanzar hacia el establecimiento de acciones y estrategias tendientes a generar resultados e impactos visibles y evaluables. Esto con la finalidad de lograr llevar a la práctica algunas ideas generalizadas como que la transparencia y el DAI son herramientas para la rendición de cuentas y el desarrollo de las personas, con la finalidad de lograr instituciones democráticas que actúen para garantizar los derechos humanos de todas las personas.

## Bibliografía

- Abramovich, Victor y Courtis, Christian. "El acceso a la información como derecho" CELS, Argentina, 2000. Disponible en <http://goo.gl/SmigVE> Consultado el 20 de junio de 2015.
- Ackerman, John e Irma E. Sandoval. "Leyes de acceso a la información en el mundo." Cuadernos de Transparencia no. 7. IFAI, 2005.
- Adler, Richard y Judy Goggin. "What Do We Mean By "Civic Engagement"?" Journal of Transformative Education Vol. 3 No. 3, July 2005 236-253
- Aguilar Villanueva, Luis. "Estudio introductorio". En Problemas públicos y agenda de gobierno, México DF: M.A. Porrúa. Tercera edición. 1993
- Anand, P. B. "Right to information and local government: an exploration". Journal of Human Development and Capabilities, Vol. 12, No. 1 (February 2011): pp. 135-151.
- Arellano Gault, David. "Ensayo sobre la transparencia como interacción social: opacidad, disciplina, control y resistencia". En Transparencia y Opacidad. Cecilia Cadena Inostroza (coord.) El Colegio Mexiquense. México, 2015.
- \_\_\_\_\_. "Fallas de transparencia: hacia una incorporación efectiva de políticas de transparencia en las organizaciones públicas." Revista Convergencia. UAEMex, núm. 45, septiembre-diciembre 2007, pp. 31-46.
- \_\_\_\_\_. "Política pública, racionalidad imperfecta e irracionalidad: hacia una perspectiva diferente". Gestión y Política Pública, 5 (2), 1996. 319-347.
- Arellano Gault, David y Felipe Blanco. "Políticas públicas y democracia." Cuadernos de divulgación de la cultura democrática núm. 30. Instituto Nacional Electoral; México, 2016.
- Article 19. "The Public's Right to Know: Principles on Freedom of Expression Legislation." 1999
- Bawden, David. "Information and digital literacies: a review of concepts", Journal of Documentation, Vol. 57 Issue: 2, 2001. pp.218-259.
- Bardach, Eugene. "Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica". Centro de Investigación y Docencia Económicas - Miguel Ángel Porrúa. México, 2001.
- \_\_\_\_\_. "Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas." En Aguilar Villanueva, Luis. Problemas públicos y agenda de gobierno, México DF: M.A. Porrúa. Tercera edición. 1993

- Basu, K. and Lopez-Calva, L. 'Functionings and capabilities', in K. Arrow, A. Sen and K. Suzumura (Eds.), *Handbook of Social Choice and Welfare*, volume 2, Elsevier Science, North Holland. 2010.
- Berliner, Daniel, Bagozzi, B., Palmer, B. "What Information Do Citizens Want? Evidence from One Million Information Requests in Mexico." *World Development* Volume 109, September 2018, Pp. 222-235
- Bovens, Mark. "Information Rights: Citizenship in the Information Society." 10 *J. POL. PHIL.* 2002.
- Britz, J.J., Blignaut, J.N., "Information poverty and social justice". *South African Journal of Library & Information Science*, 02568861, 2001, Vol. 67, Issue 2.
- Britz Johannes J. "To know or not to know: a moral reflection on information poverty". *Journal of Information Science*, 30 (3) 2004, pp. 192–204
- Burnett, G., Jaeger, P. y Tompson, K. "Normative behaviour and information: The social aspects of information access." *Library and Information Science Research* 30 (2008) 56-66.
- Cabrero, Enrique. "Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México: límites de las policy sciences en contexto cultural y políticamente diferentes." *Gestión y Política Pública*, 9 (2), 2000. 189-229.
- Calland, R. and K. Bentley (2011). *The impact and effectiveness of accountability and transparency initiatives; Freedom of Information*. Mimeo.
- Campbell, B. "What is literacy? Acquiring and using literacy skills. En: *Australasian Public Libraries and Information Services*." No. 3 (1990); p. 149-152
- Castells, Manuel, "Vol. I. *La sociedad red*." Madrid, Alianza Editorial, 1997.
- \_\_\_\_\_. "La sociedad red: una visión global." Madrid, Alianza Editorial, 2004.
- Cejudo, Guillermo y Dirk Zavala. "Procesos y prácticas del acceso a la información: un ejercicio de usuario simulado." *Documentos de Trabajo del CIDE*. Número 257. Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, D.F. 2011.
- Chatman, E. A. (2000). "Framing social life in theory and research". *The New Review of Information Behaviour Research*, 1, 3?17.
- Childers, T. y Post, J. A. "The information-poor in America." Metuchen, NJ, Scarecrow. 1975.
- Cohen, G. A., "Equality of What? On Welfare, Goods, and Capabilities", en Nussbaum, Martha y Sen, Amartya, *The Quality of Life*, Clarendon, 2003.

- Conde, Silvia. "Formación ciudadana en México". Cuadernos de divulgación de la cultura democrática núm. 32. Instituto Nacional Electoral; México, 2016.
- Deneulin, S. and Stewart, F. 'Amartya Sen's contribution to development thinking'. *Studies in Comparative International Development*, 37(2), pp. 61–70. 2002.
- Dokeniya, Anupama (2013). "Implementing Right to Information: Lessons from Experience", *The World Bank, Poverty Reduction and Economic Management*, Washington, DC.
- Doyle, Christina S. "Information literacy in an information society: a concept for the information age". Syracuse, NY: ERIC Clearinghouse, 1994.
- Dreze, J. and Sen, A. (2002) "India—Development and Participation". Oxford University Press, Oxford.
- Edwards, Bob, Michael W. Foley, and Mario Diani (editors) "Beyond Tocqueville: Civil Society and the Social Capital Debate in Comparative Perspective." Hanover, NH: Tufts University, University Press of New England, 2001.
- Eshet – Alkalai, Yoram (2004) "Digital literacy: A conceptual framework for survival skills in the digital era." *Jl. of Educational Multimedia and Hypermedia* (2004) 13(1),93-106
- Fox, Jonathan. "Transparencia y rendición de cuentas". En Ackerman, John (coord.). *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*. Siglo XXI editores. México, 2008.
- Fox, Jonathan y Libby Haight. "Las reformas a favor de la transparencia: teoría y práctica" en *Derecho a Saber. Balance y Perspectivas Cívicas*. Consultado el 20 de octubre de 2015 en: <http://goo.gl/8sDHuJ>
- Fox, Justin. "Government transparency and policymaking". *Public Choice*, Vol. 131, No 1/2 (Apr., 2007) pp. 23-44, Springer.
- Fukuda-Parr, S. (2003) 'The human development paradigm: operationalizing Sen's ideas on capabilities', *Feminist Economics*, 9(2/3), pp. 301–317.
- Galston, William. "Liberal Purposes: Goods, Virtues, and Diversity in the Liberal State." Cambridge; New York: Cambridge University Press. 1991.
- Galston, W. (2001). Political knowledge, political engagement and civic education. *Annual Review of Political Science*, 4, 217-234.
- García Clarck, Rubén. "Bases para un diagnóstico de la cultura cívica en México." *Sociológica*, Universidad Autónoma Metropolitana; Distrito Federal, México vol. 16, núm. 45-46, enero-agosto, 2001, pp. 445-456.

- Gasper, D. and van Staveren, I. (2003) 'Development as freedom — and as what else?', *Feminist Economics*, 9(2/3), pp. 137–161.
- Gerring, John. "What is a case study and what is it good for?" *The American Political Science Review*, vol. 98, no. 2, may, 2004. Pp. 341 – 354.
- Gobo, Gianpetro. "Doing Etnography". SAGE Publications, Londres, 2008.
- González, Pablo. "Fallas de mercado y políticas públicas: aplicación a las políticas sociales". Corporación de estudios para Latinoamérica CIEPLAN. Serie docente no. 22, 2000.
- González Luna Corvera, Tersa. "Democracia y formación ciudadana." Cuadernos de divulgación de la cultura democrática núm. 28. Instituto Nacional Electoral; México, 2016.
- Guerrero-Amparan, J. P and M. S. Toledo (2009). "The Right to Information for Marginalized Groups: The Experience of Proyecto Comunidades in Mexico: 2005-2007." Mexico City: William and Flora Hewlett Packard Foundation.
- Henninger, Maureen. "Government Information: Literacies, behaviours and practices." *Government Information Quarterly* 34 (2017) 8 – 15.
- Hersberger, J. A. "Are the economically poor information poor? Does the digital divide affect the homeless and access to information?" *Canadian Journal of Information and Library Science*, 27(3) September, 44-63. (2002-2003)
- Jeannot, Fernando. "De las fallas del mercado a las fallas de las organizaciones". Análisis económico, primer semestre, año/vol. XV, número 031, Universidad Autónoma Metropolitana – Azcapotzalco, México, D.F. pp. 5-33.
- Jenkins, Rob. "The role of political institutions in promoting accountability." In Shah, Anwar. *Performance accountability and combating corruption*. The World Bank. 2007.
- Jenkins, Rob y Goetz, Anne Marie, "Accounts and accountability: theoretical implications of the right-to-information movement in India". *Reino Unido, Third World Quarterly*, Vol, 20, No. 3, pp. 603-622, 1999.
- Kiernan, Henry. "Freedom of Expression: Civic Literacy and Civic Identity." *The English Journal*, Vol. 79, No. 2 (Feb., 1990), pp. 41-44.
- Larrañaga, Pablo. "La política pública del principio de transparencia. Panorama para una agenda pendiente." IFAI- IJJ, UNAM. México D.F. 2008.
- López Ayllón, Sergio (2017). "La transparencia gubernamental." En *Cien ensayos para el centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, tomo 2: Estudios jurídicos. Gerardo Esquivel (coord.) IJJ UNAM, México.

- Luna Pla, Issa. "Aspectos culturales de la implementación del acceso a la información en México." *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 42, Oct. 2008, pp. 211-234.
- \_\_\_\_\_. "Empoderamiento pro-desarrollo humano con información pública". *Derecho Comparado de la Información* enero-junio de 2013, pp. 69-100, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México
- \_\_\_\_\_. "Movimiento social del derecho de acceso a la información en México. Instituto de Investigaciones Jurídicas." UNAM. México. 2009.
- \_\_\_\_\_. "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, segundo semestre de 2012.
- \_\_\_\_\_. "The social focus of public information". *Voices of Mexico*. 2011.
- Lunn, Pete. *Regulatory Policy and Behavioral Economics*. Organization for Economic Co-operation and Development, OECD, 2014.
- May, Peter J. "Claves para diseñar opciones de políticas". En Aguilar Villanueva, Luis. *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México DF: M.A. Porrúa. Tercera edición. 1993.
- Majone, Giandomenico. "Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas." *Fondo de Cultura Económica*, 1997
- Marshall, T.H y T, Bottomore. "Ciudadanía y clase social". Alianza editorial. 1998
- McCall, Lorraine. "Social Capital, Civic engagement and civic literacy: reviewing, refining and defining the concepts." *Public performance and management Review*. June 2002.
- Merino, Mauricio. "La transparencia como política pública." En Ackerman, John (coord.). *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*. Siglo XXI editores. México, 2008.
- \_\_\_\_\_. "Muchas políticas un solo derecho" en Sergio López (Coord.) *Democracia, transparencia y Constitución*, UNAM - IFAI, México, 2006.
- Mercea, Dan. "Making Sense of Democratic Institutions Intertextually: Communication on Social Media as a Civic Literacy Event Preceding Collective Action." *The Communication Review*, 18:189-211, 2015
- Mendel, Toby. "Libertad de Información: Comparación Jurídica." UNESCO. París, 2008.

- Michener, Gregory y Bersch, Katherine. "Identifying transparency". *Information Polity*, 18, (2013) 233-242, IOS Press.
- Milner, Henry. "Civic literacy: How informed citizens make democracy works." University press New England, Hanover NH. 2002
- \_\_\_\_\_. "Social Capital, Civic Literacy and Political Participation: Explaining Differences in Voter Turnout." In *Challenges to Democracy. Ideas, Involvement and Institutions*. Dowding, Keith, James Hughes, Helen Margetts. Political Association Yearbook, 2001  
[https://link.springer.com/chapter/10.1057/9780230502185\\_6](https://link.springer.com/chapter/10.1057/9780230502185_6)
- Neiman, Guillermo y Germán Quaranta. "Los estudios de caso en la investigación sociológica" en Irene Vasilachis (cood.), *Estrategias de investigación cualitativa*. Editorial Gedisa, Buenos Aires, 2007.
- Norris, Pippa. "Digital Divide? Civic Engagement, Information Poverty and the Internet Worldwide." Cambridge: Cambridge University Press. 2001
- Nussbaum, Martha. "Capabilities as fundamental entitlements: Sen and social justice". *Feminist Economics* 9(2 – 3), 2003, 33 – 59
- \_\_\_\_\_. "Crear capacidades: Propuesta para el desarrollo humano". Paidós. Barcelona, 2012.
- \_\_\_\_\_. "Education and Democratic Citizenship: Capabilities and Quality Education". *Journal of Human Development*, 7:3, 385-395, 2011
- \_\_\_\_\_. "Promoting Women's Capabilities," in *Global Tensions: Challenges and Opportunities in the World Economy*, Lourdes Benaria & Savitri Bisnath eds. (Routledge, 2004).
- \_\_\_\_\_. "Women and human development. The capabilities approach". Cambridge University Press, 2000.
- O'Donell, Guillermo. Vargas C. Jorge y Iazzetta, Osvaldo M. "The quality of democracy. Theory and applications." University of Notre Dame, 2004.
- Olvera, Alberto. "Ciudadanía y democracia." *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática* núm. 27. Instituto Nacional Electoral; México, 2016.
- Onken, H., Lange, D. "Social background, civic education and political participation of young people - The german case" (2014) *Journal of Social Science Education*, 13 (3), pp. 68-72.
- Peña Mancilla, Víctor S. "La transparencia como política pública: lecciones y conclusiones a partir del análisis de su implementación." XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia. 2012.

- Peters, Guy. "Modelos alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo." *Gestión y Política Pública*, 4 (2) 1995, 257-276.
- Print, Murray and Dirk Lange (editors) "Civic Education and competences for engaging citizens in democracies." Sense publishers. Rotterdam Netherlands, 2013.
- Putnam, Robert. "Making democracy work." Princeton, NJ: Princeton University Press. 1993.
- \_\_\_\_\_. "Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community." New York: Touchstone, 2000.
- Rawls, John. (1995) *Teoría de la justicia*. México. FCE.
- Ríos Ortega, Jaime. "De la información a la sociedad y de la sociedad a la información." México: UASLP / Centro de Documentación Histórica Rafael Montejano y Aguiñaga. 2017.
- \_\_\_\_\_. "El concepto de información: dimensiones bibliotecológica, sociológica y cognoscitiva" *INVESTIGACIÓN BIBLIOTECOLÓGICA*, Vol. 28, Núm. 62, enero/abril, 2014, México, ISSN:0187-358X. pp. 143-179
- Roberts, Alasdair. "A Great and Revolutionary Law? The First Four Years of India's Right to Information Act." *Public Administration Review*, 70 (6): 914-924. 2010
- \_\_\_\_\_. "Blacked out. Government Secrecy in the Information Age". Cambridge, Cambridge University Press. 2006
- Robeyns, Ingrid. "The capability Approach: a theoretical survey". En *Journal of Human Development*, 6 (1), 2005: 93-114.
- Russell, Dalton J. "Citizenship Norms and the Expansion of Political Participation." *Political studies*: 2008. Vol 56; pp. 76–98
- Ruiz Valerio, José Fabián. "El proceso de apropiación de la información pública. Estudio de caso de las PYMES de Nuevo León". *Confines*, Departamento de Relaciones Internacionales, Tecnológico de Monterrey, Número 17, enero – junio de 2013, Monterrey (México), PP. 87-113.
- Saith, Ruhi. 'Capabilities: the concept and its operationalisation', Queen Elizabeth House Working Paper 66, Oxford University, Oxford. 2001.
- Sandoval Ballesteros, Irma E. "Hacia un proyecto "democrático-expansivo" de transparencia." *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Vol. 58 No. 219. 2013.

- Seawright, Jason and John Gerring. "Case selection techniques in case study research: a menu of qualitative and quantitative options". *Political Research Quarterly*, Vol. 61, Issue 2, pp. 294 – 308.
- Sen, Amartya. 'Capabilities, lists, and public reason: continuing the conversation', *Feminist Economics*, 10(3), pp. 77–80. 2004.
- \_\_\_\_\_. "Desarrollo y libertad", Buenos Aires, Planeta, 2000.
- \_\_\_\_\_. 'Elements of a theory of human rights', *Philosophy & Public Affairs*, 32(4), 2004. pp. 315–356.
- \_\_\_\_\_. "Human rights and capabilities". *Journal of Human Development* Vol. 6, No. 2, July 2005
- Skocpol, Theda and Fiorina Morris (editors) "Civic Engagement in American Democracy." Washington, DC: The Brookings Institution, 1999. 528
- Skoufias, E; Narita, R & Narayan, A. (2014). "Does access to information empower the poor? Evidence from the Dominican Republic." Policy Research Working Paper; no. WPS 6895. Washington, DC: World Bank Group
- Sommano, Ma. Fernanda y Fernando Nieto. "Ciudadanía en México ¿Ciudadanía Activa?" Informe País sobre la Calidad de la Ciudadanía. Instituto Nacional Electoral INE – El Colegio de México, 2015.
- Stiglitz, Joseph E. "la información y el cambio en el paradigma de la ciencia económica". *Revista asturiana de economía - RAE* N° 25 2002
- Stiglitz, J. E. "On Liberty, the Right to Know and Public Discourse: The Role of Transparency in Public Life", en Gibney, M. (ed.), *Globalizing rights*, Oxford University Press, Oxford, U.K. 1999
- Sturges, Paul y Almuth Gastingier. "Information Literacy as a Human Right." *International Journal of Libraries and Information Studies*. Volume 60, Issue 3 (Jan. 2010)
- Taylor, S.J. y Bogdan, R. "Introducción a los métodos cualitativos de investigación. La búsqueda de significados." Ediciones Paidós, España, 1994.
- Thompson. Kim. "Furthering Understanding of Information Literacy through the Social Study of Information Poverty." *The Canadian Journal of Information and Library Science* 31, no. 1, 2007.
- Trinidad Zaldívar, Ángel. "La transparencia y el acceso a la información como política pública y su impacto en la sociedad y el gobierno." X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile. 2005.

- Urquijo Angarita, Martín. “La teoría de las capacidades en Amartya Sen”. En EDETANIA, estudios y propuestas socioeducativas 46 [Diciembre 2014], 63-80.
- Vasely, Arnost. “Problem delimitation in public policy analysis” Central European Journal of Public Policy—Vol. 1—№ 1—October 2007. Pp. 80 – 100.
- Weimar, David L. “The Current State of Design Craft: Borrowing, Tinkering, and Problem Solving.” Public Administration Review, Vol. 53, No. 2 (Mar. - Apr., 1993), pp. 110-120
- Yin, Robert K. “Case study research: design and methods”. Applied social research method series, volume 5. Sage publication Inc. Los Angeles, 2009.
- Zermeño N. F., Domínguez P. M. y Chávez L. A. “El acceso a la información en comunidades marginadas.” UNAM- EPADEQ, México, 2010.
- Zuñiga-Fajuril, Alejandra. “Teorías de la justicia distributiva: una fundamentación moral del derecho a la protección de la salud”. Convergencia revista de ciencias sociales. UAEM, núm. 55, enero-abril 2011, pp. 191-211

## Documentos

- Access Info Europe, Centre for Law and Democracy, 2016. “Índice Global del Derecho a la Información.” Disponible en [www.rti-rating.org/](http://www.rti-rating.org/)
- Artículo 19, México – Centroamérica. Felipe y la información. Derecho a la información y territorio. The William and Flora Hewlett Foundation. México, 2017.
- \_\_\_\_\_. Francisca y la información. Derecho a la información para la salud. The William and Flora Hewlett Foundation. México, 2016.
- \_\_\_\_\_. “Informe bianual del Proyecto Transparencia Proactiva”. Publicación pendiente.
- \_\_\_\_\_. “Transparencia proactiva: Informe de ARTICLE 19 y Casa de la Mujer Ixim Antsetic (CAM).” 2017.
- Consejo para la Transparencia. “El derecho de acceso a la información pública como derecho llave para el acceso a otros derechos fundamentales.” Ediciones Consejo para la Transparencia, Santiago Chile. 2017.

- FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación. “Derecho de acceso a la información, clave para la justicia de las mujeres”. Disponible en: <https://goo.gl/pradbv>
- Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2015. “La otra brecha digital. La sociedad de la información y el conocimiento. Encuesta Nacional de Sociedad de la Información,” en *Los Mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas Nacionales*. Disponible en línea en: <http://www.losmexicanos.unam.mx/>
- Instituto Nacional Electoral – El Colegio de México, 2015. “Informe País sobre la Calidad de la Ciudadanía.” Disponible en línea en: <https://bit.ly/2JbJ6sE>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI, 2014. “Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ENAID)”. Consultado el 2 de noviembre de 2015 en: <http://goo.gl/8RrSf3>
- \_\_\_\_\_, 2016. “Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ENAID)”. Consultado en: <https://bit.ly/2oS1aBJ>
- \_\_\_\_\_, 2016. “Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares.” Disponible en: <https://bit.ly/2wXraOG>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI – Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales INAI, 2016. “Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Estatal (CNTAIP)” Disponible en línea en: <https://bit.ly/2hqumwP>
- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales INAI. Informe de Labores 2017. México, 2017. Consultado en: <https://goo.gl/T8gT6b>
- \_\_\_\_\_, “Plan Nacional de Socialización del Derecho de Acceso a la Información”. Publicación pendiente. México. Consultado en: <http://proyectos.inai.org.mx/plandai/>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO y Unión Internacional de Telecomunicaciones UIT. Declaración de Principios, Cumbre Mundial sobre la sociedad de la Información. Ginebra, Suiza, 2003.
- Unesco, Informe mundial de la Unesco: Hacia las sociedades del conocimiento, París, Unesco, 2005.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. “La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano. Informe sobre Desarrollo Humano 2010”. Disponible en Línea en <https://goo.gl/MeFsQ4>

\_\_\_\_\_, Desarrollo de capacidades. Texto básico del PNUD. Disponible en Línea en <https://goo.gl/4zXEzw>

\_\_\_\_\_, Informe sobre Desarrollo Humano: definición y medición del desarrollo humano, Disponible en línea en <https://goo.gl/i9M7jv>

Sistema Nacional de Transparencia SNT, 2016. Diagnóstico del Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información 2017-2021. Consultado en: <https://bit.ly/2umklF0>

Sistema Nacional de Transparencia SNT, 2017. Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información PROTAI 2017-2021. Consultado en: <https://bit.ly/2ljp5AF>

\_\_\_\_\_, 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 para determinar los catálogos y publicación de información de interés público; y para la emisión y evaluación de políticas de transparencia proactiva. Consultado en: <https://goo.gl/kvyWhK>

### **Notas periodísticas**

Clemente, Anabel. 12 de diciembre de 2016. “INAI cree necesario cambiar estrategia de difusión”. El Financiero. Versión online. Disponible en: <https://goo.gl/gSRgQ4>

IFEX. “La información es poder: México y un proyecto que empareja”. 20 de septiembre de 2017. Disponible en: <https://goo.gl/HyaZvY>

Morales, Alberto. 4 de septiembre de 2017. “INAI ordena responder a SEP en lengua indígena”. El Universal. Disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/sociedad/inai-ordena-responder-sep-en-lengua-indigena>

Roldán, Nayeli. “Una solicitud de información permitió a una comunidad de Chiapas conseguir médico y medicinas”. En Animal Político, 23 de marzo de 2017. Disponible en: <https://goo.gl/V5Djse>

Velasco, Elizabeth. 1 de febrero de 2008. “Reclaman ONG a Lujambio fin del Proyecto Comunidades.” La Jornada, versión online. Consultado en: [goo.gl/BG6SxM](http://goo.gl/BG6SxM)

## Artículos de opinión

Villarruel, Jacqueline. “¿Cómo derrumbar el muro para acceder a la información?”. En Animal Político, Atoparlante, Artículo 19. 28 de octubre de 2016. Disponible en: <https://goo.gl/XpFzXo>

\_\_\_\_\_. “Mujeres por el derecho a decidir libremente” En Animal Político, Atoparlante, Artículo 19. 3 de julio de 2015. Disponible en: <https://goo.gl/5dLZSS>

\_\_\_\_\_. “No más violencia institucional contra las mujeres”. En Animal Político, Atoparlante, Artículo 19. 4 de diciembre de 2017. Disponible en: <https://goo.gl/ka6gG8>

\_\_\_\_\_. “¿Quién tiene el poder sobre nuestros cuerpos y nuestras libertades?”. En Subversiones, agencia autónoma de comunicación. 29 de abril de 2016. Disponible en: <https://goo.gl/D7cCEk>

Zendejas, Marcela y Ana Cristina Ruelas. “La información somos todas”. En Animal Político, Atoparlante, Artículo 19. 21 de agosto de 2015. Disponible en: <https://goo.gl/NkPyne>

## Videos

Artículo 19 MX - CA (2015a) “Derecho a la información para las mujeres”. Disponible en línea en: <https://goo.gl/MVF8VQ>

\_\_\_\_\_. (2015b) “Cuando la información cura”. Disponible en línea en: <https://goo.gl/mXSXc3>

\_\_\_\_\_. (2016a) “La información somos todas y todos”. Disponible en línea en: <https://goo.gl/jsem3A>

\_\_\_\_\_. (2016b) “Red Junco: la voz de nuestros pueblos” Disponible en línea en: <https://goo.gl/dE9Hpg>

\_\_\_\_\_. (2017a) “Videoblog Transparencia Proactiva” Disponible en línea en: <https://goo.gl/Zmh4y>

\_\_\_\_\_. (2017b) “DAI Tejiendo comunidad”. Disponible en línea en: <https://goo.gl/P9SPmy>

Rompeviento, Televisión por Internet (2016). “Jacqueline Villarruel: Acceso a la información en comunidades indígenas” Disponible en línea en: <https://goo.gl/BXCL28>

## **Solicitudes de acceso a la información**

- Folios 0673800231217, 0673800205217, 0673800193417, 0673800193217, 0673800193117, 0673800193517, 0673800231117 y 0673800193317 realizadas al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales INAI
- Folios 2210000277817, 2210000277717 y 2210000259817 realizadas al Instituto Nacional Electoral.
- Folio 1100229517 realizada a la Secretaría de Educación Pública.

## **Entrevistas semi estructuradas**

- Amezcua Juárez, Dominique. Coordinadora del Proyecto “Transparencia Proactiva”, Oficial Adjunta de Derecho a la Información. Oficinas de Artículo 19 México – Centroamérica. 12 de septiembre de 2018. Ciudad de México.
- Villarruel Jacqueline. Investigadora e implementadora del Proyecto “Transparencia Proactiva” 2015 a 2018. 27 de septiembre de 2018. Vía Skype.
- Pérez Montejo, Aracely. Traductora e implementadora en campo del Proyecto “Transparencia Proactiva” 2015 a 2018. 17 de octubre de 2018. Vía telefónica.

## Anexo 1. Matriz de operacionalización de conceptos y observables de la investigación

Enfoque	Teoría	Concepto central	Dimensiones	Variables	Observables
Capacidades para el desarrollo humano	Capacidades para el acceso a la información	Capacidades para el acceso y uso de información pública	Acceso físico, capacidades digitales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Disponibilidad de medios de difusión de información.</li> <li>- Capacidades de uso de medios de acceso.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Estrategias para asegurar acceso físico a medios digitales.</li> <li>- Estrategias para desarrollar habilidades digitales</li> </ul>
			Acceso intelectual, capacidades informacionales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Capacidades de identificación de necesidad de información.</li> <li>Capacidades de búsqueda, procesamiento y comprensión de la información.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estrategias para el reconocimiento de necesidades de información</li> <li>- Estrategias de desarrollo de habilidades para discriminar, ordenar e interpretar la información.</li> </ul>
			Acceso social, comportamiento normativo del acceso a la información, “pequeños mundos informacionales”	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Actitudes y comportamientos hacia las fuentes de información</li> <li>- Limitaciones del lenguaje; - “Pequeños mundos informacionales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estrategias para la modificación de actitudes.</li> <li>- Estrategias de construcción de lenguaje común.</li> </ul>
			Alfabetismo cívico capacidades cívicas: Conocimiento de asuntos públicos, capacidades de participación.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Interés y conocimiento sobre asuntos públicos y autoridades;</li> <li>- Conocimiento de espacios de participación, denuncia y exigencia.</li> <li>- Capacidades de organización comunitaria - Capacidades de interacción con gobiernos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estrategias para fomentar el interés y conocimiento de asuntos públicos.</li> <li>- Estrategias para impulsar acciones de participación informada</li> </ul>
			Disponibilidad y accesibilidad de la información. Contexto institucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Disponibilidad de información en formatos idóneos para públicos específicos</li> <li>- Acciones de transparencia proactiva</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estrategias de trabajo con sujetos obligados y organismos garantes para la accesibilidad y no discriminación.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

## **Anexo 2. Estrategia metodológica, universo de observación y criterios de selección de caso.**

En este anexo se explican los elementos centrales de la metodología empleada y se justifica su uso en la investigación. Se señala el universo de observación de los programas de fomento del DAI en México, los criterios utilizados para la selección del caso y los observables de la investigación, así como las fuentes documentales y empíricas que se utilizaron en el análisis del programa.

### **a) Estrategia metodológica para el análisis de los programas de fomento del DAI: El estudio de caso**

La estrategia metodológica de estudio de caso ha sido utilizada ampliamente en las ciencias sociales, incluyendo estudios de ciencias políticas, administración pública, políticas públicas, estudios organizacionales, entre otros. De acuerdo con Gerring (2004) cuando se habla de un estudio de caso, generalmente se hace referencia al uso de un método cualitativo y en campo, que investiga las propiedades de un caso particular, un fenómeno o ejemplo específico. Es por ello que propone definirlo como “un estudio intensivo de una sola unidad con el propósito de entender una clase más grande de unidades similares” (Gerring, 2004, p.3).

Ahora bien, en cuanto a la preferencia de esta estrategia metodológica frente a otras, de acuerdo con Yin (2003), resulta determinante el tipo de pregunta de investigación resulta de que se trate: En el caso de las preguntas centradas en los cómo y porqués de un fenómeno, el método de estudio de caso cuenta con particulares beneficios pues es especialmente útil para analizar eventos desarrollados en la actualidad que no necesitan la manipulación de comportamientos, como en el caso de los experimentos.

El estudio de caso resulta de especial utilidad en esta investigación pues se analiza a profundidad un caso que, como se señalará en la próxima sección, se considera emblemático por el uso de enfoques y estrategias distintas a los programas oficiales, además de sus alcances y los recursos temporales y presupuestales con los que

cuenta para su funcionamiento. La estrategia elegida permite estudiar con detenimiento la metodología, objetivos y estrategias empleadas en el programa, así como las actividades desarrolladas en campo, sin necesariamente compararlo con otros programas pues como se indicó, no existen programas similares de esa magnitud.

Es preciso mencionar que la investigación no intenta explicar una relación de causalidad entre dos variables, tampoco pretende probar o falsear alguna teoría existente. Por el contrario, 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 DAI. De acuerdo con Gerring (2004, p. 349) “los estudios de caso disfrutan una ventaja natural en la investigación de naturaleza exploratoria”, pues con ellos, el investigador puede obtener una mayor cantidad de ideas para armar conjeturas e hipótesis posteriores sin necesariamente tener que buscar que se apliquen a otros casos con otros contextos.

Ahora bien, es necesario distinguir entre un estudio de caso y la estrategia de investigación basada en estudios de casos. El primero de ellos, que será el que se empleará en la investigación, “consiste en el abordaje de lo particular priorizando el caso único, donde la efectividad de la particularización reemplaza la validez de la generalización” (Ibidem, p. 219). En esta estrategia de investigación, el estudio es definido por el interés del investigador en el caso específico, por lo que se privilegia profundizar sobre las particularidades del mismo para conocerlo a profundidad, y no se busca la generalización de resultados en otros programas.

En esta lógica, Stake (citado por Neiman, 2007) sostiene que “el estudio de caso no es la elección de un método sino más bien la elección de un objeto a ser estudiado”. Es por ello que la elección del caso se argumenta sus enfoques innovadores que resultan de especial utilidad para el propósito de la investigación de identificar estrategias y acciones efectivas para generar capacidades para el acceso y uso de información pública por parte de personas en situación de vulnerabilidad.

Además, es preciso mencionar que los estudios de caso cuentan con la ventaja de “poder abordarlos con la profundidad requerida para su comprensión holística y

contextual” (Neiman y Quaranta, 2007 p.218), lo que posibilitará conocer a fondo los elementos que intervienen en la implementación del programa y los ajustes realizados por la experiencia en campo. Esto resulta de especial importancia para el objetivo de considerar los hallazgos de la investigación en las propuestas de política pública, pues el estudio de las características contextuales específicas del caso, permitirá construir propuestas de replicabilidad que atiendan a los contextos particulares.

**b) El universo de observación: programas de fomento del DAI en México**

Como se señaló en el capítulo 1, en México existen distintos programas enfocados en fomentar el ejercicio del DAI, desarrollados por organismos garantes, organizaciones de la sociedad civil y alianzas colaborativas entre entes públicos y no gubernamentales. En la Figura 7 se muestra el universo de observación de proyectos realizados por organizaciones de la sociedad civil para fomentar el DAI en México.

**Figura 7. Universo de observación: Programas de fomento del DAI en México**

Programas de fomento del DAI	Fecha	Organizaciones participantes
Proyecto IFAI Comunidades	2005 - 2007	Guardianes de los volcanes A.C._ Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara A.C.; Poblador@s A.C.; entre otras.
Programa de Sensibilización de Derechos PROSEDE INAI	2015 - actual	Asociación Mexicana de Derecho a la Información AMEDI, A.C.; Voces Mesoamericanas A.C.; Equis Justicia para las Mujeres; entre otras.
Programa Transparencia Proactiva	2015 - actual	Artículo 19 México y Centroamérica

Fuente: elaboración propia con base en Zermeño, 2010 y solicitudes de información dirigidas al INAI

El Proyecto IFAI Comunidades (2005 - 2007) fue un referente pues buscó identificar las mejores metodologías para la apropiación del DAI por parte de personas en situación de vulnerabilidad, en colaboración con 20 OSC´s con trabajo en distintas poblaciones urbanas y rurales. Los proyectos no tuvieron continuidad después de 2008, no obstante, existe una evaluación de impacto (Zermeño, 2010) que identificó sus principales retos; mientras que Luna (2012) consideró al programa como un

ejemplo de programas de fomento del DAI limitados a cubrir el acceso físico a la información.

Posteriormente, con el Programa de Coinversión para el desarrollo social de 2015, participaron 11 OSC's, y con el Programa de Sensibilización de Derechos (PROSEDE), con dos ediciones (2015 - 2017), han participado 22 OSC's. Cabe mencionar que algunos de estos proyectos están enfocados al derecho de protección de datos personales y algunos otros no establecieron acciones con poblaciones específicas, por lo que no se consideran dentro del universo de observación.

Ahora bien, en la implementación del PROSEDE, únicamente 3 de proyectos contaron con recursos para dar continuidad a sus acciones durante más de un ejercicio fiscal; los demás proyectos únicamente pudieron seguir operando con recursos propios, por lo que no existe garantía de continuidad. Es preciso señalar que no se localizaron estudios académicos que describan y analicen los resultados de los proyectos desarrollados por el PROSEDE, salvo los informes narrativos entregados al INAI, no se encontraron documentos de sistematización y análisis de las experiencias que permitieran hacer un análisis documental más detallado.

### **c) Criterios de selección de unidad de observación**

Sobre la selección del caso a analizar, es necesario mencionar que en los estudios de caso “la muestra es intencionada en función de los intereses temáticos y conceptuales, y los casos se pueden seleccionar [...] por ejemplo, a partir de determinadas condiciones que transforman al caso en un fenómeno único” (Neiman y Quaranta, 2007, p. 219 - 220). Es por ello que, tomando en cuenta las limitaciones para acceder a fuentes de análisis documental y empírica de los proyectos descritos en el inciso anterior, se optó por el estudio de un caso considerado emblemático.

El programa “Transparencia proactiva” de Artículo 19 oficina para México y Centroamérica resulta de especial interés para la investigación por sus intervenciones con personas en situación de vulnerabilidad para la promoción del derecho a la información como herramienta para la exigencia y defensa de otros

derechos humanos. Además, uno de sus objetivos es crear capacidades autónomas en las comunidades para el ejercicio del derecho, elemento fundamental en el marco conceptual de desarrollo de capacidades humanas para el acceso a la información de la investigación.

En la selección del caso, también se consideró que “la elección del caso busca maximizar las posibilidades y la capacidad que las condiciones y características del caso presentan para desarrollar conocimiento a partir de su estudio” (Neiman y Quaranta, 2007, p. 219). Es decir, se sugiere que las acciones y estrategias desarrolladas por Artículo 19 cuentan con múltiples posibilidades de ser analizadas a la luz del enfoque de capacidades, con la idea de utilizar las observaciones para hacer aportaciones a las políticas públicas de expansión del DAI.

El motivo más importante en la selección del programa “Transparencia proactiva” como estudio de caso de esta investigación fue porque a diferencia de los proyectos llevados a cabo bajo los programas oficiales del INAI, el programa de Artículo 19 cuenta con objetivos y estrategias más amplios que la simple promoción y sensibilización de un derecho. Incluye acciones de organización comunitaria, rendición de cuentas, defensa y exigencia de otros derechos humanos, así como trabajo con organismos garantes y sujetos obligados.

Los objetivos del programa están íntimamente vinculados con un enfoque de género y multiculturalidad, y la promoción y defensa de los derechos humanos, en específico los derechos a la no discriminación, a una vida libre de violencia, al medio ambiente sano, a la salud, entre otros. Con base en su experiencia en campo, el equipo del programa elaboró un prototipo de metodología para promover el DAI en el ámbito comunitario, surgido de observaciones empíricas en las comunidades y que se ha ido mejorando de acuerdo con las temáticas de interés y los procesos organizativos de las personas intervenidas.

Ahora bien, a diferencia de los proyectos de organismos públicos, el programa cuenta con un horizonte temporal de implementación más amplio, hasta ahora de tres años continuos, lo que le ha permitido realizar actividades continuas y contar

con personal y recursos materiales enfocados de forma exclusiva en el programa. Además, como parte de las actividades del programa, se han generado distintos materiales de sistematización como memorias, informes, entrevistas, videos, entre otros; fuentes de información de utilidad para la investigación.

Otro elemento fundamental en la selección de este caso para su estudio es la apertura y disposición del equipo de Artículo 19, cuyas integrantes se mostraron interesadas en el proyecto de investigación, ofrecieron su colaboración para llevar a cabo el análisis del programa e invitaron al investigador a unirse al equipo implementador como consultor en campo. Esto permitió complementar el análisis de fuentes documentales con observación participante en la implementación del programa, tanto en las actividades directas con las comunidades de intervención en el estado de Chiapas, como en las actividades de planeación, sistematización y seguimiento en la Ciudad de México.

#### **d) Herramientas de investigación y fuentes de información**

La principal herramienta de investigación fue el análisis de fuentes documentales generadas por el equipo de Artículo 19, incluyendo documentos internos de planeación, monitoreo, análisis y evaluación, así como los productos y resultados del programa obtenidos hasta el momento.

Para la realización del análisis documental de la investigación se consultaron las siguientes fuentes de información documentales:

- Informes del programa
- Minutas, calendarios y relatorías de reuniones
- Cartas descriptivas y relatorías de los talleres
- Solicitudes de información, recursos de revisión y respuestas
- Materiales didácticos e informativos
- Videos, notas periodísticas y artículos de opinión sobre el proyecto.

De manera adicional, se hizo uso de fuentes empíricas, con visitas de observación en campo en el marco de la implementación del proyecto realizadas el 25 – 26 de

mayo; del 18 al 26 de junio y el 19 de julio de 2018.<sup>69</sup> Cabe mencionar que el investigador asistió a estas visitas y participó en las reuniones de planeación y evaluación como consultor del equipo de Artículo 19. De manera que se realizó una observación de carácter participante, es decir, realizando todas las acciones necesarias para la implementación del proyecto tanto en campo como en gabinete, e interactuando de forma continua con el equipo implementador y las personas de las comunidades de intervención en las visitas.

Otra fuente empírica utilizada fueron entrevistas a profundidad,<sup>70</sup> realizadas a la coordinadora, a una ex investigadora e implementadora en campo y a la traductora del proyecto. Las entrevistas fueron de carácter etnográfico, mismas que de acuerdo con Gobo (2008), son especialmente útiles porque están construidas a partir de la observación y sirven para hacer más comprensible el fenómeno de estudio. Además, las entrevistas etnográficas se caracterizan por un conocimiento y confianza más profundo entre el investigador y las personas entrevistadas, abordan temas específicos y focalizados sobre las observaciones en campo; y las entrevistas también se pueden realizar en distintos momentos para ampliar o aclarar algunos puntos.

En el Anexo 4 se detallan las fuentes de información empíricas de la investigación, incluyendo las actividades realizadas en las 7 comunidades que se recorrieron en cuatro visitas presenciales, en la observación participante en campo; así como las dos entrevistas a profundidad realizadas al equipo implementador.

---

<sup>69</sup> Ver Anexo 4. Fuentes empíricas, Visitas de observación participante

<sup>70</sup> Las entrevistas se realizaron entre agosto y octubre de 2018; cabe mencionar que las entrevistadas ofrecieron su consentimiento para que sus nombres aparecieran referidos en la investigación.

### Anexo 3. Información estadística de las comunidades de intervención

En la siguiente tabla se presentan algunos datos de las comunidades en las que interviene el proyecto Transparencia Proactiva, de acuerdo con datos del Censo 2010 de INEGI. En primer lugar, es de observar que las comunidades cuentan con un promedio de 500 habitantes, por lo que todas ellas son rurales. Por otro lado, las comunidades cuentan con una población hablante de lenguas indígenas de 78.7% en promedio; mientras que tienen un grado de escolaridad promedio de 5 años. También cuentan con una población de 26.7% personas de 15 años y más analfabetas y el 26.4% sin escolaridad.

Cabe mencionar que únicamente se incluyen las comunidades de intervención en las que el programa cuenta con actividades en las fechas de observación participante, el listado completo de las comunidades de intervención a lo largo de la implementación del programa, entre 2015 y 2018, se puede consultar en los informes sobre el programa, Artículo 19 (2017; publicación pendiente)

Localidad y municipio (Se marcan con * las comunidades visitadas en la observación en campo)	Población total (habs .)	Población (+3 años) hablante de lengua indígena (%)	Población (+15 años) analfabeta (%)	Grado promedio de escolaridad (años)	Población (+15 años) sin escolaridad
<b>PROMEDIO</b>	<b>500</b>	<b>78.7%</b>	<b>26.7%</b>	<b>5.1</b>	<b>26.4%</b>
Adolfo Ruiz Cortínez, Salto de Agua*	548	92%	24%	6.16	23%
Arroyo el Encanto 1ra. Sección, Salto de Agua*	446	91%	29%	5.36	25%
Francisco I. Madero, Salto de Agua*	788	92%	20%	5.86	19%
Potiojá 2da. Sección, Salto de Agua*	419	59%	35%	5.13	20%
San Juan Bartolomé, Salto de Agua	265	87%	25%	4.64	19%
Plan de Ayala	96	90%	29%	3.73	29%
Lázaro Cárdenas, Palenque	937	40%	25%	5.08	25%

Fuente: elaboración propia con base en (INEGI, 2010)

#### **Anexo 4. Fuentes empíricas. Visitas de observación participante**

Las fuentes empíricas para el análisis del programa Transparencia Proactiva se obtuvieron a través de una observación participante, pues el investigador fue invitado a colaborar como consultor en la implementación del programa. A partir del 15 de mayo de 2018 y hasta la conclusión de la investigación, el investigador tuvo la oportunidad de participar en el programa con actividades en gabinete, con las que tuvo acceso a información sobre el programa como informes, relatorías, fotografías, entre otros; y actividades en campo, consistentes en visitas a las comunidades de intervención, que se describen en la siguiente sección.

En primer lugar, las visitas de observación participante en visitas comunitarias en cinco comunidades del programa Transparencia Proactiva en los municipios de Palenque y Salto de Agua en el norte de Chiapas. En segundo lugar, las acciones de réplica en colaboración con OXFAM México en los municipios de San Cristóbal de las Casas y San Juan Cancuc en los Altos de Chiapas. En estas actividades, el investigador tuvo la oportunidad de colaborar con las actividades previas de planeación de las visitas, el desarrollo de contenidos, la implementación de las actividades y por último la sistematización de las experiencias y la elaboración de informes.

##### **a) Proyecto Transparencia Proactiva, selva norte de Chiapas.**

Fecha	Comunidad	Descripción de actividades
18 de junio de 2018	Potiojá 2ª sección, Salto de Agua.	Se compartió información sobre delitos electorales y diálogo sobre las acciones de coacción del voto y condicionamiento de programas sociales por el contexto electoral. Se compartieron carteles sobre delitos electorales que serían pegados en la iglesia de la comunidad.
19 de junio de	Plan de Ayala,	Se platicó sobre el estatus del proyecto productivo del colectivo “las amigas”, así como de su experiencia en los órganos comunitarios de representación en los que participan

2018	Palenque.	También se observó la evolución en el uso de tabletas electrónicas que fueron donadas y que se han utilizado en sus actividades económicas como la preparación y venta de alimentos.
20 de junio de 2018	Adolfo Ruíz Cortínez, Salto de Agua.	Plática sobre violencias contra las mujeres, y se dio seguimiento a solicitudes de información sobre programas sociales, el estatus en el padrón de beneficiarios de ciertas personas y los mecanismos de denuncia ante irregularidades.  Se recopilaron demandas de información sobre estatus de personas beneficiarias, en específico del programa 70 y más; y sobre las obligaciones de salud sexual y reproductiva de beneficiarias del programa PROSPERA, pues algunas mujeres denunciaron presiones por realizar estudios médicos sin su consentimiento informado.
21 de junio de 2018	Arroyo Encanto 1ª sección, Salto de Agua.	Actividad sobre violencia contra las mujeres y seguimiento a solicitudes de información sobre programas sociales, en específico el estatus de una persona mayor como beneficiaria de PROSPERA, se le entregó una ficha de información para realizar la denuncia por falta de pago.  En esta comunidad, el equipo implementador visitó a una mujer víctima de violencia doméstica, y le ofreció orientación, esto a petición de las mujeres participantes.
22 de junio de 2018	Francisco I. Madero, Salto de Agua.	Visita a personas ex integrantes del comité ejidal de la comunidad, plática de seguimiento a proceso de elección de autoridades comunitarias, y municipales; seguimiento a noticias sobre megaproyectos y plática sobre coacción del voto y condicionamiento de programas sociales por contexto electoral. Se estableció contacto con personas de radio comunitaria y otros actores para difundir futuras visitas.

**b) Proyecto Transparencia Proactiva, alianza con el proyecto “12 mexicanxs” de OXFAM México, zona los Altos, Chiapas.**

Fecha	Comunidad	Descripción de actividades
25 de mayo de 2018	San Cristóbal de las Casas	Se realizó un taller sobre derechos humanos y derecho a la información con organizaciones de la sociedad civil con trabajo territorial en distintas zonas del Estado en temáticas como medio ambiente, alimentación, salud, entre otras.
26 de	Yocwitz, San	Se realizó una actividad de acercamiento con los profesores y la

mayo de 2018	Juan Cancuc.	<p>directora de la telesecundaria de la comunidad, con los cuales se tiene trabajo previo con huertos urbanos.</p> <p>Se realizó una actividad didáctica sobre derechos humanos y la idea de comunidad con personas jóvenes de la telesecundaria.</p>
25 de junio de 2018	San Cristóbal de las Casas	<p>Taller sobre derecho a la información, Segunda Parte.</p> <p>En este taller se realizaron ejercicios prácticos de solicitudes de información y visita de portales web de transparencia de acuerdo con las necesidades de información de las personas participantes. Las solicitudes y consultas se refirieron a temas de medio ambiente, programas sociales, presupuestos municipales, entre otros.</p>
26 de junio de 2018	Yocwitz, San Juan Cancuc.	<p>Actividad introductoria de sensibilización sobre derechos humanos a personas jóvenes de telesecundaria, en específico, derechos de los pueblos indígenas y derecho a la identidad.</p>
19 de julio de 2018	Yocwitz, San Juan Cancuc.	<p>Se asistió a la Feria de la salud y la alimentación, actividad en la que participaron 4 organizaciones civiles con actividades sobre manejo de residuos, ahorro y educación financiera, cuidado del agua y alimentación. El equipo implementador ofreció una plática con autoridades comunitarias de gestión del agua, sobre la utilidad del DAI, de acuerdo con el caso de éxito del cuento "Felipe y la información, derecho a la información y territorio". También se realizaron de actividades didácticas con niños y niñas sobre identidad y derechos.</p>

## **Anexo 5. Listado de figuras y tablas**

Figura 1. Líneas de acción del eje 'Verdad' de la ENCÍVICA 2017 – 2023.....	30
Figura 2. Relación entre bienes, funcionamientos y capacidades de acuerdo con el enfoque de capacidades para el desarrollo humano.....	52
Figura 3. Marco de análisis de capacidades humanas en el ejercicio del DAI.....	67
Figura 4. Categorías de análisis de las estrategias de desarrollo de capacidades para el acceso y uso de información pública.....	83
Figura 5. Hallazgos del análisis del programa Transparencia Proactiva, de acuerdo con el marco analítico de capacidades.....	103
Figura 6. Resumen de propuestas para el desarrollo de capacidades en las políticas de socialización del derecho a la información.....	129
Figura 7. Universo de observación: Programas de fomento del DAI en México..	145