

**Pobreza informacional y el derecho de
acceso a la información pública.
Un problema de capacidades***

Issa Luna Pla¹

Resumen

El artículo plantea la incorporación del enfoque de la *pobreza informacional* en el derecho de acceso a la información pública y las políticas de transparencia gubernamental. El derecho de acceso a la información pública se ha centrado en el acceso físico a la información, y esto no es suficiente para satisfacer las capacidades de las personas para beneficiarse de la información pública. La pobreza informacional es un marco conceptual idóneo para revisar el acceso físico, intelectual y social de las personas a la información pública, desde el punto de vista sociológico del tema. La incorporación de esta teoría al estudio del derecho y la transparencia pasa por una redefinición del valor de la información pública, del enfoque de políticas públicas y de normas dirigidas a promover el acceso entre la población.

Introducción

El derecho de acceso a la información es un derecho humano garantizado en diversos países del mundo y en sistemas internacionales a través de las llamadas leyes de transparencia y acceso a la información. Se trata de normas con una doble cualidad: la de establecer un derecho humano a la libertad de información en manos del Estado; y de fomentar las políticas de transparencia y buen gobierno de la gestión pública. A esto se le añaden otras cualidades, como las de contribuir a la rendición de cuentas del Estado y abrir una vía legal para la participación ciudadana. Sin duda este es un tema fundamental en el debate jurídico y político contemporáneo de la democracia y la eficacia de las instituciones.

* La autora agradece la orientación brindada por la Dra. Kim M. Thompson para incorporar la teoría de la pobreza informacional en el derecho de acceso a la información y a Agnès Callamard por promover el interés internacional para adoptar leyes de acceso a la información pro-pobres.

¹ Profesora e investigadora en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, ilunapla@servidor.unam.mx.

En el recuento histórico, el derecho de acceso a la información y la transparencia se han convertido en una genuina manifestación de las aspiraciones de las sociedades contemporáneas. Corresponden a una idea sobre las normas que busca alejarse de los actos de gobierno discrecionales y arbitrarios, que los conduce hacia la legalidad que tanto Estado como ciudadanos conocen.² Para algunos autores, la transparencia significa incluso el asegurarse que los derechos de los ciudadanos sean respetados y que puedan participar en las decisiones que afectan sus vidas y sus intereses.³ Acceso a la información y transparencia se basan en la protección de los individuos contra gobiernos ineficientes y como instrumentos de la administración pública que abonan al buen gobierno de las instituciones públicas.⁴

Gran parte de la literatura, las leyes y las políticas públicas reflejan un enfoque orientado hacia las obligaciones del Estado para acercarse a los objetivos democráticos y administrativos. Este enfoque de gobierno procura que las normas y políticas de acceso a la información avancen hacia la mejor administración de los recursos públicos empoderando a los ciudadanos a exigir cuentas. Las contribuciones desde esta postura tradicional son sin duda invaluable. Sin embargo, sería erróneo pensar que el enfoque actual abarca todos los aspectos de gobierno en democracia y todos los aspectos de la libertad humana a la información. Existen diversos frentes abiertos que merecen atención. Porque no todos conocen su derecho de acceso a la información y no todos saben cómo ejercerlo, las leyes más modernas en acceso a la información establecen la obligación del Estado de “socializar” o “concientizar” a la sociedad del derecho de acceso a la información. Este enfoque comprende la socialización como un problema de difusión del derecho de acceso a la información orientada a aumentar la cobertura del derecho entre la población y a incrementar el número de solicitudes de información que los gobiernos reciben.

Sin embargo, cada vez es más evidente que en el uso y aprovechamiento de la información pública existen diferentes capas de usuarios con necesidades de información diversas y las políticas de orientación y difusión no siempre atienden las diferencias de necesidad de información bajo un criterio sectorizado. El enfoque tradicional se queda corto en ofrecer respuestas a preguntas como: ¿el acceso a la información ha hecho a la sociedad más informada sobre sus gobiernos? ¿cómo ha

² Hood, Christopher, “Transparency in a Historical Perspective”, en Hood, Christopher y Heald, David (Editores), *Transparency. The key to better governance?*, Oxford University Press, Estados Unidos, 2006.

³ En esta línea están Stirton y Lodge referidos en Hood, Christopher, “Transparency in a Historical Perspective”, en Hood, Christopher y Heald, David (Editores), *Transparency. The Key to Better Governance?*, Oxford University Press, Estados Unidos, 2006, p. 15.

⁴ Birkinshaw, Patrick, “Transparency as a Human Right”, en Hood, Christopher y Heald, David (Editores), *Transparency. The key to better governance?*, Oxford University Press, Estados Unidos, 2006.

cambiado la “calidad de vida” de las personas con las reglas de transparencia y acceso a la información? ¿cómo hacer para que la población más pobre ejerza su derecho de acceso a la información en su propio beneficio? ¿Qué tan alejada o cercana están las leyes de acceso a la información pública de atender un problema de capacidades en el acceso?

En este trabajo me concentro en la problemática del acceso a la información de la población en pobreza a través de las leyes de transparencia y acceso a la información. Para esta población, las leyes de acceso a la información no necesariamente garantizan acceder a la información pública, porque existen problemas de cultura, recursos, actitudes y de habilidades que obstaculizan el acceso. En este trabajo sugiero incorporar un enfoque sociológico de la información pública como elemento normativo de la vida humana y que debe ser reconocido y avanzado por las leyes en la materia. El propósito es introducir el debate sobre garantizar el derecho de acceso a la información, como una obligación del Estado centrada en la satisfacción de capacidades humanas, en particular, de los más pobres económicamente.

El tema supone un desafío en la transformación del *locus* de la transparencia y el derecho, para que la información pase de ser un aspecto descriptivo en la vida de las personas, hacia uno normativo. Si bien hasta el momento sabemos que las políticas de transparencia, junto con las garantías del derecho de acceso, son herramientas útiles para la democracia; el punto ahora está en explorar cómo es que la información pública puede tener una repercusión directa en la vida de las personas a partir del análisis social e individual del acceso a la información. Para ello es necesario recurrir a la teoría de la *pobreza informacional*, que en ella contiene el estudio de problemas de cultura y de habilidades de los pobres y por ello resulta el enfoque más amplio entre otros estudiados.

La pobreza informacional hace necesario regresar a las capacidades individuales, es decir, a los comportamientos de las personas en sociedad y dentro de sus propias realidades, para conocer su relación con la información pública y las barreras sociológicas que pueden influir. En el texto propongo que las normas del acceso a la información y su desempeño adopten un enfoque de capacidades que genere riqueza informacional con información pública y que apunte a soluciones concretas para las políticas de difusión dirigidas hacia la población más pobre.

Un enfoque de capacidades para el derecho de acceso a la información

Las diferentes corrientes de pensamiento han dotado de sentido al derecho de acceso a la información y a la transparencia en el debate actual desde dos perspectivas

amplias, i) como cualidad de gobierno, y; ii) como cualidad humana. Tanto la transparencia como el derecho de acceso a la información juegan un papel distinto en la historia de la apertura de los Estados hacia los ciudadanos.

La tradición de la transparencia como principio de apertura del gobierno es sin duda más antigua que el derecho de las personas de acceso a la información pública. Como un valor moral, la transparencia se entendió como un tema de integridad del gobierno entre los pensadores de la Revolución Francesa y filósofos del gobierno y política, como Rousseau y Bentham.⁵ Actualmente la transparencia contiene un sentido valorativo alto dentro de las condiciones de la eficacia de un gobierno democrático. Guillermo O'Donnell concibe a la libertad de información en tanto empoderamiento de la ciudadanía y la forma de equilibrar el poder en el Estado como principios democráticos indispensables en los sistemas contemporáneos.⁶

El derecho de acceso a la información, como uno más de la carta de los derechos humanos, se integra a los análisis de la justicia y la democracia basada en los derechos individuales y sociales. Aunque la libertad de información es un derecho internacionalmente reconocido desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, es sólo en las últimas décadas que la interpretación de esta libertad se ha ampliado por los sistemas internacionales de los derechos humanos y para el derecho constitucional y codificado.⁷ Su interpretación ha pasado de ser un derecho de las personas a estar informadas de lo que los medios de comunicación provén, a ser un derecho específico al acceso directo a la información en posesión de las instituciones públicas.⁸ Formulado así, se desprenden diversas obligaciones del Estado para asegurar el flujo de información e institucionalizar la tramitación de solicitudes de información.

En la precipitada ola reciente de legislaciones que garantizan este derecho, se le dio al acceso a la información pública una dimensión dentro de la administración pública, como obligación del Estado de apertura hacia la ciudadanía, y como derecho

⁵ Hood, Christopher, "Transparency in a Historical Perspective", en Hood, Christopher y Heald, David (Editores), *Transparency. The key to better governance?*, Oxford University Press, Estados Unidos, 2006, p. 19.

⁶ O'Donnell, Guillermo. *Acerca del Estado en América Latina contemporánea. Diez tesis para discusión*. Universidad de Notre Dame, texto preparado para el proyecto "La democracia en América Latina", Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2002.

⁷ Para una revisión de la interpretación del derecho de acceso a la información en el sistema interamericano ver: "El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano", Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Washington, 2010.

⁸ Luna Pla, Issa. "A more complex definition of the right to information", en revista *Derecho Comparado de la Información*, No. 9, 2007.

fundamental de las personas a saber sobre el quehacer de sus gobiernos. Esto contrasta con las leyes en la materia que datan de los años 60, que se forjaron en el ámbito de la administración pública como buenas prácticas de gobierno, no como un derecho humano. Así que la “humanización” de la apertura y la transparencia del gobierno es un fenómeno relativamente reciente influido por la globalización de los derechos.

El derecho de acceso a la información ha merecido el amplio reconocimiento y defensa por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión y la Organización de Estados Americanos, todas instituciones del sistema regional de derechos humanos al que México pertenece. Incluso, el derecho de acceso a la información se ha comprendido como instrumental para la realización de otros derechos humanos, civiles y políticos, pero también los derechos económicos y sociales.⁹ A través de la información pública es posible conocer, por un lado, los actos violatorios del Estado, y por otro lado, exigir los derechos económicos que le son inherentes a las personas en una democracia.

El paso entre el enfoque de administración y gobierno hacia uno de derechos humanos ha dejado ciertos aspectos desatendidos de la individualidad humana. Pocos se han detenido a analizar si a los ciudadanos acaso les interesa conocer de los asuntos del gobierno; qué factores mueven a las personas a exigirle cuentas a sus gobernantes usando las leyes de acceso a la información; cuáles son las necesidades de información de los diferentes sectores de la sociedad; porqué los ciudadanos querrían participar en las decisiones de sus representantes; qué obstáculos económicos y socio-culturales enfrentan. Estas preguntas se vinculan con la confianza, el conocimiento y cultura que tienen las personas de sus gobiernos, y también con sus capacidades humanas y técnicas para encontrar en la información pública un beneficio individual.

Ciertamente las leyes de acceso a la información no son naturalmente populares entre los pobres, por lo menos en países como México. En circunstancias similares, los solicitantes de la información pública lo hacen a través de los portales oficiales de Internet; son personas con altos niveles educativos y económicos, principalmente localizados en las grandes ciudades, y; solicitan información para fines comerciales, periodísticos y académicos.¹⁰ El gran desafío es promover esfuerzos para extender el acceso a la información entre las minorías marginadas y los pobres

⁹ Abramovich, Victor, y Courtis, Christian, *El acceso a la información como derecho*, CELS, Argentina. Disponible en <http://www.cels.org.ar/home/index.php>, 2000, Consultado en junio 2008.

¹⁰ Diversos estudios sobre la materia se encuentran disponibles en el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), en www.ifai.org.mx.

para que saquen provecho de su derecho y de la información pública. De manera dominante, esta preocupación se ha centrado en procurar que el Estado oferte la información en los medios de difusión disponibles, pero no en intervenir en el acceso intelectual o social de la misma.

Visto así, las leyes y políticas tradicionales no influyen en las capacidades de acceso intelectual y social de la información de las personas para absorber los beneficios de las asimetrías de información que a la teoría económica preocupa. Más bien, se sigue una lógica de acceso físico, de cobertura de la información entre la población, de aumento en el número de estadísticas de solicitudes de información, y dejando que cada quién acceda y aproveche la información como mejor le convenga. Así que las leyes de acceso a la información no promueven que la información pública sea utilizada para el desarrollo y para aumentar la riqueza informacional de las personas.

Ciertamente, la literatura y su influencia en las leyes en la materia tienen limitaciones para trascender el plano de las obligaciones gubernamentales para asegurar el acceso a la información físico. La doctrina jurídica del derecho de acceso a la información se ha concentrado en estudiar el acceso a la información desde las reglas de divulgación del Estado y los medios técnicos y procedimentales para garantizar el acceso a la información. Esto es, garantiza el acceso físico a la información, ya sea a través de Internet, correo electrónico o de manera presencial en las oficinas de gobierno. Por ejemplo, el INFOMEX es un sistema electrónico en línea que permite realizar solicitudes de información pública a gobiernos mexicanos, y además, interponer recursos de revisión ante los órganos especializados facultados para ello.¹¹

Las leyes de transparencia y acceso a la información han instaurado un régimen de apertura institucional, eficaz en muchos casos y justo. Pero este régimen ha dejado de lado problemas como los siguientes: ¿qué tipo de relación guarda la información pública con las capacidades de una persona? ¿cómo afecta el entorno social de una persona en su manera de acceder y comprender la información pública? ¿Qué tipo de leyes y políticas de transparencia y acceso a la información se deben diseñar para contribuir a las capacidades de lo pobres?

La teoría llamada *pobreza informacional* formulada desde la sociología contribuye a aproximarse a estos problemas desde un ángulo novedoso y útil tanto para la administración pública, como para los derechos humanos. Aunque las investigaciones de esta teoría se han centrado en la información en general, el

¹¹ Disponible en la liga: <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/home.action>.

concepto aporta un marco conceptual útil para explicar algunas de las incapacidades de los pobres para acceder y beneficiarse de la información pública. Estas actitudes pueden representar obstáculos que los pobres enfrentan para ejercer su derecho de acceso a la información frente a sus gobiernos o exigir transparencia de los actos del Estado.

Presupuestos de la Pobreza Informacional

Hay una amplia literatura iniciada desde los años 70, y que cobró fuerza en los ochenta, escrita por los sociólogos sobre temas de biblioteconomía, que acuñó el término *pobreza informacional*.¹² Con éste término, básicamente se refirieron a tres características conceptuales: 1) la habilidad y accesibilidad de información elemental que las personas necesitan para su desarrollo; 2) una relación entre la pobreza económica y la pobreza informacional de las personas, y; 3) la capacidad o incapacidad de una persona para entender e interpretar la información.¹³

El acceso a la información, para la teoría de la pobreza informacional, es un problema de capacidades humanas. Las personas en sus vidas cotidianas tienen acceso a muchos tipos de información, que reciben de medios de comunicación, de otras personas dentro de su comunidad, de las instituciones de educación a las que asisten, de los productos que consumen, de los políticos en campaña, en fin, de múltiples fuentes. De los resultados de la observación de los estudios de la pobreza informacional se desprende que las personas de bajos recursos tienen capacidades de procesamiento de la información bajas, limitaciones subculturales, y actitudes personales que impiden una riqueza informacional. En estas tres categorías entran los problemas de lenguaje, de analfabetismo, discapacidades físicas de las personas; también se abarcan límites culturales como los rumores, las tradiciones, la falta de integración de los grupos de la sociedad; finalmente, se habla también de las actitudes de las personas hacia la información, su desconfianza hacia las fuentes, la falta de autoestima de los individuos, los rencores, sentimientos de inferioridad, sentimientos de marginación, sentimientos de fracaso y autocompasión hacia el resto de la sociedad, y una experiencia limitada del mundo que los rodea.¹⁴

Así que en los primeros hallazgos de la investigación empírica aplicada en Estados Unidos sobre la pobreza informacional se pudieron concluir aspectos muy completos sobre el problema. Primero, que los pobres económicamente no conocen los canales formales para acceder a la información, su principal medio de información es

¹² Childers, T. y Post, J. A. *The information-poor in America*. Metuchen, NJ, Scarecrow. 1975.

¹³ Britz, J.J., Blignaut, J.N., Information poverty and social justice. *South African Journal of Library & Information Science*, 02568861, 2001, Vol. 67, Issue 2.

¹⁴ Childers, T. y Post, J. A. *Op. Cit.*

la televisión y el lenguaje de los medios impresos les parece incomprensible. Por ejemplo, es común que un individuo llame a la radio a solicitar que solucionen alguna falla en los servicios públicos. Segundo, que las personas en estado de pobreza no son investigadores activos de la información, esto es, no saben buscar la información de entre las fuentes cuando tienen una necesidad específica. Por ejemplo, no es factible que una persona que necesita el suministro de cierto medicamento sea capaz de encontrar la clínica pública que lo administra. Tercero, que están encerrados en una red informal de información, que proviene en gran medida de los grupos sociales que frecuentan y que se informan por medio de tradiciones orales. Por ejemplo, las personas se enteran de la calidad de las escuelas cuando alguien de su comunidad tiene una mala experiencia con la institución y lo cuenta a sus vecinos. Cuarto, que los pobres no ven sus problemas como necesidades de información.¹⁵

Esto último podría expresarse en términos económicos como un comportamiento de los pobres (económicamente) de vincular sus activos con su vulnerabilidad y susceptibilidad de riesgo. Esto es, que si se enferma algún miembro de la familia, no buscarán informarse sobre los programas de salud gratuitos para tratarlo; en cambio, venderán a uno de sus animales para pagar a un médico. Estudios en la corriente conductista de la pobreza informacional han concluido que los pobres no ven a la información como algo que les puede ayudar a salir de su situación.¹⁶ Así que, la información pública no es considerada como un activo por los pobres.

Partiendo de los primeros hallazgos, los estudios de Childers sirvieron para sustentar la siguiente etapa en el desarrollo de la teoría de la pobreza informacional. Los problemas que los pobres tienen en información no se solucionan con el acceso técnico, es decir, con el acceso a los medios de comunicación y a las tecnologías de información. Este fue un gran paso para la teoría, rompiendo con posturas enfocadas exclusivamente en el acceso técnico de la información, por ejemplo, cuando se trataba de analizar la forma de combatir pobreza económica y atacando la brecha digital sólo con acceso físico a la información.¹⁷

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Hersberg, J. "Are the economically poor information poor? Does the digital divide affect the homeless and access to information?" *The Canadian Journal of Information and Library Sciences* 27, no. 3, 2002/2003.

¹⁷ Ver Castella, J. , Slaats, J. Quang, D. et.al. "Connecting marginal rice farmers to agricultural knowledge and information systems in Vietnam uplands". *Journal of Agricultural Education and Extension*, Vol. 12, No. 2, 109-125, June 2006; Kwapong, O. "Policy implications for using ICTS for empowerment of rural women in Ghana". *The Turkish Online Journal of Education Technology*, July 2008, Vol. 7, Issue 3; Hersberg, J. "Are the economically poor information poor? Does the digital divide affect the homeless and access to information?" *The Canadian Journal of Information and Library Sciences* 27, no. 3, 2002/2003; y Cecchini, S. y Scott, C. "Can information and communications

Así que el concepto de pobreza informacional no es uno basado en las tecnologías de información, sino fundamentado en las capacidades y habilidades de información de las personas.¹⁸ Esta teoría busca estudiar el rol de los aspectos sociales en el acceso a la información. Para ello trae al análisis las teorías sociológicas de Elfreda Chatman (1999, 2000) sobre los “pequeños mundos” en los cuales las personas están inmersas y cuyas normas y reglas determinan la manera en que las personas acceden a la información; los pequeños mundos no son otra cosa que contextos que provén condiciones que determinan la manera de comprender la información.

Estos pequeños mundos se refieren al lugar geográfico en que cada individuo vive y labora y que se constituye como un ambiente social en el cual opiniones y preocupaciones mutuas se comparten por sus miembros.¹⁹ Esta teoría ofreció a Brunett, Jeager y Thompson el marco ideal para analizar cómo se entiende la información en los pequeños mundos, tomando en cuenta sus peculiaridades y costumbres. Esta postura sugiere que la información inserta en los diferentes pequeños mundos adquiere un significado diferente por cada mundo, que puede entrar en conflicto con el significado que otra comunidad le asigne. La visión sociológica se propone conceptualizar la información a partir de los contextos sociales particulares. De manera que no presume que la información es universal y que será igualmente comprendida por todos los miembros de una población, o incluso, entre los diferentes pequeños mundos o poblados.

La teoría de Chatman se compone de *comportamientos informacionales* en los que los individuos en los pequeños mundos se involucran, que comparten un entendimiento sobre dónde y cómo la información es mejor accesible. Por ejemplo, en una comunidad se reconoce a un sacerdote como fuente de información confiable, pero no a un político. Dichos comportamientos y actitudes moldean el aprendizaje de las percepciones sobre lo que se debe saber y lo que no. Para la teoría de la pobreza informacional estas actitudes afectan el comportamiento informacional de los individuos, incluyendo sus acciones o inacciones al acceder a la información -ya sean puntos oficiales de comunicación o por conexiones interpersonales- porque

technology applications contribute to poverty reduction”. *Lessons from rural India. Information Technology for Development* 10, 2003, 73-84.

¹⁸ Thompson, Kim M. “Furthering understanding of information literacy through the social study of information poverty”. *The Canadian Journal of Information and Library Science* 31, no. 1, 2007.

¹⁹ Chatman, E. A. “Framing social life in theory and research”. *The New Review of Information Behaviour Research*, 2000, 1, 3-17.

dependiendo de su comportamiento informacional, la propia comunidad puede crearse un obstáculo para acceder a información determinada.²⁰

Jeager y Thompson han concluido que los patrones de comportamientos informacionales se basan en lo que es típico o reconocido por cada pequeño mundo. Porque la sociedad está compuesta de varios pequeños mundos que interactúan entre sí en varios niveles y con normas diferentes, entonces los patrones de comportamiento juegan un papel fundamental en el acceso. Así, cuando las actitudes de información en los diferentes pequeños mundos se alinean, el acceso a la información es facilitado; en contraste, cuando no se alinean el intercambio de información se ve obstruido, censurado u obstaculizado. Es el caso de acceder a la información proporcionada por un medio de comunicación, y obstaculizar el acceso a la información oficial del gobierno local, por ejemplo, porque el lenguaje es incomprensible para los individuos. Aquí tanto los medios de comunicación, como el gobierno, representan a su vez pequeños mundos con una comunidad que tiene comportamientos informacionales en común.

Este planteamiento se define como el *comportamiento normativo* del acceso a la información, compuesto por un modelo tripartito de acceso a la información. Éste consiste en tres tipos de acceso interrelacionados: a) acceso físico; b) acceso intelectual, y; b) acceso social. Se parte del supuesto comprobado de que aún teniendo acceso físico, podría existir pobreza informacional cuando existe algún obstáculo como, la sobre-información o las barreras del lenguaje. Por lo tanto, para determinar si existe o no *pobreza informacional* se debe identificar que existan los tres tipos del acceso.²¹

El *acceso intelectual* se refiere a información contenida en documentos e implica la idea de saber cómo acceder a ella y cómo interpretarla. Entender el acceso a la información intelectual de las personas, sus capacidades para clasificarla y ordenarla es fundamental para proponer políticas públicas que acerquen la información a las personas.

El *acceso social* de la información se basa en la teoría del comportamiento normativo explicada antes, donde la información está o no disponible en los pequeños mundos o comunidades. Por ejemplo, la visión del mundo de una persona puede limitar el acceso a la información simplemente porque define dicha información como irrelevante o en contra de cierta forma de pensar. Este acceso depende de factores como las normas sociales, percepción del mundo, tipos de

²⁰ 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.

²¹ *Ibid.*

sociedades y comportamientos informacionales que permiten o censuran la información.

Dentro de la teoría de la pobreza informacional, el concepto de acceso a la información ha sido cada vez más amplio en su contenido para permitir su adaptabilidad a los diferentes tipos de información. En las últimas investigaciones sobre esta teoría, el acceso a la información es entendido como un robusto sistema en el cual todo tipo de información está disponible; lo que implica la posibilidad de acceder a ella de manera física, intelectual y socialmente. Es precisamente a través de la teoría del comportamiento normativo que es posible vincular a la pobreza informacional con el derecho de acceso a la información pública y la transparencia gubernamental.

Aplicación del enfoque al derecho de acceso a la información

El comportamiento normativo del acceso a la información puede ser interpretado como reglas para la protección del derecho a la información pública. El modelo de este comportamiento, basado en los tres tipos de acceso (físico, intelectual y social) es factible de ser aplicado al derecho de acceso a la información, no sin antes tener presentes algunas diferencias conceptuales entre ambos sistemas teóricos.

La pobreza informacional y el derecho de acceso a la información pública tienen en común algo clave que es, que tienen que ver con el estudio del acceso de las personas a información. Sin embargo, ambas tienen un punto de partida opuesto: las capacidades informacionales de los individuos *vis a vis* las reglas de oferta de información del Estado. La relevancia de aplicar el enfoque de la pobreza informacional al derecho de acceso a la información está en que dichas reglas del Estado atiendan a las reglas de la demanda y aprovechamiento, con un fin determinado que es el de generar riqueza informacional.

Puesto que las reglas de oferta o acceso físico a la información pública no han sido diseñadas específicamente para atender necesidades y considerando las capacidades de los pobres, es indispensable revisar cómo pueden diseñarse soluciones alternativas al problema. Para ello, el punto de partida está en reconocer que el concepto de información utilizado en ambos sistemas teóricos es disímil.

El derecho, la economía y la política han tomado una parte del concepto de información y lo han adaptado a sus enfoques. Sin duda, el acceso a la información se entiende a partir del significado que las diferentes disciplinas le dan. En derecho público y gobierno, el concepto de información se ha concebido como un *valor universal*, que es igualmente apreciado y aprovechado o aprovechable por todas las

personas sin que las leyes hagan cierta distinción. Por ello, fundamentalmente su acceso debe estar garantizado de manera general entre los ciudadanos y con la misma calidad en la información que se entrega.

La teoría de la pobreza informacional no parte de la presunción de universalidad de la información; por el contrario, plantea un enfoque sociológico para determinar su valor individual y social. Sostiene que los valores de la información están arraigados en normas y actitudes de las sociedades, y volver a los comportamientos normativos, permite conocer la pobreza informacional.²² Así, el valor que se toma en consideración no es exclusivamente el que el Estado, la política o las reglas de la democracia le asignen. El valor también lo determinan los comportamientos normativos sociológicos en los que recaerá la información publicada. Es interesante analizar que éstos últimos comportamientos no siempre están alineados con los valores de los otros actores, como los del gobierno, considerando que unos y los otros conforman pequeños mundos diferentes.

Para explicar la aplicación del enfoque de la pobreza informacional en el derecho de acceso a la información se analizan los tres tipos de acceso de acuerdo al comportamiento normativo, y se ejemplifican con casos de políticas o programas semejantes.

Acceso físico a la información pública

En realidad este es el tipo de acceso a la información que las leyes y políticas han cubierto de mejor manera. Las leyes garantizan los flujos de información equitativa entre el gobierno y los ciudadanos, a través de las vías legales para adquirir información pública. En estas leyes, el acceso físico a la información está garantizado por las páginas de Internet de las oficinas de gobierno, las oficinas de información que tramitan solicitudes y dan respuesta, y las políticas de difusión del derecho de acceso a la información entre la población.

Las dos primeras políticas ciertamente aseguran el acceso físico a la información, ya sea consultando en Internet la información o directamente solicitando la información en las oficinas de gobierno. Sin embargo, la política de difusión del derecho busca mejorar el acceso físico de la información con estrategias de persuasión. Las leyes más modernas incluyen la difusión como una obligación del Estado indispensable para garantizar el acceso a la información, principalmente, informando a los ciudadanos sobre su derecho a la información y sobre los procesos

²² *Ibid.*

para solicitar información. Esto es lo que se ha entendido en el medio como socialización del derecho de acceso a la información.

La socialización del derecho promueve específicamente el acceso físico a la información, fomentando una cultura del derecho a la información, para que los individuos por sus propios medios e iniciativa soliciten información del Estado. En todo caso, la promoción de un derecho fundamental puede mirarse desde la óptica de la educación de la población en sus derechos humanos, pero no desde el aprovechamiento de la información pública. El siguiente caso ilustra con precisión la manera en que las políticas de socialización del derecho aportan a la riqueza informacional.

La política más relacionada con esta socialización del derecho entre la población pobre es el caso del Proyecto Comunidades implementado en México y llevado a cabo por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y de Protección de Datos (IFAI) en el año 2007. El objetivo central de la política fue “identificar mecanismos para la apropiación del derecho de acceso a la información, con especial énfasis en aquellos grupos sociales desprovistos de poder o influencia en la asignación de recursos y definición de políticas gubernamentales, a fin de que estos fortalezcan capacidades para mejorar sus condiciones de vida”.²³ Este objetivo se buscó a partir de casos donde la utilización de información pública federal fuera una herramienta para la atención o solución de un problema comunitario o que dicha información fuera un insumo para la propuesta de políticas públicas. La política se apoyó en las organizaciones de la sociedad civil que fueran promotoras del derecho de acceso a la información.²⁴

Este proyecto se centró en que las personas en una comunidad conocieran y ejercieran el acceso a la información (a lo que llama apropiación). El proyecto se basó en el “acompañamiento directo y estratégico a las personas por parte de instancias sociales” para extender el uso del derecho en las comunidades.²⁵ En las conclusiones del proyecto se reconoció que es importante identificar las condiciones de alfabetización de los miembros de la comunidad, pues los que mejor se “apropiaron” del proceso de solicitud fueron los que mejor nivel de escolaridad tuvieron.

Proyecto Comunidades no tuvo un enfoque de pobreza informacional. Puesto que las estrategias del acceso intelectual y social en el Proyecto Comunidades se centraron en capacitar a las personas sobre su *apropiación del derecho* de acceso a la

²³ Zermeño N. F., Domínguez P. M. y Chávez L. A. *El acceso a la información en comunidades marginadas*. UNAM- EPADEQ, México, 2010.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*

información pública, y no sobre el real acceso a la información pública social e intelectualmente. Por lo tanto, el modelo de la pobreza informacional no puede aplicarse en este caso porque no se basó en la información misma, sino en la promoción de un derecho humano.

Las leyes de acceso a la información garantizan ampliamente el acceso a la información física, pero el enfoque de difusión y educación sobre los derechos humanos no tiene un alcance en los problemas de acceso intelectual y social de las personas pobres. No por ello se resta importancia al fomento de la cultura de derechos. Sin embargo, los pasos en el enfoque tradicional orientados a aumentar la demanda de información por esta vía, por lo menos en el caso de los pobres, puede carecer de eficacia práctica dentro del enfoque de capacidades.

Acceso social a la información pública

Las leyes de acceso a la información no son leyes que intervienen en la regulación del uso y propósito que el solicitante tenga para solicitar información. Y no lo hacen porque parte de la doctrina de este derecho es que las personas no tienen que acreditar ningún interés jurídico para ejercer su derecho, esto es, no tienen que presentar los motivos por los que solicitan información ni tampoco el uso que de ella harán al momento de solicitarla. El acceso a la información social dentro del enfoque de pobreza informacional tampoco pretende cambiar la doctrina tal y cual se encuentra. Más bien, orientar las políticas que garantizan el acceso a la información a la población más pobre con herramientas que en efecto generen riqueza informacional, por ejemplo, estudiando sus necesidades informacionales previamente a la revelación de información y asegurando el acceso físico, social e intelectual posteriormente.

Existen programas que logran atender en el acceso social a la información. Por ejemplo, a través de los programas de tecnologías la información que tiene componentes de acceso intelectual y social orientados a mejorar las capacidades de información de comunidades en pobreza rural. Rivera sostiene que en cualquiera de las vías para salir de la pobreza (microempresas, migración, asistencia) va a ser necesario tener acceso a la información. Dichas vías requieren de nuevos métodos, capacidades y conocimiento para vincular a los grupos sociales con el nuevo entorno generado por la política de combate a la pobreza.

Para solventar la creación de capacidades en grupos en dichas circunstancias, Rivera ha propuesto los sistemas de información y conocimiento rural (RKIS por sus siglas en inglés). Los RKIS cumplen tres propósitos: (1) organizar redes de conocimiento y centros de información para el desarrollo rural que atiendan a las

necesidades y demandas locales; integrantes de estas redes son tanto los campesinos o empresarios rurales, como expertos, universitarios y autoridades encargadas de las políticas rurales. (2) que se desarrollen programas de tecnologías de información para dotar a la comunidad de las mismas, principalmente de computadoras con Internet; (3) establecer vínculos con el sector público y privado a través de sus instituciones.²⁶

Siguiendo el enfoque de la pobreza informacional, el punto (1) atiende el problema del acceso intelectual a la información, interconectando a los principales actores para que dialoguen, intercambien experiencias y conocimientos entre ellos. Esto ofrece un canal y una red formal de información, un foro de discusión que propicia y facilita que los pobres se conviertan en investigadores activos; y finalmente, resuelve los problemas locales y cotidianos con información.

El punto (2) asegura el acceso a la información física, proveyendo de tecnología remota a las comunidades beneficiadas por la política rural de información. El punto (3) trata el acceso a la información social, colocando una obligación en la autoridad implementadora de la política para crear vínculos entre los dos pequeños mundos del caso: el sector privado y el público. Estos vínculos son fundamentales para alinear comportamientos informacionales entre los actores y resolver las barreras, obstáculos o censuras que el entorno de cada pequeño mundo tiende a generar. Así que los RKIS abarcan los tres niveles de acceso a la información.

Las leyes de transparencia y acceso a la información no colocan obligaciones concretas en la autoridad encargada de garantizar el acceso a la información pública para asegurar el acceso social a la información, y tampoco atiende los comportamientos desalineados por factores sociales. Las políticas de transparencia de las leyes no necesariamente atienden problemas sociales concretos y que pueden atender comportamientos informacionales desalineados.

Acceso intelectual a la información pública

El acceso a la información intelectual es quizás el más complejo de llevar a la aplicación del derecho de acceso a la información. Sin embargo, hay programas en México que pueden servir de ejemplo para comprender de mejor manera la aplicación de este tipo de acceso en un caso concreto. Tal es el programa de los

²⁶ Rivera, William M. "Rural knowledge and information systems for non-agricultural rural needs". *Journal of Agricultural Education and Extension*. Vol. 12. No. 1, 17-23. Marzo 2006.

Centros Comunitarios de Aprendizaje (CCA) de Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM).

Los CCA son operados a través de una plataforma electrónica especial. Los centros ofrecen un espacio físico ubicado en zonas rurales, semi-rurales y urbanas de México, que permiten acceder a programas educativos y a asesoría personalizada. El objetivo central de este proyecto es que los beneficiados obtengan “conocimientos, destrezas y capacidades útiles” a través de las tecnologías de la información y la comunicación. Esto se logra a través de una plataforma llamada WebTec, “la cual permite una supervisión permanente del proceso y un monitoreo de los resultados que hacen posible la implementación inmediata de acciones correctivas.”²⁷

Los CCA están diseñados para que las personas cuenten con acceso físico, intelectual y social sobre los cursos de educación que la misma universidad diseña e imparte. El acceso social es atendido a partir de fomentar el contacto entre las comunidades o “pequeños mundos” del conocimiento, impulsando la transmisión de nuevos conocimientos por la tradición oral. Esta medida contribuye a solventar las diferencias entre las comunidades y encontrar coincidencias en la forma de acceder intelectualmente a la información. A través de la plataforma tecnológica, se crean capacidades de acceso intelectual corrigiendo problemas de comprensión en el lenguaje, y las barreras de actitudes sobre la información proporcionada.

Las leyes de acceso a la información no establecen que los gobiernos deben comprender las capacidades intelectuales de los pobres y proveer el acceso a la información de acuerdo a dichas condiciones. A menudo, la información entregada a los solicitantes o aquella disponible en los portales de Internet no se encuentra en un lenguaje comprensible para todos los ciudadanos; en especial, el lenguaje técnico y la clasificación de los documentos se encuentra fuera del alcance intelectual de los pobres. Igualmente, la sobreinformación y la fatiga son fenómenos que las leyes en la materia fácilmente pueden crear en la población con capacidades bajas de procesamiento de información.

Conclusiones

¿Por qué interesa que el derecho de acceso a la información y la transparencia gubernamental tengan un enfoque de capacidades humanas? La transparencia y acceso a la información juegan un papel preponderante en los gobiernos democráticos contemporáneos y en el derecho internacional. La falta de acceso

²⁷ Ver: <http://www.cca.org.mx/portalcca/homedoc.htm>

intelectual y social de la información pública es una forma de pobreza informacional que tiene un impacto en la pobreza económica. Cuando los gobiernos dejan de reconocer que la información que ellos mismos detentan es un bien público que potencialmente representa insumos para los pobres, abonan a la pobreza económica de las personas. Este trabajo discute las posibilidades en que las leyes de acceso a la información pública pueden abonar a la riqueza informacional y dejar a las personas en mejores capacidades para aumentar su riqueza económica y ser leyes pro-pobres.

Hay que tener en cuenta que detrás de la idea de la transparencia y el derecho de acceso a la información, se cuelgan las luchas sociales y políticas en contra de los estados autoritarios que gobernaban a espaldas del pueblo y manteniendo a las personas lo menos informados sobre el ejercicio del poder. En la reivindicación del poder democrático, el derecho de acceso a la información es una vía por excelencia por la cual las personas pueden evaluar al gobierno, pero también favorecerse de la información pública. Dentro de los fines sociales que se le atribuyen a este derecho fundamental, sin duda que éste puede contribuir con mayor contundencia en el desarrollo de las libertades humanas.

La teoría de la pobreza informacional es una vía idónea para que el derecho de acceso a la información pase a jugar un papel central en el desarrollo humano. Es susceptible a incorporar y abonar a los enfoques de la alfabetización informacional, el desarrollo de habilidades informativas y de la cultura de los derechos humanos, todos elementales en la sociedad de la información. Y también pretende establecer un estándar de lo que la información pública y su acceso pueden implicar para la vida humana en términos sociales y económicos, especialmente, cuando las políticas son orientadas hacia fortalecer las capacidades de las personas. Esto a través de una estrategia que genera experiencias del uso de información, que atienden necesidades de los pobres, generando a su vez conocimiento y habilidades.

La pobreza informacional es un problema de todos los países y puede encontrarse en formas similares a las halladas por Childers y Post en los años 70 en Estados Unidos. Los bajos niveles de procesamiento de la información, las limitaciones culturales y las actitudes personales influyen en los comportamientos informacionales de las personas. En última instancia, la pobreza informacional debe considerarse como un tema central en las políticas de combate a la pobreza y en las de la garantía del derecho de acceso a la información.

Por ello, el diseño de estrategias de difusión de la información pública debe pasar por un análisis previo de las necesidades de información de los pobres, aunado a la consideración de sus capacidades. Ha de partirse del supuesto que la información es percibida y procesada de diferente manera entre los pequeños

mundos, (y el gobierno es uno más) y éste debe esforzarse por hacerla accesible. Porque el comportamiento normativo determina lo que permisiblemente es accesible por cierta comunidad (pequeño mundo) en relación a otra comunidad (pequeño mundo), el acceso puede entonces ser limitado por desconfianza de la fuente de información, o por provenir de alguien en conflicto con las normas de la comunidad. Para que el acceso a la información pública y la transparencia se inserten en comportamientos informacionales alineados entre los pequeños mundos, la información pública no debe ser tomada como un valor universal.

Otra característica concreta de las normas de acceso a la información pública que consideren las capacidades de las personas, es que abarquen los tres tipos de acceso de la teoría del comportamiento normativo en pobreza informacional. Casos en donde esto se ha dado son posibles de rescatar en diversos planos de gobierno y sector privado, aunque ciertamente no existe una política específica en materia de información pública basada en la teoría de la pobreza informacional.

Una manera de empezar es por los pobres y sus necesidades básicas. La atención del gobierno a este sector de la población es a través de servicios y programas. En estos existen necesidades urgentes e inmediatas, de mediano y largo plazo que pueden ser atendidas con estrategias de información. Estas deben ser estudiadas con un enfoque de necesidades y comportamientos informacionales detalladamente para diseñar una política destinada a tener un impacto.

Aquí las políticas orientadas a atacar problemas comunes de las comunidades pobres son fundamentales, acompañadas de capacitación hacia el público beneficiado para buscar que sean aprovechadas. Por ejemplo el del mercado laboral informal, la estrategia implicaría incluir políticas de información dentro de las políticas de mercados laborales informales a través de la promoción de los programas sociales y su difusión por los gobiernos locales y medios de comunicación al alcance de la población objetivo. La riqueza informacional puede ser avanzada a través de las políticas de transparencia y acceso a la información, siempre y cuando, se incluyan en las políticas con un enfoque dirigido hacia las cualidades informacionales de los pobres económicamente.

La transparencia focalizada es susceptible de ser usada también en programas sociales y en problemas comunes de los pobres. ¿Cómo se enteran los pobres de los programas? ¿la publicidad fortalece capacidades informacionales? Las personas en pobreza en países como México tienen acceso limitado a computadoras y a Internet, así que el acceso físico de las políticas de transparencia focalizada deben incluir la difusión en los medios de la comunidad, como plafones comunitarios, reuniones y juntas vecinales.

La difusión de información focalizada en medios de comunicación de mayor penetración es indispensable, considerando que en México la cultura de consumo está orientada hacia fuentes de información que provee la radiodifusión. Aquí se requieren campañas de medios electrónicos que incluyan mensajes destinados a los pequeños mundos de los pobres y que generen en ellos capacidades informacionales, además del entretenimiento.

El enfoque de la pobreza informacional también debe ser insertado en los programas de educación. Actualmente muchas de las leyes del derecho de acceso a la información pública ya establecen la obligación de contar con programas de educación básica y media en acceso a la información. Aquí es importante que la educación sea rediseñada; al tiempo que se informa al alumno de sus derechos y capacitarlo para ejercerlo, se le oriente para aprovechar la información, procesarla y aplicarla a sus necesidades cotidianas. Las experiencias de aprendizaje que debemos buscar en los nuevos programas educativos no son las de una solicitud de información al gobierno por Internet; en cambio, necesitamos generar experiencias de información.

La misma premisa se aplica para las estrategias de capacitación a la sociedad civil en la introducción de solicitudes de información y procedimientos de las leyes. En éste trámite, los centros de orientación telefónica de llenado de solicitudes de información pública no necesariamente resuelven un problema de capacidades, pero ayudan. Una política orientada a generar capacidades sería la que, además de considerar el acceso físico, se esforzara por atender a las capacidades intelectuales del solicitante y, a la vez, complementar sus efectos con transparencia focalizada que incida en el acceso social a la información.

Los alcances de introducir la teoría de la pobreza informacional dan para muchos estudios detallados. Cuando menos, el esfuerzo contribuiría a acercar la información pública a los pequeños mundos, buscando un verdadero acceso intelectual y social, creando canales de información formales y redes con riqueza en información pública. Todo ello representa ciertamente mover el *locus* de la información pública hacia sus valores reales en los pequeños mundos en los que se pretende insertar. Hecho esto, de acuerdo con la lógica de la teoría de la pobreza informacional, la información pasaría de jugar un papel adjetivo en la vida de las personas, hacia uno esencial en efecto.

Referencias

- Abramovich, Victor, y Courtis, Christian, *El acceso a la información como derecho*, CELS, Argentina. Disponible en <http://www.cels.org.ar/home/index.php>, 2000, Consultado en junio 2008.
- Birkinshaw, Patrick, “Transparency as a Human Right”, en Hood, Christopher y Heald, David (Editores), *Transparency. The key to better governance?*, Oxford University Press, Estados Unidos, 2006, p. 55
- Bovens, Mark, *Information Rights: Citizenship in the Information Society*, 10 J. POL. PHIL. 2002, 317-41.
- Britz, J.J., Blignaut, J.N., “Information poverty and social justice”. *South African Journal of Library & Information Science*, 02568861, 2001, Vol. 67, Issue 2.
- 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.
- Castells, Manuel, Vol. I. *La sociedad red*. Madrid, Alianza, 1997.
- Castella, J. , Slaats, J. Quang, D. et. al. “Connecting marginal rice farmers to agricultural knowledge and information systems in Vietnam uplands”. *Journal of Agricultural Education and Extension*, Vol. 12, No. 2, 109-125, June 2006.
- Cecchini, S. y Scott, C. “Can information and communications technology applications contribute to poverty reduction. Lessons from rural India”. *Information Technology for Development* 10 (2003) 73-84.
- Chapman, Richard A. y Hunt, Michael, *Open Government. A Study of the Prospects of Open Government within the Limitations of the British Political System*, United States, Croom Helm, 1987.
- 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.

- Dahl, A Robert, *La democracia y sus críticos*, México, Argentina, España, Ediciones Paidós, 1992.
- Florini, Ann (Editora), *The right to know. Transparency for an Open World*, Columbia University Press, Estados Unidos, 2007.
- Hersberg, J. “Are the economically poor information poor? Does the digital divide affect the homeless and access to information?” *The Canadian Journal of Information and Library Sciences* 27, no. 3, 2002/2003.
- Hood, Christopher, “Transparency in a Historical Perspective”, en Hood, Christopher y Heald, David (Editores), *Transparency. The key to better governance?*, Oxford University Press, Estados Unidos, 2006.
- 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.
- Jenkins, Rob. *The role of political institutions in promoting accountability. In Shah, Anwar. Performance accountability and combating corruption*. The World Bank. 2007.
- Keohane, Robert O. “Global Governance and Democratic Accountability”. Capítulo preparado para David Held and Mathias Koenig-Archibugi de Miliband Lectures, London School of Economics, Primavera 2002.
- Kwapong, O. “Policy implications for using ICTS for empowerment of rural women in Ghana”. *The Turkish Online Journal of Education Technology*, July 2008, Vol. 7, Issue 3.
- Luna Pla, Issa. *Movimiento social del derecho de acceso a la información en México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. 2009.
- _____, “Aspectos culturales de la implementación del acceso a la información en México”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Venezuela, No. 42, octubre de 2008. pp. 211-234.
- _____, “A more complex definition of the right to information”, en revista *Derecho Comparado de la Información*, No. 9, 2007.
- O’Donell, Guillermo. Vargas C. Jorge y Iazzetta, Osvaldo M. *The quality of democracy. Theory and applications*. University of Notre Dame, 2004.

- O'Donnell, Guillermo. *Acerca del Estado en América Latina contemporánea. Diez tesis para discusión*. Universidad de Notre Dame, texto preparado para el proyecto “La democracia en América Latina”, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2002.
- Pogge, Thomas, *World Poverty and Human Rights. Cosmopolitan Responsibilities and Reforms*, Polity Press, Reino Unido, 2008
- Rawls, John. *Theory of Justice*. Harvard University. 1971.
- Rivera, William M. “Rural knowledge and information systems for non-agricultural rural needs”. *Journal of Agricultural Education and Extension*. Vol. 12. No. 1, 17-23. Marzo 2006.
- Stiglitz, Joseph E. “Information and the Change in the Paradigm in Economics”. *The American Economic Review*. Vol. 92, No. 3 (Jun., 2002), pp. 460-501.
- Stiglitz, Joseph E., “Knowledge as a Global Public Good” en Igne Kaul et.al., *Global Public Goods. International Cooperation in the 21st. Century*, Nueva York, Oxford University Press, 1999.
- Thompson, Kim M. “Furthering understanding of information literacy through the social study of information poverty”. *The Canadian Journal of Information and Library Science* 31, no. 1, 2007.
- Zermeño N. F., Domínguez P. M. y Chávez L. A. *El acceso a la información en comunidades marginadas*. UNAM- EPADEQ, México, 2010.