

DAI Y EL SER SOCIAL: UNA RELACIÓN PARA LA TRANSFORMACIÓN DE LAS SOCIEDADES CONTEMPORÁNEAS

JIMENA BONILLA CABAÑAS • VÍCTOR SAMUEL PEÑA MANCILLA • ESTER KAUFMAN • SAMUEL BONILLA NÚÑEZ



inai 

DIRECTORIO

Adrián Alcalá Méndez

Comisionado Presidente

Norma Julieta Del Río Venegas

Comisionada

Josefina Román Vergara

Comisionada

Blanca Lilia Ibarra Cadena

Comisionada

Comité editorial

Norma Julieta Del Río Venegas, *presidenta*

Josefina Román Vergara

Arturo David Argente Villareal

Guillermo Miguel Cejudo Ramírez

Isabel Davara Fernández de Marcos

Sandra Lucía Romandía Vega

Cristóbal Robles López, *secretario técnico*

Las opiniones expresadas en esta publicación son responsabilidad exclusiva de los autores y no reflejan necesariamente las del INAI.

Derechos Reservados D. R.

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información
y Protección de Datos Personales (INAI).

Insurgentes Sur 3211, colonia Insurgentes Cuicuilco,
Alcaldía Coyoacán, Ciudad de México, C.P. 04530.

Equipo Editorial

Edición: Edgar Samuel Rodríguez Ocampo, Kenya Soraya Martínez Ponce,
María Fernanda de León Canizalez y Griselda Rubalcava Hernández.

Diseño editorial y portada: Diego González Hernández.

Primera edición, julio 2024.

ISBN: -----

Hecho en México / Made in Mexico

Tiraje: 1,500 ejemplares

Ejemplar de distribución gratuita



ÍNDICE

Presentación	7
Acerca de la Autora	11
Avances y Desafíos para la Justicia Abierta en Honduras	13
Introducción.....	15
Realidad del Poder Judicial.....	17
Órganos de Sanción, Transparencia y Participación en el poder Judicial.....	20
Proceso de Cocreación de la Política de Justicia Abierta en Integridad	23
Ejes Estratégicos de la Política de Justicia Abierta	24
Factores para la Implementación de la Política de Justicia Abierta	25
Avances	27
Desafíos.....	28
Conclusiones.....	31
Bibliografía	31
Reseña Bibliográfica	32
Palabras clave.....	33
Acerca del Autor	35
La Socialización de la Transparencia y por qué los Órganismos Garantes Importan	37
La Transparencia, 20 años después. Una introducción.....	15
Implementar una Metáfora y Esfuerzos conceptuales sobre un Derecho	40
Presupuestos de la Transparencia.....	42
Por qué los Órganos Garantes importan. Un intento de Conclusión	45
Referencias	48
Acerca de la Autora	51
Transparencias de Segunda Generación	53
Resumen	55
Palabras Clave	56

ÍNDICE

Prólogo	56
Introducción.....	57
Nuevas Transparencias. Dificultades para considerar su Complementariedad o sus Diferencias	58
Transparencia Focalizada.....	59
Transparencia Colaborativa	60
Transparencia Proactiva.....	61
El Foco en la Transparencia Focalizada.....	63
Experiencias Regionales de Nuevas Transparencias: Micrositios, Banco de Buenas Prácticas y Buscadores	65
Algunos Lineamientos para Gestionar estas Nuevas Transparencias.....	67
Lineamientos sobre el Compromiso Institucional.....	67
Lineamientos Relacionados con la Identificación de Demandas	68
Lineamientos para la Segmentación y Entrega de Servicios de Información conforme a Necesidades, Canales y Lenguajes	68
Lineamientos Relacionados con las Entidades Objetivo	70
Conclusiones	71
Referencias	72
Acerca del Autor.....	77
Hacia una Pedagogía para el Aprovechamiento del Derecho de Acceso a la Información Pública	79
Aprovechamiento del DAIP.....	82
Tipología de Casos de Éxito	85
Del Saber al Hacer.....	88
Alfabetización Informacional para el Aprovechamiento del DAIP.....	90
Modelo de Aprovechamiento de la Información	92
Etapas del Modelo de Aprovechamiento de la Información.....	94
Conclusiones	97
Bibliografía	98

PRESENTACIÓN

DAI y el Ser Social: una relación
para la Transformación de las
Sociedades Contemporáneas

A dark purple silhouette of a city skyline is positioned at the bottom of the page, featuring various building shapes and heights against the lighter purple background.

Las políticas de acceso a la información pública constituidas para el desarrollo de la democracia han garantizado la práctica gubernamental gracias a sus instituciones de carácter autónomo. En su constante labor, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) acerca los derechos fundamentales que tutela a la búsqueda de conocimiento y reflexión e invita a la ciudadanía a ejercer sus derechos en torno a un estado democrático. Desde su Comité Editorial el INAI ofrece al público material didáctico y de apoyo que abona en la divulgación de información desde su utilidad social.

Gracias a esfuerzos conjuntos, presentamos la obra que lleva por título *DAI y el ser social: una relación para la transformación de las sociedades contemporáneas*, en la cual se esclarecen conceptos relacionados con el derecho a saber y la gestión de la transparencia. En cada capítulo se presentan, desde la perspectiva y contexto de las y los autores, temas referentes a la utilidad del Derecho de Acceso a la Información (DAI), así como sus conceptos normativos y la socialización mediante la difusión de modelos y prácticas.

Además, el INAI desde su facultad en la promoción de ambos derechos, crea puentes de contacto entre instituciones académicas, funcionarios públicos y sociedad civil organizada con la finalidad de generar información útil y de calidad para diversos sectores de la población. De esta manera, las y los lectores encontrarán en las siguientes páginas cuatro capítulos redactados por académicos y especialistas en el tema que, mediante su criterio, retroalimentan la discusión e incentivan la participación ciudadana.

Entre las y los autores que conforman este libro, se encuentra Jimena Bonilla Cabañas, especialista en Derecho Internacional y docente de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH). En el ensayo que redacta, la autora nos muestra el contexto político y social en materia de justicia abierta en Honduras. Además, escribe sobre los avances y desafíos que han surgido en su socialización, la adopción de políticas en la consolidación de un Estado de Derecho, tal como su posicionamiento frente a países de América Central.

Por su parte, el autor Víctor Samuel Peña Mancilla, Doctor en Políticas Públicas y profesor investigador de El Colegio de Sonora, habla sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública (DAIP) y el concepto de la transparencia como una metáfora aplicada al servicio público y una

cualidad de la materia. A su vez, resalta la importancia de los organismos garantes en México al socializar el derecho de acceso a la información y promoviendo la transparencia en las entidades del país.

En la obra, también colabora Ester Kaufman, Coordinadora Internacional de la Red Académica de Gobierno Internacional (RAGA). En su capítulo, comparte el desarrollo que ha tenido la transparencia fijado por dos generaciones; la primera relacionada al carácter normativo y la segunda enfocada a la divulgación de la información en un esfuerzo por cumplir las demandas sociales. Así, la autora aborda nuevos tipos de transparencia como lo son la transparencia focalizada, la transparencia colaborativa y la transparencia proactiva.

Por último, Samuel Bonilla Núñez, Coordinador del Programa Transparencia para Todos, expone en su ensayo una pedagogía para hacer válido el Derecho de Acceso a la Información Pública (DAIP). Propone una alfabetización informacional para su aprovechamiento, esto mediante la capacidad de identificar un problema o necesidad y su complemento con estrategias de socialización.

De manera general, los capítulos expuestos con anterioridad, son los que conforman el libro que tiene a su disposición de manera gratuita y el cual puede descargar directamente desde la página del Comité Editorial del INAI. Por lo que hacemos una atenta invitación a consultar la obra, estamos seguros que servirá de apoyo en la búsqueda de conocimiento y divulgación académica. Cabe resaltar que la presente obra se encuentra dirigida para diversos sectores de la población que deseen acercarse en la consolidación de una democracia participativa.

De igual modo, invitamos a todas y todos nuestros lectores a consultar el catálogo editorial en el que podrá encontrar obras, compendios y cuadernos de transparencia relacionados con el acceso a la información, protección de datos personales, transparencia, gestión documental y de archivos, entre otros temas relacionados.

Comité Editorial del INAI

JIMENA BONILLA CABAÑAS

Abogada, Doctorado; Primer año de Docencia en Derecho Internacional y Relaciones Internacionales. Instituto Ortega y Gasset, adscrito a la Universidad Complutense de Madrid. (UCM). Máster; Derecho Internacional y Relaciones Internacionales. Universidad Complutense de Madrid. (UCM) Abogada egresada de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras.

Con experiencia laboral en la Universidad Nacional Autónoma de Honduras; Consultora para Organizaciones Internacionales y Organizaciones No Gubernamentales: UNIÓN EUROPEA, OEA, SICA, Cooperación Alemana GIZ. Presidenta de la Red Académica de Intercambio académico en Derecho Internacional (Red Ciadi). Coordinadora Nacional de la Red Académica de Gobierno Abierto (RAGA). Secretaria Técnica de la Red Académica de Gobierno Abierto (RAGA). Docente del Departamento de Derecho Internacional, impartiendo las cátedras de Derecho Internacional Público, Derecho de Integración, Derechos Humanos y Derecho Internacional Privado. Coordinadora de Investigación de la Maestría en Derechos Humanos.

Ha realizado diversas publicaciones en las que se encuentran; *Reconocimiento a la identidad de género. Análisis desde la perspectiva del caso Vicky Hernández y otras vs. Honduras*. Encuentro bienal de investigación y posgrados 2022. *La Migración desde la perspectiva de la Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Asociación Académica de Derecho Internacional de Panamá. Diciembre 2018. *El Rol de la OEA en el combate a la Corrupción*. Revista Peruana de Derecho Internacional. Junio 2017. También es Miembro de la Red de Funcionarios y académicos en Derecho Comunitario de la región Centroamericana, el Caribe y Suramérica.

AVANCES Y DESAFÍOS PARA LA JUSTICIA ABIERTA EN HONDURAS



INTRODUCCIÓN

La Alianza para el Gobierno Abierto es una iniciativa multilateral voluntaria que busca promover una mayor transparencia en la cultura del pueblo hondureño. Con la apertura de los gobiernos al escrutinio público y la participación de la ciudadanía se generan avances significativos hacia una democracia deliberativa que, mediante la colaboración de todos los actores y agentes de cambio, garantice la paz social en el respeto al Estado de Derecho.

A partir del 10 de agosto del año 2011, Honduras se adhirió a la Alianza para el Gobierno Abierto, con el objetivo de promover la transparencia, rendición de cuentas, una cultura ética y la participación ciudadana en el país.

Honduras, en el año 2018, suscribió el IV Plan de Acción de Estado Abierto, a partir del cual se sumaron los otros poderes del Estado. Con el fin de avanzar hacia un Gobierno Abierto, se adoptaron 20 compromisos agrupados en cinco ejes estratégicos relacionados con el aumento a la integridad pública, gestión eficiente y eficaz de los recursos públicos, mejora en los servicios públicos, comunidades seguras y el incremento a la responsabilidad corporativa y rendición de cuentas.

A partir de esta referencia, la Corte Suprema de Justicia (CSJ) resolvió iniciar, en el año 2021, el camino hacia una política de Justicia Abierta, teniendo como aliados estratégicos a la sociedad civil y la academia.

En este nuevo camino, se trata de acercar la justicia a la ciudadanía y acortar las brechas existentes para dotar de mayor valor público a las instituciones de justicia, escuchando a los ciudadanos y construir con ellos, de tal modo que nadie quede atrás y la justicia sea el pan de todos y todas.

El 20 de mayo de 2021, el presidente de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), en un encuentro con la sociedad civil y la Cooperación Alemana (GIZ), en el marco del Taller de capacitación sobre Justicia Abierta para el Triángulo Norte, y ante la importancia de ir más allá de la mera transparencia, decidió iniciar el camino para la elaboración de una política de justicia abierta e integri-

dad para el Poder Judicial de Honduras conforme con el compromiso de Estado Abierto.

La Justicia Abierta es un desafío insoslayable para todo Poder Judicial que demanda una estrategia sustentable y sistemática de acciones en todos los ámbitos de su quehacer. Es relativo a todos los actores políticos y sociales involucrados en el ecosistema de justicia y verificable en cuanto a su avance y consolidación. Es a través de este desafío que se posibilita dar cumplimiento a la agenda y compromisos internacionales suscritos por el Estado de Honduras contenidos en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y aprobada por Naciones Unidas en septiembre de 2015.

Estos compromisos, exhortan a los 193 Estados suscribientes a adoptar una visión transformadora hacia la sostenibilidad económica, social, ambiental y política, cuya hoja de ruta marca el sentido de las políticas públicas en el contexto de un Estado que actúa en una ecología institucional de inteligencia colectiva.

Esta agenda fundacional sirve como plataforma de lanzamiento para la acción de la comunidad internacional, los gobiernos, así como organismos de la sociedad civil, academia y sector privado, con el fin de hacer frente a los tres elementos interconectados del desarrollo sostenible: crecimiento económico, inclusión social y sostenibilidad ambiental.

La inclusión social, sin duda, es una tarea pendiente de la Administración de Justicia en el triángulo norte en Centroamérica y ello ha dado espacio para expansión de la corrupción y la violencia, y con ello el debilitamiento de los principios de la democracia y el Estado de Derecho.

En este precario y real escenario resulta fundamental fortalecer el ecosistema de justicia como garante de la paz y, por ello, los esfuerzos institucionales deben abocarse a garantizar el pleno acceso a la justicia como lo señala el objetivo 16 de la Agenda 2030, suscrita por el Estado de Honduras.

La promoción del Estado de Derecho, así como reducir sustancialmente la corrupción y el soborno en todas sus formas, crear instituciones eficaces, responsables y transparentes, a todos

los niveles, garantizar la adopción de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades, a todos los niveles, y garantizar el acceso público a la información, así como proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales de Honduras y los acuerdos internacionales, implican una administración de justicia en clave de Estado abierto donde su arquitectura y ritos de funcionamiento deben obedecer a los principios de transparencia, participación y colaboración, en el contexto de una filosofía basada en la Justicia Abierta. Se trata de un cambio de cultura organizacional, horizontal, flexible, inclusiva, dialogante, íntegra, innovadora, simplificada, accesible, moderna y centrada, principalmente, en las demandas y necesidades específicas de sus actores e intervinientes.

REALIDAD ACTUAL DEL PODER JUDICIAL

La Independencia Judicial es uno de los principios rectores fundamentales de todo sistema de justicia, a través del cual se garantiza el ejercicio correcto de la función judicial y la vigencia de un Estado de Derecho. Por tal razón, diversos organismos internacionales han realizado recomendaciones en esta materia. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha manifestado que “la efectiva independencia del Poder Judicial es un requisito para la vigencia práctica de los Derechos Humanos en general” (Humanos, 2002).

La Comisión Internacional de Juristas¹ ha reiterado, en diferentes informes de la región centroamericana, que los Poderes Judiciales carecen de sistemas de carrera judicial y de mecanismos de protección adecuados para garantizar a los funcionarios el ejercicio independiente de la función jurisdiccional, además, en ellos existen fenómenos de impunidad generalizados y de cuerpos ilegales, aparatos clandestinos de seguridad y crimen organizado (Juristas, 2007).

En el informe de Observaciones preliminares sobre la visita oficial a Honduras del Relator de las Naciones Unidas, sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados (Diego Garcia-Sa-
yán. Relator de las Naciones Unidas, 2019), se identifican los si-

¹ La Comisión Internacional de Juristas (CIJ) está integrada por 60 eminentes jueces y abogados de todas las regiones del mundo, quienes promueven y protegen los derechos humanos mediante el Estado de Derecho, utilizando sus experiencias jurídicas particulares para desarrollar y fortalecer los sistemas de justicia nacionales e internacionales.

güientes factores que afectan la independencia judicial:

a. Injerencias Políticas de otros poderes del Estado

La independencia judicial es fuertemente cuestionada por la ciudadanía. Se asegura que está comprometida en Honduras, que no se respeta la independencia de los jueces, que no existe división de poderes y que urge una despolitización del poder judicial.

Para el Relator especial de las Naciones Unidas sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados, “...la destitución de jueces y magistrados por parte de otros poderes del Estado constituye la más alta forma de interferencia con la independencia del poder judicial, y debe ser condenada sin excepción”.

Como antecedentes se tienen los casos de jueces y magistrados destituidos en el contexto del golpe de Estado, en 2019, que, por participar en actividades políticas de oposición al Gobierno de facto, fueron destituidos. Otro hecho alarmante sucedió en 2012 cuando cuatro Magistrados de la Sala Constitucional fueron destituidos por el Congreso Nacional debido a un fallo en el que se declaraba inconstitucional la aplicación de pruebas de confianza a funcionarios(as) de la Policía Nacional de Honduras, lo cual era de interés del Poder Ejecutivo, como parte del proceso de la denominada “depuración policial”.

Actualmente no se cuenta con criterios objetivos para el nombramiento, remuneración, mandato, promoción, suspensión, destitución y sanciones disciplinarias a los miembros de la judicatura, tal como lo expresó el Relator de Naciones Unidas en el informe, antes mencionado, de su última visita a Honduras: “un aspecto que debilita la institucionalidad del sistema judicial es la inexistencia de métodos claros, transparentes y regulados con precisión en los procesos de selección y acceso a la función judicial. La opacidad en los procedimientos vigentes, así como la falta de transparencia impide la profesionalización de la judicatura”.

b. La creación del Consejo Nacional de Seguridad y Defensa

Bajo el Decreto 239-2011 del Poder Legislativo se creó el Consejo Nacional de Seguridad y Defensa, conformado por el Presidente de la República, quien lo encabeza, así como por el Pre-

sidente de la Corte Suprema de Justicia, el Fiscal General, el Secretario de Estado en el Despacho de Seguridad, y el Secretario de Estado en el Despacho de Defensa Nacional. Este Consejo, tal como lo establece el decreto, es el máximo órgano permanente encargado de rectorar, diseñar y supervisar las políticas generales en materia de Seguridad, Defensa Nacional e Inteligencia.

Para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (Humanos C. I., 2018), la existencia de este Consejo Nacional de Defensa y Seguridad ha promovido una creciente concentración de poder del Ejecutivo sobre los poderes Legislativo y Judicial dado que los jueces y fiscales de “jurisdicción nacional”, son asignados por el Consejo Nacional de Defensa y Seguridad (CNDS).

El actual gobierno de la presidenta Xiomara Castro se ha comprometido a derogar esta ley que se encuentra en etapa de dictamen.

c. Concentración del Poder en el Presidente de la Corte Suprema de Justicia

El Poder Legislativo emitió un decreto, que otorga al Presidente de la Corte Suprema de Justicia, potestades relativas a la dirección y organización administrativa y financiera del Poder Judicial.

El artículo 313 de la Constitución (Constituyente, 1982), con su nueva redacción tras la reforma en el año 2001, otorga a la Corte Suprema de Justicia, como órgano supremo del poder judicial, las siguientes facultades:

- Organizar y dirigir el Poder Judicial.
- Conocer de los procesos incoados a los altos funcionarios del Estado, cuando el Congreso Nacional los haya declarado con lugar a formación de causa.
- Conocer en segunda instancia de los asuntos que las Cortes de Apelaciones hayan conocido en primera instancia.
- Conocer de las causas de extradición, y de las demás, que deban juzgarse conforme al Derecho Internacional.

- Conocer de los recursos de casación, amparo, revisión e inconstitucionalidad.
- Autorizar el ejercicio del notariado a quienes hayan obtenido el título de Abogado

Para el citado relator, en Honduras existe una concentración enorme del poder en una sola persona con la fusión en ella misma de funciones administrativas y jurisdiccionales que, por definición, son espacios diferentes.

d. Corrupción y Crimen Organizado

Sobre la Situación de los Defensores de los Derechos Humanos, el Relator Especial de las Naciones Unidas, después de la visita que efectuó a Honduras entre abril y mayo de 2018 (Forst, 2019), manifestó lo siguiente: *“el crimen organizado, el narcotráfico, la violencia de las pandillas y la corrupción, son las causas de fondo de los altos índices de violencia en Honduras”*. Una combinación de esfuerzos concertados ha reducido a la mitad la tasa de homicidios en los últimos seis años. No obstante, el nivel de violencia, amenazas y extorsión sigue siendo alarmantemente alto, y afecta a las personas defensoras de los derechos humanos que han de realizar su trabajo en este difícil contexto.

El índice global de impunidad ubica a Honduras entre los 13 países con mayor impunidad. Honduras sigue siendo una de las naciones más peligrosas de América Latina para los defensores de derechos humanos. El fenómeno de la Corrupción y el crimen organizado afectan la labor del sistema de justicia en Honduras, porque muchos de los crímenes y delitos de narcotráfico y lavado de activos quedan en la impunidad.

ÓRGANOS DE SANCIÓN, TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN EN EL PODER JUDICIAL

a. Supervisión General del Poder Judicial

Según la Ley de la Carrera Judicial, (Gobierno, 1972), las funciones de control, internas y externas, sobre los operadores de justicia le competen a la oficina de Supervisión General de Tribunales.

Las denuncias recurrentes que reciben son: retardo de justicia al momento de dictar audiencias, extravío de expedientes e inasistencia de los empleados.

El proceso de investigación que se sigue ante las denuncias recibidas es el siguiente:

- Cuando se recibe la denuncia se revisa si es admisible.
- Si es admisible se asigna un inspector.
- El inspector se guía con el manual de investigación.
- Finalmente se emite un auto de cierre de la denuncia y se hace una propuesta.

Las denuncias de tráfico de influencias, lavado de activos y vinculación con el narcotráfico, se remiten al Ministerio Público; el artículo 78 de la ley de Supervisión general lo autoriza. En cuanto al porcentaje de denuncias que recibe esta oficina en el periodo de un año, según estadísticas del Centro Electrónico de Documentación e Información Judicial (CEDIJ), es de 870, de las cuales 456 son denuncias sin mérito y 653 denuncias concluidas.

b. Unidad de Transparencia

En esta dependencia se creó el Sistema de Información Electrónico de Honduras (SIELHO). Es un mecanismo orientado para el manejo de las solicitudes de información y para interponer recursos de revisión en línea. El sistema se encarga de redireccionar las peticiones de información del ciudadano a los oficiales de información pública (OIP) de cada institución obligada, regulando electrónicamente el proceso que sigue la solicitud. A su vez, se establece una retroalimentación hacia el solicitante respecto al estatus en que se encuentra la petición de información.

c. Departamento de Relaciones Internacionales y Derechos Humanos

El rol de esta oficina es ser enlace con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en las demandas interpuestas por organizaciones de la Sociedad Civil contra el Estado de Hon-

duras y asegurar las reparaciones establecidas en las sentencias de fondo de la Corte Interamericana. Asimismo, trabaja con la Secretaría de Derechos Humanos.

Con el fin de fortalecerlo se deberían ampliar sus funciones para generar un mayor impacto en el respeto y promoción de los Derechos Humanos en este órgano del Estado. Para ello, se recomienda que desarrolle sistemas, herramientas y proyectos que aseguren la implementación efectiva de los estándares básicos de derechos humanos en la labor jurisdiccional establecidos en la legislación nacional e internacional. Es importante que se fomente en los funcionarios judiciales la perspectiva de Derechos Humanos en sus actividades, y asegurar efectivamente el acceso a la justicia.

d. Comité de Ética

Está conformada por cinco miembros: Presidente, Vicepresidente y tres Vocales. Se creó en octubre de 2021 y entre sus funciones está establecer controles administrativos que impidan y desalienten al personal a incurrir en violaciones de las normas de conducta ética; proponer la implementación de políticas de incentivo o reconocimiento laboral para los empleados de su institución y, además, tiene facultades para analizar el caso denunciado y dar recomendaciones.

A la fecha solo ha recibido una denuncia de parte de una empleada de la defensa pública en relación a los turnos de trabajo.

El Poder Judicial de Honduras, requiere de nuevas normas jurídicas y reformas claras y efectivas en la prevención y combate de la corrupción, que garanticen la independencia judicial.

La función jurisdiccional y la función administrativa deben contar con órganos de prevención de la corrupción, transparencia y participación ciudadana que sean operativos, eficaces, pertinentes, y cuenten con procedimientos objetivos que conlleven a la imparcialidad, independencia y respeto de los Derechos Humanos, generando confianza a lo interno y externo del Poder Judicial.

Se requiere una revisión de las funciones y facultades que debe tener la Supervisión General de Tribunales para contar con mayores atribuciones en el tema de prevención.

En el ámbito administrativo se debe crear una unidad disciplinaria propia para trabajadores del área administrativa dado que, actualmente, la competencia la tiene cada oficina judicial a cargo del respectivo superior.

PROCESO DE COCREACIÓN DE LA POLÍTICA DE JUSTICIA ABIERTA E INTEGRIDAD

La Política de Justicia abierta se propone que sea liderada por la Corte Suprema de Justicia de Honduras (CSJ) y contará con el apoyo de dos actores claves: Sociedad Civil y Academia. La cocreación de la Política se desarrolló con base en encuentros presenciales y virtuales celebrados con los diferentes actores antes enunciados, quienes tuvieron una participación activa y crítica. Se recopilaron percepciones, inconformidades y propuestas que han sido incorporadas en la elaboración de la Política de Justicia abierta, con el ideal de avanzar hacia un Poder Judicial abierto, transparente y participativo, respetuoso de los Derechos Humanos y que contribuya a la consolidación de un Estado de Derecho.

En la cocreación de la Política y, a través de la metodología implementada, se identificaron varios temas de interés con base en las propuestas esenciales de la Política de Justicia Abierta. Entre los temas de interés se perfilan: transparencia que debe existir en la elección de Jueces y Magistrados de la Corte Suprema. Apertura del Poder Judicial a la sociedad, en especial a los grupos de la diversidad sexual (LGTBI). Confianza en la Institución, con la creación de nuevos mecanismos y estrategias de acceso a la justicia. Contrarrestar la mora judicial. Ampliar la cobertura a nivel nacional del Sistema de Expediente Electrónico (SEJE), entre otras temáticas, que fueron incorporados a la Política.

Posteriormente a la identificación de los temas de interés planteados por los diversos actores, se construyeron las diferentes propuestas que cumplen con los principios de la Justicia Abierta: Transparencia, Colaboración y participación. Con los objetivos cinco, 10 y 16 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de

las Naciones Unidas (ODS), y con la iniciativa multilateral de Open Government Partnership (OGP), se busca transformar la forma en que los gobiernos sirven e interactúan con sus ciudadanos, co-creando reformas ambiciosas que hagan frente a los grandes desafíos de la gobernanza mundial.

EJES ESTRATÉGICOS DE LA POLÍTICA DE JUSTICIA ABIERTA

a. Un Poder Judicial ciudadano céntrico

El Poder Judicial de Honduras necesita abrirse a la participación ciudadana con la incorporación del principio de Justicia Abierta en la normativa jurídica del Poder Judicial y su aplicación eficiente por las autoridades de turno y asumidas por la ciudadanía para generar valor público a todo el ecosistema de justicia, sumando las acciones necesarias en colaboración con este principio, como crear una red de lenguaje claro e inclusivo; apertura de la Escuela Judicial a la Red Académica de Gobierno Abierto (RAGA) y Sociedad Civil; implementar a nivel nacional el Sistema del Expediente Judicial Electrónico (SEJE); mejorar la calidad de las sentencias con perspectiva de género; optimizar los servicios judiciales en línea, y crear un sistema de revisión constante de la normativa jurídica vigente del Poder Judicial.

b. Un Poder Judicial comprometido con el Estado Abierto

Se necesita avanzar hacia la creación de una Mesa de Cooperación de Justicia Abierta, instaurar jornadas de diálogos ciudadanos, fortalecer el Servicio Nacional de Facilitadores Judiciales, así como de la capacitación al personal auxiliar y de la labor de la Unidad de Género, además de diseñar, aprobar e implementar progresivamente, en conjunto con la sociedad civil, iniciativas de acceso a la justicia.

c. Un Poder Judicial comprometido con la Integridad

Es imprescindible implementar la Política de justicia abierta e integridad del poder judicial; prevenir la corrupción y fomentar la participación ciudadana; fortalecer y consolidar la labor del Comité de Probidad y Ética del Poder Judicial; impulsar el

funcionamiento de las centrales de citaciones y emplazamientos judiciales y otras diligencias judiciales; realizar capacitaciones y seminarios sobre la promoción y difusión de los Derechos de la población LGBTI y grupos vulnerables; diseñar e implementar un plan de modernización de la Carrera Judicial y, finalmente, modernizar el sistema disciplinario institucional.

FACTORES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE JUSTICIA ABIERTA

Para la adecuada implementación de la Política se requiere como condición previa una serie de decisiones administrativas que permitan su viabilidad a corto y mediano plazo:

- Incorporar en todas las Unidades del Poder Judicial acciones relacionadas con prácticas de transparencia, participación y colaboración.
- Contar con un plan anual de capacitación a todos los funcionarios judiciales en materia de Justicia Abierta .
- Creación de la Comisión de Justicia Abierta e Integridad presidida por el/la Presidente/a de la Corte Suprema o su representante, cuya misión será realizar propuestas para contribuir al diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la Política, en el marco del derecho de acceso a la Justicia, contenidos en los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

a. Comisión de Justicia Abierta e integridad

Será presidida por el/la Presidente/a de la Corte Suprema o su representante. Es la instancia articuladora para el cumplimiento de la Política de Justicia Abierta e Integridad del Poder Judicial de Honduras. Estará integrada por:

- Presidente/a de la Corte Suprema o su representante.
- Magistrado/a de Corte de Apelaciones.
- Juez/a de Letras.

- Juez/a de Paz.
- Director/a de la Escuela Judicial o su representante.
- Director/a de la Defensa Pública o su representante.
- Instancia de Enlace del Servicio Nacional de Facilitadores Judiciales.
- Director/a Administrativa del Poder Judicial o su representante.
- Director/a de Planificación, Presupuesto Financiamiento del Poder Judicial o su representante.
- Director/a de Comunicación Institucional.
- Director/a del Centro Electrónico de Documentación e Información Judicial (CEDIJ).

La Comisión contará con una Secretaría Ejecutiva la cual estará radicada en la Unidad de Programas Especiales (UPE) para su adecuada implementación y cumplimiento de su misión.

b. Funciones de la Comisión de Justicia Abierta e Integridad

La misión principal de la Comisión es promover el desarrollo, coordinación, consolidación y sustentabilidad de los principios de Justicia Abierta e Integridad al interior del Poder Judicial. Para ello deberá:

- Diseñar y aprobar un plan de trabajo y de implementación anual.
- Realizar propuestas para contribuir al diseño, implementación, seguimiento y evaluación de los compromisos adoptados por los órganos del Poder judicial dentro de los planes de acción de cada unidad.
- Servir como canal de diálogo permanente entre los actores del ecosistema de justicia, academia y sociedad civil, según lineamientos de la Alianza de Gobierno Abierto.

- Colaborar en acciones de información y difusión en materia de Gobierno Abierto dirigidas al sector público y a la sociedad civil.
- Convocar a actores interesados en conformar grupos o mesas sectoriales para proponer, desarrollar y hacer seguimientos a los avances en materia de Gobierno Abierto en ámbitos específicos de la actividad estatal, en concordancia con los planes de acción de Gobierno Abierto.
- Elaborar un Plan anual de capacitación y sensibilización para los funcionarios/as del Poder Judicial en materias de Justicia Abierta e Integridad en todos los niveles y dependencias territoriales.
- Informar permanente a la comunidad de la misión de la institución en el marco de la Justicia Abierta.
- Articulación intra e interinstitucional que permita construir un lenguaje y una acción común de los colaboradores.
- Velar por el cumplimiento de los compromisos y estándares nacionales e internacionales sobre Derechos Humanos y acceso a la justicia .
- Desarrollar e implementar programas de difusión, sensibilización y socialización dirigida a los integrantes del Poder Judicial en materias de Justicia Abierta, igualdad de género, integridad, combate a la corrupción y Derechos Humanos.
- Realizar el seguimiento, control y evaluación de la política de Justicia Abierta e Integridad del Poder Judicial

AVANCES

El 20 de mayo de 2021, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), periodo 2016-2023, emprendió las acciones necesarias para iniciar el camino para la elaboración de una política de justicia abierta e integridad para el Poder Judicial de Honduras.

La implementación del Sistema de Expediente Judicial Electrónico (SEJE) es una nueva forma en la gestión de los expedientes judiciales que permite que las partes procesales realicen la tramitación de sus expedientes judiciales, y las incidencias en el mismo, durante las 24 horas del día, y desde cualquier parte del mundo, mediante una plataforma tecnológica segura, ágil y transparente. Otro avance importante es la celebración de la Primera Feria de Justicia Abierta, en la cual se emitieron constancias de antecedentes penales gratuitas a los menores de 25 años en busca de una oportunidad laboral y, además, se brindó atención de la Defensa Pública y de los Juzgados de Paz móvil a la ciudadanía. En cuanto a datos abiertos, se creó la Unidad de Estadísticas del Centro Electrónico de Documentación e Información Judicial (CEDIJ) que cuenta con un sistema que genera datos estadísticos de la gestión judicial necesario para conocer la atención que se da y la agilidad con la que el sistema de justicia responde a las demandas ciudadanas.

Por lo tanto, adoptar una Política de Justicia Abierta se convierte en un instrumento oportuno de cambio ante el actual contexto social, económico y político que se vive en Honduras, donde existe una alta demanda en contar con Instituciones fortalecidas, legítimas, que generen bienestar, seguridad, desarrollo y paz social.

DESAFÍOS

Los puntos citados a continuación son responsabilidad de funcionarios de la Corte Suprema, específicamente de los magistrados de sala, que tienen la función constitucional de vigilar el cumplimiento y desarrollo de políticas públicas dirigidas al gobierno judicial, y en los cuales se se deben contemplar los procesos de justicia abierta. Los desafíos son:

Primero. *Aprobar una Política de Justicia Abierta e Integridad del Poder judicial, la cual, deberá ser ampliamente difundida en todas las instancias internas de las instituciones que conforman el ecosistema de justicia, en especial en la sociedad civil, a través de un Plan de difusión elaborado por la Dirección de Comunicación del Poder Judicial, en coordinación con la Comisión de Justicia Abierta e Integridad, para implementar una política comunicacional en clave de Justicia Abierta que invo-*

lucre a la ciudadanía al quehacer judicial, a partir de procesos transparentes, participativos y colaborativos en un ambiente de integridad y probidad.

Segundo. *Realizar todas las acciones necesarias para poner en vigor una nueva Ley de la Carrera Judicial.* Dicha ley debe estar a tono con las nuevas tendencias en materia de administración y funcionalidad en el Poder Judicial.

Actualmente, todo lo relativo a la competencia administrativa y funcional del Poder Judicial, así como los procedimientos de selección de jueces y magistrados, está regulado con una ley preconstitucional (i.e., una ley de 1980). Ello implica, por tanto, que se trata de una legislación que no está acorde con las nuevas tendencias de regulación en materia de Poder Judicial, así como también a las nuevas tendencias en materia de Justicia Abierta.

Tercero. *La elaboración de una estrategia integral para la investigación y prevención de la corrupción en el Poder Judicial.* Esta tarea es de principal relevancia dado que está en conexión con los elementos necesarios de la Justicia Abierta. Para ello se deben proponer reformas para la inclusión de disposiciones anticorrupción en todas aquellas leyes que hacen, tanto a los procesos judiciales en sí, como a los aspectos administrativos.

Para lograr este cometido, el Poder Judicial debe revisar las leyes actuales para incluir innovaciones y mecanismos en materia de prevención, investigación y sanción de la corrupción en el ámbito judicial. Esto incluye, desde los procesos judiciales, es decir las normas procesales, hasta las normas que regulen la fe pública que ejercen los secretarios de los despachos mediante la función notarial. Contar con esta normativa será de principal importancia en el ámbito de prevención de la corrupción judicial y su subsecuente investigación y sanción.

Cuarto. *Gestionar acuerdos de colaboración con los medios de comunicación para coadyuvar a la formación cívica-judicial de la población.*

Si bien es verdad que la formación cívica tiene fundamento en las familias como en las escuelas, no menos cierto es que los medios de comunicación juegan un papel esencial en la constitu-

ción de la subjetividad de la sociedad. Por esa razón, a efecto de lograr que la sociedad civil colabore en el ámbito de la prevención de la corrupción en el Poder Judicial, será necesario generar acuerdos de colaboración con los medios de comunicación para elaborar materiales que sirvan para brindar conocimientos a la población que permitan asumir la participación y la colaboración en el ámbito de la Justicia Abierta y de la prevención de la corrupción en el Poder Judicial.

Quinto. *Generar una unidad dentro del Poder Judicial que sirva para promover la educación ética y cívica de los estudiantes de las carreras de Derecho.*

La formación de los estudiantes de Derecho esta ligada a la realidad de la institucionalidad, es decir, no deben únicamente estar sometidos a los conceptos jurídicos y ficciones legales que brindan las teorías jurídicas estudiadas en las Escuelas y Facultades de Derecho. No obstante, esto no será más que una buena intención si no se realiza en un espacio en el Poder Judicial que cumpla con dicho fin. Es decir, debe tratarse de un espacio en el cual los y las estudiantes puedan aproximarse para tener un aprendizaje del Poder Judicial que conjugue tanto su aspecto teórico como práctico, y en éste, debe hacerse énfasis en el papel cívico que juegan los operadores judiciales y la necesidad de una consciencia ética de sus funciones.

Sexto. *Perfeccionar mecanismos de denuncia de casos de corrupción en el Poder Judicial y crear mecanismos de promoción de la denuncia.*

Una vez que se haya establecido una cultura de la prevención, el paso siguiente es que existan mecanismos que permitan al ciudadano proceder a las denuncias. Estos mecanismos deben ser tales que el ciudadano se sienta seguro efectuándolas. De lo contrario, será sumamente difícil que, superada la etapa de prevención, la sociedad se vea con la capacidad de efectuar toda la sinergia necesaria para que la corrupción en el ámbito judicial se vea imposibilitada.

CONCLUSIONES

La adopción de una Política de Justicia abierta, así como la creación de los instrumentos jurídicos y mecanismos de control que coadyuven a su implementación, es inaplazable en el contexto de un Poder Judicial en Honduras, que aspira a promover un sistema judicial independiente, participativo y transparente en todas sus instancias y que, además, dé cumplimiento a los compromisos internacionales adquiridos.

Ha quedado atrás el viejo paradigma de la justicia cerrada, inflexible, formal y jerarquizada, y es el momento de avanzar hacia una política de justicia abierta, inclusiva, con la participación de nuevos actores en torno a un ecosistema de justicia conformado por; magistrados, jueces, directores de unidades jurídicas y administrativas, servidores públicos de las áreas administrativas y jurisdiccionales, profesionales del Derecho, Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), academia y sociedad civil en general, que interactuarán conjuntamente en la implementación y posterior cumplimiento de la Política de Justicia Abierta.

Con la aprobación e implementación de la Política de Justicia Abierta, Honduras se ubicará significativamente como uno de los países de la región centroamericana que avanza en el respeto al Estado de Derecho, al fortalecimiento de sus Instituciones y la consolidación de la democracia.

BIBLIOGRAFÍA

- Constituyente, A. N. (20 de Enero de 1982). *Constitución Política de Honduras*. Tegucigalpa, Honduras.
- Diego García-Sayán. Relator de las Naciones Unidas, s. i. (2019). *Observaciones preliminares sobre la visita oficial a Honduras*.
- Forst, M. (2019). *Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de Derechos Humanos en Honduras*. Consejo de Derechos Humanos.

- Gobierno, J. M. (6 de diciembre de 1972). *Ley de la Carrera Judicial*. Tegucigalpa, Honduras.
- Humanos, C. I. (2002). *Opinión Consultiva* CIDH OC-17/2002 Párrafo 120.
- Juristas, C. I. (2007). *Principios Internacionales sobre la Independencia y Responsabilidad de Jueces, Fiscales y Abogados*. Guía para Profesionales. Rue des Bains.
- (Fibla Gonzalo, 2019)
- (Américas, 2021)
- (Rica, 2018)
- (Honduras, Reglamento de la Supervisión General del Poder Judicial de Honduras, 2018)
- (Ochoa, 2022)
- (Bonilla, 2023)

RESEÑA BIOGRÁFICA

Jimena Bonilla Cabañas es abogada y docente de pregrado y posgrado de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH). Consultora para Organizaciones Internacionales. Especialista en Derecho Internacional con estudios de maestría en Derecho Internacional y Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid. Es autora de las siguientes publicaciones:

- *Importancia del reconocimiento de la identidad de género. Análisis desde la perspectiva de la sentencia Vicky Hernández y otras Vs. Honduras (Corte IDH)*. Encuentro Bienal de Investigación y Posgrado.
- *Honduras, tapón contra la migración hacia Estados Unidos*. Disponible en <https://www.debate.com.mx/mundo/Honduras-tapon-contra-la-migracion-hacia-Estados-Unidos-20191223-0109.html>

- *La Migración desde la perspectiva de la Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Asociación Académica de Derecho Internacional. Universidad de Panamá. Diciembre .2018.
- *El Rol de la OEA en el combate a la Corrupción en Honduras*. Revista Peruana de Derecho Internacional. Junio 2017. Disponible en <http://spdiojs.org/ojs/index.php/RPDI/article/view/42/153>
- *Honduras ante la Corte Interamericana: Jurisdicción Contenciosa y Consultiva*. Instituto de Investigación Jurídica UNAH. Noviembre 2016. Disponible en <https://www.camjol.info/index.php/LRD/article/view/5652>
- *Corrupción Política y captura del Estado por el crimen organizado*. Instituto de Investigación Jurídica UNAH. Octubre 2014. Disponible en investigacionjuridica.unah.edu.hn/assets/Uploads/Corrupcion-politica-y-captura-del-Estado-por-el-crimen-organizado1.pdf
- *Casos Hondureños ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y el uso de la Doctrina del margen de apreciación*. Publicado en la Biblioteca Jurídica de la UNAM México, (Junio 2011). Denominado “Margen de apreciación en el sistema de Derechos Humanos, proyecciones regionales y nacionales”. Sociedad Latinoamericana de Derecho Internacional. Consultar; <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3160/13.pdf>

PALABRAS CLAVE

Justicia Abierta, Poder Judicial de Honduras, Integridad, Transparencia, Colaboración, Comisión de Justicia Abierta, Política de Justicia Abierta, Academia, Sociedad Civil, Funcionarios Judiciales.

VICTOR SAMUEL PEÑA MANCILLA

Doctor en Política Pública por el Tecnológico de Monterrey. Es nivel II dentro del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores. Autor de una treintena de capítulos en libros y artículos en revistas especializadas, nacionales e internacionales sobre políticas públicas, combate a la corrupción, la participación ciudadana y la transparencia. Ha coordinado siete libros y participado como autor de cuatro. Integrante del Comité Técnico Asesor de Parlamento Abierto de la LXIII Legislatura de Sonora (2021-2024). Miembro Regular de la Academia Mexicana de Ciencias (desde 2023). Integrante de la Junta Universitaria de la Universidad de Sonora (México) de 2021 a 2023. Asociado experto del Observatorio Interamericano de Gobernanza e Innovación Pública de la Escuela de Gobierno de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset de la Fundación José Ortega y Gasset - Gregorio Marañón (FOM). Actualmente está adscrito al Centro de Estudios en Gobierno y Asuntos Públicos en El Colegio de Sonora.

LA SOCIALIZACIÓN DE LA TRANSPARENCIA

y por qué los Organismos
Garantes importan



LA TRANSPARENCIA, 20 AÑOS DESPUÉS. UNA INTRODUCCIÓN

Hace un par de décadas, el tema de la transparencia irrumpió en el discurso y la práctica gubernamental mexicana provocando la curiosidad, el análisis y la reflexión en diversos públicos.

En aquel inicio se decía que, pasado algún tiempo, la transparencia terminaría con la corrupción. Veinte años después, la narrativa alrededor de la transparencia se ajustó, se dejó a un lado lo de terminar con la corrupción y, en su lugar, comenzó a usarse una expresión más moderada: la transparencia inhibe la corrupción. Al día de hoy, al menos en la construcción organizacional del país, puede decirse que esos temas –aún teniendo puntos de encuentro–, caminan por cuerdas separadas.

Entonces, ¿qué nos ha dejado la transparencia en estos 20 años? O, dicho de otra manera, ¿ha servido la transparencia para mejorar la sociedad mexicana?

Estas preguntas han aparecido con mayor insistencia en tiempos recientes. Pero, mucho ojo, pensar que puede contestarse desde una dicotomía del tipo “vaso lleno-vaso vacío”, es simplificar de más, porque la realidad cruza por diferentes momentos (cuatro sexenios presidenciales, por citar un ejemplo), pero también podría hablarse de legislaturas o de etapas del órgano garante nacional (antes federal), diferentes lugares –porque el tiempo no ha calado igual en el centro que en la periferia, en lo federal, nacional, estatal o municipal– y diferentes tipos de sujetos obligados –la administración pública tiene una dinámica diferente a la impartición de justicia, a lo que sucede dentro de los organismos autónomos, en las universidades, en los sindicatos–. ¿Entonces?.

El presente texto sostiene la idea de que la respuesta a esas preguntas requiere entender que: **1)** implementar una metáfora en la gestión de lo público es en sí mismo todo un reto que, para el caso particular, se complica cuando hay ciertos supuestos normativos que deben cumplirse, y **2)** su promoción e identificación dependen de organizaciones públicas (llamadas

aquí organismos garantes). Ni un vaso lleno ni un vaso vacío, sino muchos vasos con diferentes niveles.

IMPLEMENTAR UNA METÁFORA Y ESFUERZOS CONCEPTUALES SOBRE UN DERECHO

En términos del quehacer de las organizaciones públicas, no es lo mismo instrumentar un derecho que implementar una política pública. Esto es importante porque el derecho de acceso a la información pública no es sinónimo de transparencia.

El derecho de acceso a la información (DAI) ha venido definiéndose desde tiempos tan remotos como 1766, con lo que sería una ley para acceder a las actas públicas en Suecia (Ackerman y Sandoval, 2008). En el Sistema Interamericano de Derechos Humanos se le ubica en diferentes instrumentos (Castilla Juárez, 2015) donde se tutela la libertad de expresión y el derecho de acceso a la información. En la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, su artículo 13 dice:

Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito, en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

En la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, el artículo IV señala que “toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio”.

En la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), para no ir tan lejos, se señala que el derecho humano de acceso a la información comprende “solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información” (artículo 4). Nótese, para efectos del argumento, que esos cinco componentes pueden verificarse en el mundo de la realidad.

La transparencia es algo diferente al DAI, en esto existe un acuerdo casi total. Donde hay diferencias es en qué difieren.

La distinción, incluso, puede no ser compartida en términos absolutos. En la parte normativa, por ejemplo, la LGTAIP es la norma reglamentaria del artículo 6 constitucional “en materia de transparencia y acceso a la información”. Nótese el singular, pareciera una materia.

Tan diferentes son que si se quiere equiparar uno al otro se encontrarán diferencias importantes entre los logros, a nivel normativo, del DAI y lo que puede observarse en las políticas públicas de transparencia (Fierro Ferráez, 2018).

Transparencia refiere a la cualidad de un material a través del cual puede pasar la luz. A nivel de metáfora aplicada al gobierno, es muy poderosa porque proyecta la idea de iluminación dentro de un tipo de organización constituido por entresijos. Pero es eso: una metáfora, “o quizás sea mejor entendida como una analogía” (Schauer, 2014, p. 86), por lo que es común encontrarse con imágenes del tipo “es una caja de cristal” cuando se quiere definir qué es la transparencia. El problema de las metáforas, o las analogías, es que no pueden llevarse a la práctica, no se pueden implementar. La paradoja de la transparencia, según anota Pečarič (2019), es la ausencia de un concepto claro y transparente.

En el Sistema Interamericano de Derechos Humanos puede ubicarse una mención sobre qué entender por transparencia. El artículo 4, párrafo primero, de la Carta Democrática Interamericana, le define como “un instrumento que tiene como propósito principal el fortalecer y preservar a las instituciones democráticas” (Castilla Juárez, 2015, p. 21). ¿Cómo se le incluye? De esta manera:

Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y prensa.

A diferencia de lo que sucede con el DAI, cuyos componentes se encuentran en instrumentos normativos, la comprensión de la transparencia requiere de aproximaciones teórico-conceptuales, porque en lo normativo se le usa de maneras tan diversas que aprehenderla es complicado. En La LGTAIP, por ejemplo, se le entiende como un principio (artículo 8, fracción X), como parte de

la denominación de los Comités y Unidades que se constituyen en virtud de la norma (artículo 24, fracciones I y II; artículos 43 y 45), para calificar una nueva cultura (artículos 53 y siguientes, dentro del capítulo I del Título Cuarto). En este último punto, por cierto, es donde la transparencia se ofrece como algo implementable, algo que puede verificarse en el mundo de la realidad.

En la LGTAIP, los artículos 53 al 55 refieren lo necesario para desarrollar una cultura de transparencia. Ahí se habla de la necesidad de “capacitar y actualizar, de forma permanente” (artículo 53) al servicio público sobre los procedimientos y procesos relacionados con el DAI. Hasta ahí, ninguna novedad. Más adelante (el segundo párrafo del citado artículo 53) se habla de la necesaria promoción “en colaboración con instituciones educativas y culturales del sector público y privado” de actividades, mesas de trabajo, exposiciones y concursos sobre el DAI y la transparencia. Entre las virtudes y bondades de esto, es de destacarse su naturaleza a favor de la promoción del diálogo, un entendimiento, cada vez más horizontal entre quienes están dentro y quienes están fuera del gobierno. Esto rompe con el orden de las cosas según el modelo burocrático que ha definido al servicio público los últimos dos siglos.

PRESUPUESTOS DE LA TRANSPARENCIA

En México –y esto aplica, además, a los otros países con leyes que expresamente incorporan a la transparencia–, el momento, el tono y los sujetos que intervienen están dados dentro del articulado de la ley. Es decir, tanto el diálogo como los acuerdos a los que se llega en virtud de la transparencia deben darse dentro de una arquitectura normativa.

Lo anterior es una condición de existencia, no es ni bueno ni malo. Simplemente es así. Ahora, ¿por qué es importante hacerlo explícito? Porque las leyes, al mismo tiempo, plasman el deber ser y son enunciados generales, abstractos e impersonales (Fernández Ruiz, 2000). Otra forma de decirlo es que las leyes son elaboradas con base en una serie de suposiciones que se entienden como válidas y se esperan en la realidad.

Lo recién apuntado debe tomarse con precaución pues simplifica (tal vez demasiado) una discusión no terminada sobre la naturaleza de las normas (véase, solo como un ejemplo, el estudio elaborado por Javier Saldaña en 1997 sobre la Teoría Jurídica de Dworkin). Después de todo, la creación de una norma “no siempre deviene de un órgano unificado que lo emane bajo una lógica de unidad, coherencia y plenitud, principios vertebrales de todo ordenamiento” (Mora Donatto y Sánchez Gómez, 2012, p.3).

Lo de las suposiciones de la norma puede entenderse mejor en esos casos donde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) conjuga la edad con alguna capacidad: el artículo 34 señala como uno de los requisitos para ser ciudadano el haber cumplido 18 años; el artículo 55 le requiere a todo ciudadano que quiera ser diputado tener esa edad al día de la elección. Hasta aquí, puede decirse que la norma (en el ejemplo, la CPEUM) supone que la edad es un referente fijo que significa capacidad para tomar decisiones, entre ellas, las inherentes al cargo de diputado. Por otra parte, la misma norma supone que esa edad no es suficiente para tomar decisiones en otro encargo legislativo, como senador, pues ahí se requiere tener 25 años cumplidos al día de la elección (artículo 58 CPEUM). En el mismo sentido, la norma supone que, vía la edad, quien puede tomar decisiones como senadora o senador no lo puede hacer en un encargo como el de Presidente de la República, pues para eso se necesitan 35 años (fracción II, artículo 82 de la CPEUM). Sobra señalar que, en la realidad, la edad (ni los otros requisitos que podamos encontrar en la norma) no necesariamente refleja la posibilidad de tomar mejores decisiones.

Ahora bien, ¿qué sucede con la transparencia? En la misma ruta, arriesgamos una primera aproximación identificando dos supuestos:

Primero, *en México se supone interés de la persona, y eso le convierte en solicitante.*

En la LGTAIP, puede verse en la manera en que se ha formulado el artículo 124 que dice, en su párrafo inicial: “Para presentar una solicitud no se podrán exigir mayores requisitos que los siguientes...”. Lo que se tiene, por decirlo de alguna manera, un interés genérico.

La transparencia (más allá del acceso a la información) se encuentra cuando se señala que la Unidad de Transparencia “deberá apoyar al solicitante en la elaboración de las mismas” (artículo 121) o cuando se impone la carga a las Unidades de Transparencia en términos de “garantizar que las solicitudes se turnen a todas las Áreas competentes que cuenten con la información o deban tenerla de acuerdo a sus facultades, competencias y funciones” (artículo 131). Ahí debiera haber diálogo, horizontalidad en la relación, valor agregado en las acciones de las personas en el servicio público.

¿Dónde cabría alguna dificultad en este supuesto? Primero, que el universo de solicitantes es verdaderamente heterogéneo, lo que implica que la manera en que se formulan las solicitudes varía tanto como la imaginación alcanza. Dicho de otra manera, cada solicitud presentada es un reto nuevo para la Unidad de Transparencia y la organización a la que pertenece y todo ello dificulta el diálogo entre las partes. Otro problema (creado por la manera en que se organizó el tema en México) es que se ha hecho del número de solicitudes un medio fácil (aunque engañoso y de solidez cuestionable) de cuantificar la efectividad del trabajo de los organismos garantes.

Segundo, y más importante, que en la práctica puede constatarse que para solicitar información se requiere un interés específico (en ocasiones, hasta un beneficio), por lo que el ejercicio del derecho (ya no se diga el inicio de un diálogo con quienes están en el servicio público) difícilmente se puede presentar en una persona entre cuyas preocupaciones inmediatas están las del trabajo, alimentación, estudio, esparcimiento.

Debe aclararse que esta condición no solo se presenta en México, pues al ser considerado el acceso a la información como un derecho humano, no se requiere acreditación de interés jurídico. Es decir, no es necesario justificar por qué o para qué se quiere la información.

Segundo, la ley supone capacidad de almacenaje y orden en la gestión.

Hace 20 años, cuando el tema inició su etapa actual, había dudas de si se estaba frente ante un derecho autónomo (que existe por sí mismo, un derecho propio) o si el acceso a la infor-

mación era otra manera de llamar al derecho de petición (Alianza Cívica, 2004)¹.

Hoy en día, el acuerdo es que ambos son derechos diferentes, siendo una importante distinción que el DAI señala con precisión los plazos considerados dentro del ejercicio del derecho, mientras que el derecho de petición está sujeto al difuso “breve término” que se concede a favor de la autoridad para formular su respuesta (que, dicho sea de paso, basta con que sea un acuerdo escrito, no necesariamente una respuesta en sentido estricto).

Pues bien, esos plazos señalados (en la LGTAIP, por ejemplo, en el artículo 132 donde se establece que la respuesta no podrá exceder de 20 días hábiles a partir de la presentación de la solicitud) se suponen suficientes para todos los casos; incluso cuando se requiera más tiempo, hay un plazo uniforme para todos. ¿El problema? Que la norma obliga a muchas y muy diferentes instancias, con diferentes desarrollos en su gestión, diferente grado de avance en sus archivos, diferentes capacidades entre su personal.

Un estudio pormenorizado seguro presentará otros muchos supuestos. Lo compartido aquí, sin embargo, es una selección para poder enfatizar, en la siguiente sección, la importancia de los órganos garantes.

POR QUÉ LOS ÓRGANOS GARANTES IMPORTAN. UN INTENTO DE CONCLUSIÓN

Ni un vaso lleno ni un vaso vacío, sino muchos vasos con diferentes niveles. ¿Qué nos ha dejado la transparencia en estos años?

Con apenas dos décadas en la arena pública, la transparencia es una metáfora que sigue construyéndose en la realidad a partir de la promoción de unos, la resistencia de otros y la incompreensión de los más. La calidad de la experiencia –los beneficios o las áreas de oportunidad–, depende del momento y ante quien se haya querido ejercer el derecho de acceso a la información para entablar una comunicación más horizontal, vía la transparencia.

¹ En el libro *El derecho de acceso a la información en México: un diagnóstico de la sociedad* publicado en 2004 por el entonces Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), se refiere la experiencia de Alianza Cívica y su iniciativa “Adopte un Funcionario” de 1995. Ese ejercicio, entonces, se basó en el derecho de petición, y su referencia legal fue el artículo 8 constitucional.

Justo por ser una metáfora, la transparencia requiere interpretación. Por estar sujeta a una norma, requiere de actores y vigilantes.

México innovó en cuanto la organización de la transparencia, es decir, conjuntar el tema con la existencia de organizaciones. En el caso del país, además, con un tipo de organización especial: constitucional –esencial para la vida de una sociedad, colocada en la cúspide del pacto social y normativo–; autónoma –con capacidad de tomar decisiones, con suficiente libertad como para forjarse una identidad sin que esto les convierta en entes disociados a quienes no les gusta rendir cuentas–; creada de origen –cuyas funciones, unidades administrativas y cultura organizacional se crearon con un fin que se ha mantenido, en esencia, igual que en un principio–; promotora-vigilante y bi-temática –pues no solo tiene a su cargo el binomio del acceso a la información y la transparencia, sino que permite que esto conviva con el tema, también esencial, de la protección de los datos personales–. Un tipo de organización con la descrita riqueza y matices que, además, se replica en variadas formas a lo largo y ancho de una república federal, conformando un mosaico de experiencias, un laboratorio a favor del tema.

Por la cantidad de organizaciones que tenemos en México y por el tiempo que ha transcurrido, habrá que andarse con cautela para captar las diferencias existentes. No en todos los casos encontramos batallas épicas a favor de la transparencia ni son ejemplo de participación ciudadana. Pensando, por ejemplo, en las experiencias de las entidades federativas donde más variedad hay, pueden encontrarse tantas luces como sombras. Y, en esto último, siendo que en más de una ocasión quedaron a deber, el planteamiento se mantiene: las organizaciones importan.

La transparencia, a diferencia de otras materias, requiere constancia en su cuidado. En esa realidad, de las metáforas y los supuestos, se requiere de una instancia que esté trabajando activamente en la disolución de dudas, el establecimiento de criterios, la identificación de grupos poblacionales que pudieran verse beneficiados con la transparencia. Sobre todo, esto último, porque puede haber personas que necesiten de la transparencia sin saberlo.

Por ello, los organismos garantes importan y son necesario para desarrollar una función técnica, sin sesgos negativos, socializando el derecho de acceso a la información y promoviendo la transparencia, que cuiden la relación entre quienes hacen preguntas y quienes las responden. Implementar una metáfora no es asunto menor.

Pero, como toda moneda, la presencia de los organismos tiene su otra cara. Las organizaciones pueden ser suficientemente buenas para lo regular, pero son necesariamente malas para lo irregular. Por eso debe cuidarse, desde la sociedad, que los organismos garantes no sean serviles al poder, volviéndose una especie de agencia de colocación laboral o comparsa para legitimar cualquier decisión. Es necesario que quienes ahí trabajen estén convencidos del tema, alejados de una concepción maniquea de la transparencia, esa que encuentra argumentos para anteponer los intereses del poder y del poderoso por encima del interés general y el bien común.

REFERENCIAS

- Ackerman, J. M., & Sandoval, I. E. (2008). *Leyes de acceso a la información en el mundo*. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Alianza Cívica. (2004). *La controversia por el derecho a la información: el caso de Alianza Cívica y la Presidencia de la República de Ernesto Zedillo. Breve crónica del programa ciudadano "Adopta un Funcionario"*. En IFAI, El derecho de acceso a la información en México: un diagnóstico de la sociedad (pp. 9-20). México: IFAI.
- Castilla Juárez, K. A. (2015). *Libertad de expresión y derecho de acceso a la información en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. México: Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- Fernández Ruiz, J. (2000). *Apuntes para una teoría jurídica de las actividades del Estado*. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, 1(99), 1013-1054. <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3653>
- Fierro Ferráez, A. E. (2018). *Derecho de acceso a la información entre la Constitución y la realidad*. Cuestiones Constitucionales, 65-88.
- Mora Donatto, C. J., & Sánchez Gómez, E. (2012). *Teoría de la legislación y técnica legislativa*. México: H. Congreso del Estado de Tamaulipas; Universidad Nacional Autónoma de México.

- Pečarič, M. (2019). *Transparency as transparagency—New “meaning” for new contexts*. Journal of Public Affairs, 1-23. doi: <https://doi.org/10.1002/pa.1872>
- Saldaña, J. (1997). *¿Derechos morales o derechos naturales? Un análisis conceptual desde la Teoría Jurídica de Ronald Dworkin*. Boletín Mexicano De Derecho Comparado, 1(90), 1207-1226. <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3516>
- Schauer, F. (2014). *Transparencia en tres dimensiones*. Revista de Derecho, 81-103. Obtenido de <https://revistaderechovaldivia.cl/index.php/revde/article/view/440>

ESTER KAUFMAN

Abogada. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. UBA Argentina. Magister en Ciencias Sociales. FLACSO Buenos Aires. Argentina. Egresada del Posgrado en “Planificación y Gestión de Proyectos de Cooperación para el Desarrollo en los Ámbitos de la Educación, la Ciencia y la Cultura” (Experta Universitaria) O.E.I. y U.N.E.D. España.

Coordinadora Internacional de la Red Académica de Gobierno Abierto (RAGA).

Coordinadora Académica del Diplomado “Estado Abierto. Gestión en la Era Exponencial (CEDES Centro de Estudios de Estado y Sociedad -UNSAM Universidad Nacional de San Martín). Argentina.

Presidenta del Comité Científico del I Congreso Internacional “Estado abierto y gobernanza” CEPAL-RAGA-UNA, Costa Rica.. Presidenta del Jurado para la II Selección de Buenas Prácticas Académicas (ILPES/CEPAL-RAGA/CEDES). Evaluadora del FONCYT, PICT (Proyectos de Investigación Científica y Tecnológica), Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Argentina. Ex Directora del Programa de Estudios de Gobierno abierto. CIS-IDES/CONICET. Ex Coordinadora de la Red Collaborative Virtual Domain: Open Government - Sharing Canada’s Experience in Dialogue with the Americas. Gobierno de Canadá. Ex Miembro del Jurado: Premio Gobernarte: el arte del buen Gobierno. BID. Ex Consultora del “Programa Frida” para el seguimiento de proyectos en TIC de América Latina (Registro de Direcciones de Internet para América Latina y el Caribe. LACNIC y Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo, IDRC-Canadá). Ex Coordinadora académica del Curso Iberoamericano “Ambientes Web y Gestión del Conocimiento”. INAP-CLAD-EIAPP. TeleINAP

Autora de varios artículos y libros. Entre ellos *Teoría y práctica del gobierno abierto: lecciones de la experiencia internacional*, en coautoría con Dr. Oscar Oszlak; *Aportes para el Gobierno Abierto y entrega de servicios: Experiencias canadienses (ASAEC y Embajada Argentina del Gobierno de Canadá)*, entre otros.

Distinguida en noviembre de 2017 como una de las principales autoras en temas de Administración Pública en (AAEAP-CIAP).

TRANSPARENCIAS DE SEGUNDA GENERACIÓN



RESUMEN

En este texto se abordan los últimos desarrollos de transparencia -que avanzan desde los de “primera generación”, fijados por normativa y provistos por el sector público desde la oferta, a los de “segunda generación”, enfocados en la divulgación de información de su utilidad social o como resultado de las demandas sectoriales. Esta última información es generada por áreas del sector público, o de manera conjunta y colaborativa con empresas, organizaciones privadas, organizaciones de la sociedad civil o sectores de comunidades específicas.

En definitiva, las políticas de acceso de primera generación tienen como destinatario a un ciudadano abstracto, mientras que estas nuevas políticas de transparencia de segunda generación están dedicados a una sociedad considerada en su composición heterogénea.

Se pueden identificar distintas vertientes de información generada por último tipo de transparencia, combinables entre sí, muchas de ellas motorizadas por mecánicas de rendición de cuentas y control de la corrupción.

- Información para sectores vulnerables, habilitantes de conocimientos situados en pos de mejoras en derechos y condiciones de vida.
- Información sobre servicios públicos (salud, transporte o la educación, entre otros) para reducir riesgos que afecten a su calidad.
- Información sobre sectores específicos (justicia, presupuestos públicos, industrias extractivas, sistemas financieros, defensa del consumidor, etc.)

Este nuevo tipo de políticas de transparencia supone la puesta en marcha de un proceso de segmentación social y su correspondiente diferenciación de necesidades informativas, y culmina con la satisfacción de dichas necesidades a través de áreas identificadas como competentes para generar y difundir esa información o de sectores no públicos comprometidos con la divul-

gación de información sobre el tema en cuestión, generados y divulgados en forma conjunta o separadamente.

Tal impronta requiere tipos de gestión mucho más complejos que los desarrollados hasta la fecha por los órganos garantes y sujetos obligados conforme a las competencias fijadas en la normativa de acceso a la información.

PALABRAS CLAVE

Transparencia y oferta. Transparencia y demanda. Tipos de transparencia. Colaboración público – privada. Información socialmente útil. Gestión de la transparencia.

PRÓLOGO

A partir de mi tránsito por la antropología social, durante muchos años focalicé mi atención en cuestiones asociadas con la heterogeneidad social y las diferentes perspectivas de actores sociales. Con dicha base pude desarrollar líneas de formación de funcionarios públicos dirigidas a plasmar nuevas competencias -articuladas con sus propias perspectivas y capacidades- para la atención de poblaciones diversas.

Con mi posterior inserción en el universo de “gobierno abierto” advertí un uso genérico del término “ciudadanos” sin distinguir recaudos sobre diferenciaciones internas que permitieran segmentar con mayor precisión (y hasta personalizar) la oferta de información, incluida la prestación de servicios, a los destinatarios objetivo. Si bien la incorporación de los ODS al enfoque generó algún cambio, éste fue más formal que real, con excepción de algunas cuestiones, como las de género. Siempre consideré que el tratamiento del ciudadano como “sujeto abstracto” y la carencia de los recaudos pertinentes en la gestión del gobierno abierto -más allá de la OGP y los “planes de acción”- eran talones de Aquiles para un impacto certero y universal del paradigma.

Con el propósito de ampliar mis conocimientos sobre la atención de la diversidad, logré realizar investigaciones *in situ* en Canadá, país donde la heterogeneidad social está profundamen-

te considerada en la gestión de políticas y en la prestación de servicios; también en sus aspectos colaborativos al incorporar a comunidades, organizaciones sociales y al sector privado (Kaufman, 2012).

En el artículo aquí prologado procuré abordar las “nuevas transparencias” que comienzan a contemplar la diversidad social. En dicho intento, emergieron varias dificultades, de las cuales mencionaré solo algunas. Me sorprendieron las diversas denominaciones asignadas a esas “nuevas transparencias”: Al comenzar con la “transparencia focalizada”, el relevamiento de la literatura accesible me llevó a textos con alguna antigüedad, como el del BID (2012) y muy pocos más. Dichos textos abundan en frases comunes, mención de casos aislados y escasa reflexión sobre la gestión de ese tipo de transparencia. Más allá de ello, el uso del concepto de “transparencia focalizada” parecía prácticamente abandonado. Al continuar encarando otras formas de transparencia, fue todo un desafío realizar un desarrollo conceptual y de gestión sobre la atención de la diversidad. Tales dificultades responderían -posiblemente- a las notorias limitaciones para abordar la heterogeneidad social desde nuevas formas de concebir las políticas, particularmente en contextos altamente inequitativos y cambiantes.

Confío en que mi aporte resultará útil para clarificar las dificultades en la conceptualización de las nuevas transparencias (focalizada, colaborativa y proactiva), así como para resaltar la prioridad de avanzar en la gestión diversificada, colaborativa y participativa de las referidas modalidades de transparencia.

INTRODUCCIÓN

En la región, las políticas de transparencia recorrieron un primer peldaño a través de la instauración de las leyes que las habilitaban, a la par de consolidar un andamiaje institucional constituido por órganos garantes y sujetos obligados, primeros destinatarios de este texto.

En ese primer peldaño, la información estaba anclada solo en la oferta estandarizada de la información pública, desconociendo la demanda. Esa es una de las razones por las que no lo-

gró impactar ampliamente en la población. Los usuarios de la información son destinatarios considerados de manera genérica y uniforme, son “ciudadanos abstractos”¹. Hubo que avanzar en la maduración del concepto de transparencia con nuevas vertientes a fin de incorporar la demanda ciudadana, sus requerimientos sectoriales y la información útil para su vida cotidiana, entre otras cuestiones.

Así, estas políticas terminaron de categorizarse en dos grupos: **1)** las de primera generación, organizadas por las leyes de acceso, que buscan abrir los archivos oficiales o facilitar el acceso a la información pública; y **2)** de segunda generación, aquí denominadas como “nuevas transparencias”, que comprenden las políticas de transparencia focalizada y la de transparencia colaborativa, a la que se agregaría la “transparencia proactiva”, todas ellas desarrolladas desde su utilidad social, conforme a demandas, muchas veces sectoriales.

NUEVAS TRANSPARENCIAS. DIFICULTADES PARA CONSIDERAR SU COMPLEMENTARIEDAD O SUS DIFERENCIAS

Estas nuevas transparencias se basan en que: “1) el centro de atención es el usuario de la información (sus necesidades, intereses y capacidades para entender la información) y 2) que dicha información descansa en las necesidades, intereses y capacidades de publicación de las organizaciones civiles, públicas y corporaciones”, no solo en la información provista por el sector público en cumplimiento de la ley de acceso (Mariñez Navarro, 2014, 456). Constituyen un viraje desde la oferta hacia “las demandas”, en plural.

Son varias las nuevas transparencias mencionadas. Esta multiplicidad no aporta claridad a su tratamiento, ni criterios útiles para su diferenciación.

¹ En la práctica, los pedidos de acceso se fueron convirtiendo en vías de difusión de información socialmente útil, además de transformarse en herramientas centrales para la rendición de cuentas y combate a la corrupción. Inicialmente, los pedidos respondían a intereses personales. Sin embargo, comenzaron a agregarse consultas que reflejaban intereses más amplios. Es el caso de los requerimientos de información estadística sobre enfermedades de la población formulados ante los sujetos obligados del sector salud.

TRANSPARENCIA FOCALIZADA

Las políticas de transparencia focalizada se estructuran sobre la base de los incentivos, las capacidades y las necesidades del grupo de usuarios específicos. En estos casos la información es liberada por el gobierno o solicitada por el gobierno y/o ciudadanía. Parten de la idea de que dicha información puede suprimir riesgos, resolver problemas específicos de interés público o impulsar reformas estructurales. “En ocasiones, el problema podría ser la mala calidad de los bienes o servicios, y en otras.... la ausencia de información confiable que la ciudadanía exige para tomar decisiones cotidianamente” (Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas, GIGAPP). Estos requerimientos de información permiten visibilizar los problemas, mejorar el desempeño y reducir los riesgos. Se procura generar información sintetizada y accesible a fin de paliar las asimetrías en su acceso, lo que disminuiría “la inequidad entre aquellos que disponen de un acceso a una abundante y calificada información y quienes sencillamente no lo tienen” (Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, IFAI, 2011, 13).

A diferencia de lo planteado por el Grupo de investigación de gobierno, administración y políticas públicas (GIGAPP), existen otras versiones de esta transparencia ya que su gestión y publicación pueden estar en manos de sectores no públicos (Molina y Vieyra, Banco Interamericano de Desarrollo, BID, 2012). En este tipo de transparencia, los gobiernos promueven (por ejemplo, mediante regulaciones) la publicación de información útil. La misma puede ser requerida por instituciones gubernamentales y producidas por ellas mismas o por otros actores, en aras de ofrecer información a los receptores de bienes y servicios (Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, INAI, 2019). Tal es el caso de un gobierno que obliga a los productores de alimentos y bebidas a incorporar etiquetas sobre el valor calórico de sus productos como parte de su política para disminuir la obesidad. La disposición de etiquetas con esa información puede impulsar a los usuarios a limitar el consumo del producto. En respuesta a esa disminución de consumo, los productores podrían discontinuar esos productos del mercado o modificarlos para reducir su contenido calórico. Se estaría frente a una política pública que requiere de producción informa-

tiva que proviene de un sector privado. Como se señala en INAI (2019) las organizaciones de la sociedad civil suelen intermediar en la comunicación utilizando un lenguaje claro para impactar en las conductas de los consumidores. De este modo, se crea un entramado multiactorial con responsabilidades distribuidas?

Por otra parte, existen organizaciones sociales que reúnen información dispersa y las ponen a disposición del público interesado. En México, por ejemplo, el Instituto Mexicano para la Competitividad, IMCO, organización que reúne a investigadores en políticas públicas, desarrolló un sitio de internet de transparencia focalizada sobre el desempeño de las escuelas de educación básica (<https://imco.org.mx/mejora-tu-escuela>). No se trata de una iniciativa gubernamental. En este caso, la información emerge de un sector social y está dirigido a sectores gubernamentales, y también a padres, en tanto usuarios / ciudadanos (INAI, 2019).

Otra línea es la información sectorizada producida por organismos y actores enfocados; por ejemplo; en justicia, elaboración / ejecución y control de los presupuestos públicos, industrias extractivas, sistemas financieros, defensa del consumidor): Dicha información está organizada por áreas institucionales o económicas específicas. La información, en estos casos, puede ser identificada, producida o divulgada por cualquiera de los actores involucrados en cada área en cuestión.

Otro tipo de iniciativas son las ventanillas únicas con información sobre trámites y servicios (tanto públicos como privados) (INAI, 2019, 334). Sobre este punto se volverá al analizar *Service Canada*. Se trata de información segmentada por grupos de destinatarios emanados por áreas institucionales distintas a las consideradas para el acceso a la información.

TRANSPARENCIA COLABORATIVA

La “transparencia colaborativa”, según Valenzuela Mendoza (2015,7), es fruto de una cooperación activa entre diferentes partes interesadas, donde “se apuesta a la inteligencia colectiva y a la innovación con valor público”, bajo la premisa de que la diversidad de conocimientos, experiencias y habilidades dentro de un grupo, puede conducir a soluciones más creativas, decisiones

más informadas y a un rendimiento general mejorado en comparación con lo que el sector público podría lograr por sí mismo”. También se la identifica como fruto de las exigencias de rendición de cuentas. “Cuando los gobiernos fallan en proveer información que debiera ser pública..., los actores privados y sociales plantean la colaboración, no como una opción viable, sino como un imperativo”. (Valenzuela Mendoza, 2016, 9).

Sin embargo, existen otras acepciones, como las de Villoria (2017) que relacionan esta transparencia con el uso ciudadano de plataformas de datos abiertos que habilitaría formas de innovación público-privadas, facilitando la agregación de datos y generación de conocimiento.

Abona a esta última versión lo publicado por GIGAPP, que considera este tipo de transparencia como “el siguiente paso o estadio de avance del modelo en la transparencia proactiva”, para luego ubicarla en el universo de los desarrollos tecnológicos y el trabajo colaborativo mediante redes sociales. En estos casos, dicen, “el verdadero problema (desafío) es el procesamiento, análisis y transformación de esta y la innovación en su uso”. Dan como ejemplo los portales de *Open Data*, *Dashboards*, herramientas de visualización de datos, *Civic Apps*, etc.

Se concluye que no hay coincidencia en su significado. Por esa razón se decide omitir el tratamiento de este tipo de transparencia ya que, además, sus características pueden ser adjudicadas también a las otras aquí consideradas.

TRANSPARENCIA PROACTIVA

Cuando el INAI aborda las distintas generaciones de transparencia (INAI, 2022,9), identifica la transparencia focalizada como “un avance hacia la construcción de información socialmente útil que pueda ser aprovechada por la sociedad” (segundo estadio). Luego cita la transparencia proactiva como un tercer estadio que permite resolver, en colaboración, la construcción de un conocimiento útil mediante el diálogo.

En el mismo texto (INAI, 2022,10) cuando se abordan los tipos de transparencia, se omite la focalizada y sólo resaltan la re-

activa, la activa y la proactiva relacionando las dos primeras con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2002) y la tercera con la Ley Federal del mismo nombre (2015) que incluye (sin mencionarlo expresamente) el concepto de transparencia proactiva y que consagra el Sistema Nacional de Transparencia para todo México.

La transparencia proactiva tiene lugar “cuando una autoridad hace un esfuerzo voluntario y `proactivo´ por publicar información útil, adicional al requerido por la Ley y con la participación de la sociedad tanto para identificar necesidades de información como para crear contenidos que generen beneficios que sean afines a las distintas características poblacionales” (INAI,2022, 31). Este podría ser un rasgo distintivo que se suele materializar cuando los sujetos obligados deciden poner a disposición de la sociedad la información que estadísticamente ha sido más requerida en los pedidos de acceso. Está probado que este tipo de publicación disminuye el trabajo administrativo vinculado a pedidos de acceso sobre temas ya publicados.

La transparencia proactiva es definida como “el conjunto de actividades que promueven la identificación, generación, publicación y difusión de información adicional a la establecida con carácter obligatorio por la Ley General, que permite la generación de conocimiento público útil con un objetivo claro enfocado en las necesidades de sectores de la sociedad determinados o determinables” (INAI,2019,358). Nótese que esta definición cuenta con dos elementos importantes que caracterizan a la información publicada proactivamente: conocimiento público útil e información de interés público.

Se concluye que ambas transparencias (focalizada y proactiva) contienen elementos comunes. Su diferencia reside en que en el caso de la proactiva responde a una voluntad institucional de un sujeto obligado, más allá de los requerimientos legales, mientras la focalizada puede ser fruto de combinaciones multiactorales donde el sector público es relevante cuando la transforma en política específica de información.

A fin de avanzar en este texto, se utilizará el término “transparencia focalizada” que resulta más comprensivo de los tres nuevos tipos de transparencia, en cuanto a los actores involucra-

dos, sus beneficiarios y el tipo de información abarcada. En paralelo, también se utiliza la denominación “nuevas transparencias”:

EL FOCO EN LA TRANSPARENCIA FOCALIZADA

Tal como se identificó al inicio, existen distintas vertientes de producción de información pasibles de combinarse entre sí, en buena parte resultado de mecánicas de rendición de cuentas y control de la corrupción. Estas vertientes se vinculan con: **1)** Información destinada a sectores vulnerables (ejemplo: información en lengua madre para comunidades indígenas o sobre violencia de género); **2)** Información sobre servicios públicos (salud, transporte o la educación, etc.) para reducir los riesgos que afecten a su calidad (ejemplo: precisiones sobre el índice de contaminación del agua de la red pública en una determinada localidad). Se suman, además, experiencias de ventanillas únicas como las de *Service Canada*; **3)** Información sobre sectores específicos. (ejemplos: justicia, elaboración / ejecución y control de los presupuestos públicos, industrias extractivas, sistemas financieros, defensa del consumidor).

La transparencia focalizada se concentra en áreas de interés concretas y bien definidas en función de las personas receptoras (Baena Olabe y Veyra, 2011, 9; Organización de Estados Americanos, OEA, 2013, 18). Este enfoque se basa en la idea de que la divulgación selectiva puede ayudar a abordar problemas o inquietudes concretas de manera más eficiente que la divulgación contenida en las leyes de acceso. Esto no significa desmerecer la divulgación general ya que es importante que la comunidad en su conjunto tenga acceso a esos recursos informativos marcados por la ley a fin de afianzar su referencia al mismo “paraguas gubernamental”. Permite que se sienten las bases informativas comunes para intercambiar diálogos entre sectores diferentes en un contexto compartido. Esas referencias o información comunes están extensamente identificadas por las leyes de acceso a la información y son las que imponen a los sujetos obligados la publicación de su estructura orgánica, el directorio de todos los servidores públicos; las convocatorias a concursos para ocupar cargos públicos; los trámites, requisitos y formatos que ofrecen; la información financiera sobre el presupuesto asignado; los mecanismos de participación ciudadana; etc.

En las políticas de transparencia focalizada pueden distinguirse dos tipos de actores **1)** los usuarios y **2)** las entidades objetivo² o áreas del sector público o privado en condiciones de generar y divulgar la información. Por tanto, es relevante identificar las áreas específicas donde se pueden implementar medidas para mejorar la información requerida o desarrollar nueva información³.

Ese tipo de transparencia enfrenta al sector público con desafíos importantes en cuanto a recursos y capacidades para trabajar con fuentes de información diversas. Dicha identificación requiere, además de coordinación multiactoral, garantizar que la oferta informativa tenga impacto, lo que supone avanzar en la detección de necesidades y hábitos de comunicación, el testeo sobre la comprensibilidad y pertinencia de la información entregada, etc.

Dado lo mencionado, se está frente a la necesidad de gestar nuevas competencias en los gobiernos para que atiendan la diversidad de requerimientos de servicios desde el ámbito público, con capacidad de inclusión de la información generada por sectores ajenos.

Un ejemplo de estas mecánicas es *Service Canada*, ventanilla única de larga data, donde se integra información pública inter áreas, junto a información privada. Se trataría de una experiencia relacionable con la vertiente de transparencia focalizada referida a los servicios públicos. En ese caso, no se trata de órganos garantes ni de sujetos obligados aislados, aunque el ejemplo habilitaría a reflexiones interesantes para el acoplamiento o la aplicación de un ecosistema semejante. Conforme a Kaufman (2012, 26-78), dichos servicios se organizan en "paquetes" de acuerdo a categorías conformadas según el origen, edad, género, situación laboral, ubicación geográfica, idiomas y otras características distintivas. Este tipo de organización es fruto de la "segmentación" y "categorización". Dichos paquetes se mejoran constantemente mediante mecanismos de retroalimentación. Los usuarios son consultados sobre la pertinencia de la categorización aplicada a cada uno de ellos, lo que dio origen al "paquete" inicial de servicios ofrecido,

² Se ha tomado esta distinción del libro del BID identificado como Dassen y otro, BID, 2012.

³ Como entidades objetivo de la transparencia focalizada se pueden mencionar los siguientes, en la medida en que sean áreas competentes para atender los temas de dicha focalización: instituciones del gobierno central, gobiernos locales, organismos públicos autónomos, empresas estatales, empresas privadas, OSC, medios de comunicación, entre otros.

y que generalmente excedía el pedido concreto formulado por el usuario en cuestión⁴. La aplicación de herramientas tecnológicas a estas mecánicas mejora enormemente este tipo de gestiones, al permitirles construir una base de conocimiento común de referencia para los distintos canales de salida (telefónico, sitio web, presencial, etc.) y también detectar perfiles mediante desarrollos de *big data* e Inteligencia Artificial (IA). Estas políticas han consolidado en Canadá un ecosistema que cubre a todos los habitantes, lo que no es fácil ya que dicho país tiene una población muy diversa, con alta proporción de migrantes y de comunidades indígenas. Les permite detectar las diferencias en las necesidades y dar respuesta a ellas a fin de mantener la cohesión social y garantizar la igualdad de derechos, mediante canales múltiples para la entrega y traducciones de la información ofrecida. Operan con el respaldo de comunidades, organizaciones civiles y sector privado.

EXPERIENCIAS REGIONALES DE NUEVAS TRANSPARENCIAS: MICROSITIOS, BANCO DE BUENAS PRÁCTICAS Y BUSCADORES

Algunos órganos garantes y sujetos obligados (en tanto entidades objetivo) han desarrollado nuevas políticas de transparencia a través de microsítios, repertorios de buenas prácticas y buscadores ubicados en sus portales o en webs específicas. Se incorporan, al solo efecto ejemplificativo, las siguientes experiencias.

1. México

- La Secretaría de la Función Pública (SFP) se responsabilizó de dar seguimiento a la habilitación de microsítios dentro de los portales de las dependencias y entidades de la administración pública federal. Esta política tuvo su origen en 2012 (Guerrero Gutiérrez (5/6/2018).
- El INAI, como parte de su política de transparencia proactiva, ha desarrollado:

⁴ Tal es el caso de un migrante que viene a solicitar información sobre su trámite de radicación y se le ofrece, dentro del “paquete”, información / servicios de vivienda, educación, salud, etc. Quizás las respuestas a las necesidades del individuo en particular conformarían otro plexo de información / servicios, lo que derivaría en un cambio de categoría (paquete) o en una mejora de los servicios para su categoría o paquete inicial, modificándose así los contenidos de la información y los servicios incluidos.

- Procesos anuales de identificación, evaluación y reconocimiento de prácticas de Transparencia Proactiva (INAI,2022,24).
 - Banco de Prácticas para la Apertura Institucional que apuntaría a desarrollos de transparencia focalizada o proactiva (INAI,2022,25).
 - Diversos microsítios enfocados a la generación de conocimiento social útil. A título ejemplificativo, se mencionan los siguientes: COVID-19, conocimiento público útil, Contrataciones Públicas, Conferencias de prensa durante la Pandemia, Labor del INAI y Temas electorales (INAI,2022,25).
- El Instituto de Transparencia, Acceso a Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios, INFOEM, desde su portal, desarrolla algunos microsítios. También lanzó su Buscador temático, (INFOEM, 14/09/2023), que agrupa información útil, en rubros como el feminicidio, la educación e información presupuestal. En el ámbito presupuestal, tal iniciativa permitiría a la ciudadanía contrastar la información sobre los presupuestos publicada por los sujetos obligados. Divulgaron también un Conversatorio de presentación de este desarrollo, denominado: “Buscadores temáticos: Un ejercicio de transparencia focalizada”

2. Argentina, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires

Su Órgano Garante del Derecho de Acceso a la Información (OGDAI), ha encarado una política de *Microsítios de transparencia focalizada* destinado a grupos vulnerables y a la perspectiva de género. Se seleccionan como ejemplo dos guías incluidas:

- **Guía de Acceso a la Información para Personas Mayores:** Contiene información sobre canales de acceso a servicios y diversos ejes como acompañamiento, inclusión digital, participación socio-cultural, salud, servicios de atención psicológica, acceso a la justicia, información para mujeres de más de 60 años, trámites frecuentes, acceso a la información pública y direcciones útiles.
- **Guía para Jefas de Familias Monoparentales:** Contiene un listado de trámites frecuentes, tales como inscripción en

el Registro Civil, adopción, divorcio, requisitos de residencia para migrantes; algunos programas útiles: apoyo alimentario, asignación por embarazo, ticket social, etc.; servicios de atención médica y de asistencia jurídica gratuita.

ALGUNOS LINEAMIENTOS PARA GESTIONAR ESTAS NUEVAS TRANSPARENCIAS

En este punto se abordan algunos lineamientos relacionados con la gestión de estas transparencias, que pueden ser de utilidad para órganos garantes y sujetos obligados. Se trata de algunas sugerencias muy elementales dado el escaso desarrollo existente en los aspectos de gestión referidos a estas transparencias.

Los lineamientos se han subdividido en: compromiso institucional; identificación de demandas; segmentación y entrega de servicios de información conforme a necesidades, canales, lenguajes; entidades objetivo; y colaboración en la identificación y difusión de información de calidad.

LINEAMIENTOS SOBRE EL COMPROMISO INSTITUCIONAL

Como base, debe procurarse un sólido compromiso institucional, ya que estas políticas conllevan costos tangibles e intangibles. Los tangibles provienen de la recopilación, desarrollo, procesamiento, análisis y distribución de los datos requeridos, coordinación de las tareas, siguiendo parámetros y estándares relevantes para los usuarios. Por otro lado, los costos intangibles surgen de la necesidad de transformar la cultura organizacional, virando desde la opacidad a la colaboración y apertura. Pueden tratarse de costos irre recuperables para la entidad proveedora. No obstante, si existe respaldo institucional y se comunica de manera proactiva, es posible que cada entidad termine identificando beneficios a largo plazo. Ello contribuiría al cambio de comportamiento de los actores responsables y a su sostenibilidad (Dassen y otros, BID, 2012, 188).

LINEAMIENTOS RELACIONADOS CON LA IDENTIFICACIÓN DE DEMANDAS

Como ya se adelantó, una de las primeras acciones es el procesamiento y diferenciación sectorial de las solicitudes de acceso a la información recibidas por cada sujeto obligado. El sector público debería identificar la información socialmente útil en poder de entidades y dependencias. De ser masivas, estas solicitudes podrían constituirse en un excelente parámetro para identificar las demandas más relevantes de información (Guerrero Gutiérrez, 2018). Estas características fueron identificadas como parte de la transparencia proactiva.

Paralelamente, cabe hacer un relevamiento de demandas de información que circulan por los medios de comunicación o las redes; también realizar encuestas a fin de listarlas y organizarlas sectorialmente.

Las plataformas virtuales pueden ser de gran utilidad como espacio de interacción y de gestión del conocimiento sobre las demandas, aportes generados y los encuentros realizados con sus respectivos acuerdos. Existen, además, desarrollos tecnológicos para detectar las demandas, algunos de los cuales serán explicados más adelante.

LINEAMIENTOS PARA LA SEGMENTACIÓN Y ENTREGA DE SERVICIOS DE INFORMACIÓN CONFORME A NECESIDADES, CANALES Y LENGUAJES

Un ejemplo tradicional de segmentación y posterior categorización para la oferta de servicios (incluyendo el informativo) es la identificación de status (desempleados, mujeres, familias, empresarios, jóvenes, niños, trabajadores, etc.); de estilos de vida (deportes, cine, teatro, turismo, etc.); de temas (bibliotecas, impuestos, policía); de guía de trámites; y también de “eventos de vida” donde se unifica y organiza la información direccionándola hacia alguna circunstancia biográfica relevante: matrimonio, nacimiento de un hijo, pérdida de empleo, cambio de vivienda, apertura de un negocio, entre otros. Esto suele ocurrir en porta-

les de ventanillas únicas gubernamentales. (Kaufman, 2012; INAI, 2019,334).

No solo se trata de considerar categorías temáticas, también lenguajes informativos. La “Guía sobre gestión de la información” del gobierno de Colombia (Guía, 2016a) aborda temas vinculados al idioma y al esquema de publicación. Declara que la lengua utilizada en las publicaciones asegura la No discriminación. Recomienda, a los sujetos obligados, a solicitud de las autoridades de las comunidades, que divulguen la información pública en diversos idiomas y lenguas y elaboren formatos alternativos comprensibles para dichos grupos (Guía, 2016a,19). Sostiene, además, que la publicación de la información debe incluir ejercicios de participación ciudadana para identificar la información útil y la pertinencia de los formatos comunicativos. Recomienda preguntar: “¿Está claro dónde se puede consultar la información? ¿Qué información le gustaría encontrar disponible en el sitio web de la entidad? ¿Cómo le gustaría poder identificar la información?” (Guía, 2016a, 56).

En cuanto a la segmentación, en la “Guía de caracterización de ciudadanos, usuarios e interesados”, publicada por dicho gobierno, se sugiere abordar el diseño y rediseño de servicios de manera específica, involucrando a los ciudadanos para obtener retroalimentación, al igual que en el caso canadiense. Además, se propone identificar a los grupos con el fin de anticipar sus necesidades de información y servicios. Resaltan también la importancia de ofrecer una variedad de canales (en formatos también alternativos) usando un lenguaje claro y útil, formal, informal, técnico o cotidiano (Guía, 2016b, 8).

En relación a los procedimientos para llevar a cabo dicha caracterización, describen los siguientes pasos: identificar las necesidades de acceso a la información de cada grupo, adaptar el lenguaje a utilizar para dirigirse a cada grupo, ajustar la oferta institucional, diseñar una estrategia de comunicación, informar sobre la rendición de cuentas y establecer mecanismos de participación, además de implementar y evaluar adecuadamente las políticas públicas en ese sentido (Guía, 2016b, 7-11).

Las categorías para organizar la información serán diferentes en cada caso. La propia dinámica de retroalimentación de segmentación /categorización con grupos específicos debería ir

enriqueciendo paulatinamente las necesidades de información sectoriales. Además de los espacios de participación, con el apoyo de tecnologías disruptivas como la IA y *big data*, se pueden identificar perfiles cada vez más personalizados. Sostiene Velasco Rico (2020,7) que el uso de galletas de seguimiento (cookies), agregaría datos y permitiría identificar patrones, para que el mismo sistema construya conjuntos de usuarios con características comunes, a fin de ofrecerles información focalizada a cada uno de ellos, y proceder a su retroalimentación también por esas vías.

La Dra. Sánchez Díaz (conferencia en INFOEM, 2021) comentó que el desarrollo del *big data* va a permitir avanzar hacia una microsegmentación para una eficiencia operativa de las políticas atendiendo a las características de cada grupo focalizado. Esta microsegmentación permitiría definir múltiples aspectos como cuáles serían los canales más efectivos como cartillas, carteles callejeros, teléfonos, radios comunitarias, *call centers*, mensajes por *WhatsApp*, organigramas e información suficiente en el sitio web institucional, dirección o direcciones y formas de llegar (transportes, planos, etc.).

LINEAMIENTOS RELACIONADOS CON LAS ENTIDADES OBJETIVO

Sostiene Barciela Adán (2018, 10) que este tipo de colaboración público-privada requiere de una monitorización del proceso de asimilación, aplicación y resultados, que debe ser informada tanto a la sociedad civil como a la propia organización.

Guerrero Gutiérrez (2018) recomienda una participación activa de los organismos que tienen más capacidad para procesar datos, y desarrollar herramientas informáticas que permitan que los ciudadanos utilicen la información de forma más intensiva.

En IFAI (2011, 10-13) se subraya la necesidad de someter la información generada a “parámetros estandarizables”. Solo de este modo la información puede ser cuantificada, analizada y comparada. Estas transparencias buscan generar información susceptible de transformarse en conocimiento situado para un público amplio y permitir a sus usuarios, por caso, arribar a evaluaciones comparativas sobre servicios o productos.

También se trata de elaborar criterios de calidad de la información socialmente útil o sectorizada ofrecida por el sector no público: la verificación de la fuente, en tanto conocida y confiable; la evaluación de su consistencia en comparación con otras fuentes y su coincidencia; la evaluación del contexto de la información; su validación técnica; la evaluación de su sensibilidad con base en altos estándares de seguridad y respeto a la privacidad; el desarrollo de normas y protocolos para su divulgación, entre otros. Correspondería difundirla por las dependencias y entidades, y realizar un monitoreo permanente de los temas publicados y del cumplimiento de criterios de accesibilidad, confiabilidad, verificabilidad, veracidad, oportunidad, comprensibilidad y actualidad.

CONCLUSIONES

Estas nuevas transparencias, de tener éxito, vendrían a incrementar y mejorar la calidad de la información en aras de una sociedad más informada, más justa, participativa y autosuficiente. El éxito dependerá no sólo del “qué” sino del “cómo” también.

Cómo se genera y difunde la información. Debe considerarse que, desde el enfoque de gobierno abierto, no cabe duda que hay que incluir en estas transparencias la fase colaborativa público-privada. No pueden sostener la necesidad de participación y colaboración (lo que importa un escenario de co-creación constante) sin conectar esos principios también con la generación de información y con la transparencia. Si el gobierno abierto está enraizado en la co-creación, no debería quedar uno de sus principios sueltos. Por lo tanto, la concreción de las políticas de estas nuevas transparencias incumbiría habilitar la multiplicidad de actores en la producción informativa.

Cómo se gestiona internamente. Las recomendaciones y herramientas expuestas en este texto plantean múltiples cuestiones que apuntan a una trastienda gubernamental (back office) más compleja, con “otras funciones” que las marcadas inicialmente en las leyes respectivas. Dicha trastienda es la que debería construirse entre los sujetos obligados, en lo posible “en red”, junto a los órganos garantes en aras de un ecosistema informacional diferenciado. Por ahora solo aparecen algunas experiencias, pero no

una masa crítica que genere un impulso suficiente. Otro punto a considerar sería la complementariedad con sistemas de ventanilla única para el caso de los servicios.

Estos desafíos no resultan sencillos. El desarrollo de líneas de “segunda generación” requieren, además de una fuerte voluntad política, gobiernos fortalecidos en sus capacidades, una coordinación en red creciente, la participación activa de las partes interesadas y la inversión en tecnología adecuada.

En todos los casos, lo que se pone siempre a prueba es la rigidez de las estructuras y áreas estatales, y la falta de predisposición para incluir espacios compartidos público-privados, a fin de dar respuestas a cuestiones originadas en entornos complejos y sociedades mutantes, frente a las cuales los gobiernos quedan paralizados.

REFERENCIAS

- Baena Olave, P. y Vieyra, J. C., Banco Interamericano de Desarrollo - BID (2011) *Acceso a la información y políticas de transparencia focalizada*. Recuperado en <https://publications.iadb.org/es/publicacion/15154/acceso-la-informacion-y-politicas-de-transparencia-focalizada>
- Barciela Adán, Darío (2018). *El gobierno abierto como generador de conocimiento*. Revista Internacional Transparencia e Integridad (7) Mayo-Agosto 2018. Recuperado http://www.encuentros-multidisciplinares.org/revista-66/dario_barciela.pdf
- Dassen, N. y otros (Banco Interamericano de Desarrollo - BID, 2012). *Gobierno abierto y transparencia focalizada. Tendencias y desafíos para América latina y el Caribe*. Edit. Dassen, N. y Vieyra, J. Recuperado de <https://publications.iadb.org/es/gobierno-abierto-y-transparencia-focalizada-tendencias-y-desafios-para-america-latina-y-el-caribe>
- Grupo de investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas -GIGAPP. *Herramientas para mejorar la transparencia*. Recuperado de <https://www.gigapp.org/index.php/component/dj-catalog2/producer/1-herramientas-para-mejorar-la-transparencia>

- Guerrero Gutiérrez (mayo-junio-2018) *La transparencia focalizada: avances y resistencias. El caso de México*. Agenda 012.018. ORFIS. Diseño y Difusión Institucional. Recuperado en <http://orfis.gob.mx/comunicacion/agenda/enfoques-22/>
- Guía (2016a). Gobierno de Colombia. *Guía de instrumentos de gestión de información pública*. Recuperado de <https://actue-colombia.net/images/docs/GuiaDeInstrumentosGestionInformacionPublica.pdf>
- Guía (2016b). Gobierno de Colombia *Guía de caracterización de ciudadanos, usuarios e interesados*. Recuperado de <https://bibliotecanacional.gov.co/es-co/Footer/Estudio%20de%20Usuarios/Guia%20de%20caracterizacion%20de%20ciudadanos%20usuarios%20e%20interesados%20web.pdf>
- Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos -IFAI (2011) *Transparencia focalizada. Ejercicio del derecho a la información pública en México*. Coord. Zaldívar y Cruz Revueltas. Recuperado en <https://itaipue.org.mx/documentos/2020/LibroTransparenciaFocalizada.pdf>
- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales - INAI (2022). *El ABC de la Transparencia Proactiva (Cuadernillo)*. Recuperado de https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/transparencia/wp-content/uploads/2023/08/ABC_de-la-transparencia_1.pdf
- INAI (2019) *Diccionario de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. México. Ubicada en “Biblioguías CEPAL”. Recuperado de <https://inicio.inai.org.mx/PublicacionesComiteEditorial/Diccionario%20TyAIP.pdf>
- Instituto de Transparencia, Acceso a Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios -INFOEM (14/9/2023). *“El Infoem presentó buscadores temáticos de gran utilidad para la sociedad mexicana”*. Recuperado en <https://www.infoem.org.mx/es/contenido/noticias/el-infoem-present%C3%B3-buscadores-tem%C3%A1ticos-de-gran-utilidad-para-la-sociedad>

- INFOEM, (14/9/2023) Conversatorio: *“Buscadores temáticos: Un ejercicio de transparencia focalizada”*. https://youtu.be/9ku83kaxj_w?si=nronDMWTnS4mdAfi
- INFOEM (17/08/2021) *Sexto foro Internacional de Protección de Datos y Acceso a la Información*. México. Recuperado en <https://youtu.be/xK0l4NdOpYE>
- Kaufman, E. (2012). *Aportes para el Gobierno Abierto y la entrega de servicios. Experiencias canadienses*. Buenos Aires, Argentina ISBN: 978-987-33-2658-5, Recuperado de https://www.academia.edu/15557299/Cap%C3%ADtulo_1_Audiencias_Canales_y_Back_Office_en_Service_Canada
- Mariñez Navarro, F. (2014). *“La transparencia: una reflexión ante la propuesta del gobierno abierto”*. En Walter J. y Pando, D. Planificación Estratégica. Nuevos desafíos y enfoques en el ámbito público. Buenos Aires: SAAP. p. 456. Recuperado de <https://repositorio.udes.edu.ar/jspui/handle/10908/2751>
- Molina, E. y Vieyra, J. (Banco Interamericano de Desarrollo - BID, 2012) *“La transparencia como herramienta de política pública”*. En *Gobierno abierto y transparencia focalizada. Tendencias y desafíos para América latina y el Caribe*. Coord. Dassen y Vieyra. (op. cit.)
- Organización de Estados Americanos - OEA (2013) *“El Acceso a la Información Pública, un Derecho para ejercer otros Derechos”*. Departamento para la Gestión Pública Efectiva (DGPE). Recuperado de <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/concursoinformate/docs/cortosp8.pdf>
- Valenzuela Mendoza, R. E. (2015). *“La transparencia colaborativa. Una herramienta para el Gobierno Abierto”*. Buen Gobierno. p. 72. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=569660539004>

- Velasco Rico, C.I. (2020). *Personalización, proactividad e inteligencia artificial ¿Un nuevo paradigma para la prestación electrónica de servicios públicos?*. Revista de Internet, Derecho y Política (30), Recuperado <https://raco.cat/index.php/IDP/article/view/373604>
- Villoria, M. (2017). *Transparencia y Gobierno Abierto*. Jornadas Gerencia 2017. Recuperado de https://tv.uvigo.es/uploads/material/Video/35133/21sep_Direccion_2_Manuel_Villoria.pdf

SAMUEL BONILLA NÚÑEZ

Periodista de formación empírica y autodidacta desde 1978. De 1987 a 1991 fue profesor en la licenciatura de Ciencias de la Comunicación de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí. En 1995 participó en la Consulta Pública de la Cámara de Diputados, de la que surgió la iniciativa de Ley Federal de Comunicación Social, precedente de la primera ley federal de transparencia.

En 2003 creó el **Programa Transparencia para Tod@s** que desarrolla actividades de investigación, divulgación, formación y fomento del aprovechamiento ciudadano del derecho de acceso a la información pública (DAIP). A partir de 2004 impartió la materia de Acceso a la Información Pública en la Universidad del Centro de México, institución en la que creó el Programa de Acceso a la Información Pública.

Algunas de sus propuestas fueron incluidas por el Senado de la República en la Ley General de Transparencia, y posteriormente se incorporaron en varias leyes estatales de la materia. En 2014 presentó ante el IFAI el planteamiento para crear el **Plan Nacional Integral de Socialización para el Aprovechamiento del DAIP**, integrado por 13 componentes interactuantes. Después de cinco años de trabajo en dicha propuesta con el IFAI y, posteriormente, con el INAI, se creó el PlanDAI.

En 18 estados del país ha conducido 51 talleres y seis seminarios enfocados al aprovechamiento ciudadano del DAIP, así como 10 ediciones del Laboratorio Pedagogía para el Aprovechamiento del Derecho de Acceso a la Información Pública. A partir de principios de la alfabetización informacional desarrolló el Modelo de Aprovechamiento de la Información para facilitar el logro de casos de éxito con el uso del DAIP. En 2023 el INAI le otorgó el Reconocimiento a su trayectoria y aportaciones en el campo del aprovechamiento del derecho de acceso a la información pública.

HACIA UNA PEDAGOGÍA PARA EL APROVECHAMIENTO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

*Aún
hay una gran brecha
entre tener acceso a la información
pública y cómo lograr con ello mejorar la
calidad de vida de las personas.*

Leni Wild. Paráfrasis.

Para la investigadora Ana Laura Magaloni Kerpel “la gran paradoja del México de hoy y de siempre es que contamos con un marco constitucional de avanzada en materia de Derechos Humanos y, al mismo tiempo, la mayoría de las y los mexicanos vive en contextos de exclusión y desigualdad”.¹ Y se pregunta: “¿Qué explica esta paradoja? La distancia tremenda entre las normas y las realidades es dolorosa”.

A casi un cuarto de siglo de que surgieron las primeras leyes de acceso a la información pública en México, este derecho continúa siendo poco conocido, menos utilizado y aún menos aprovechado. Los organismos garantes del Derecho de Acceso a la Información Pública (DAIP) informan, de manera periódica, de miles de solicitudes de información realizadas, pero no proporcionan ninguna medición, o al menos estimación, de su aprovechamiento por parte los titulares de este derecho: las personas.

Ejercer el derecho de acceso a la información pública no necesariamente significa aprovecharlo. Hay solicitudes que no son respondidas, muchas más cuya respuesta es insatisfactoria o incomprensible para quien la presentó, y muchos casos en que solicitantes reciben o acceden a la información pretendida pero el problema que desean resolver sigue intacto.

Surge entonces una ignorada y desatendida fase en el camino hacia el aprovechamiento del DAIP de la que nadie les ha hablado a quienes usan este derecho, y menos preparado, para que la superen: qué hacer con la información.

Los escollos que comprende esa fase determinante para lograr aprovechamientos con ayuda del DAIP fue advertida hace 19 años por activistas de varios países en el marco de la 3a Conferencia Internacional de Comisionados de Acceso a la Información, en la Declaración de Cancún: “El derecho de acceso a la información no tiene sentido si las personas no pueden utilizar esta información para mejorar sus condiciones de vida”.²

1 Ana Laura Magaloni Kerpel. “*Democracia y derechos humanos*”. p. 15. Instituto Nacional Electoral. Estado de México. 2022.

2 DECA Equipo Pueblo, A. C., “*Legitimidad, transparencia y rendición de cuentas de organizaciones de la sociedad civil*”. México, DECA Equipo Pueblo, A. C. 2005, p. 69.

Es por lo que resulta necesario aprovechar las experiencias de más de dos décadas en el uso de este derecho en México, de los propósitos para los que se ha empleado y de los resultados obtenidos, para construir un modelo pedagógico que posibilite que más personas puedan conocer el DAIP, comprender su utilidad y vincularla a su realidad cotidiana, aprender a utilizarlo de manera eficaz y, finalmente, lograr aprovecharlo mediante aplicaciones adecuadas de la información. Es necesario pasar de la propaganda a la pedagogía.

El planteamiento de pedagogía para el aprovechamiento del DAIP, esbozado en este texto, es una propuesta construida con el registro, análisis y reflexión de numerosas experiencias –exitosas y no– de personas de a pie en la búsqueda de solución a problemas y necesidades de su cotidianidad. Su objetivo es ser un ABC que incremente las posibilidades de lograr aprovechamientos con el uso de este derecho a quienes luchan por justicia social, por la mejora de sus condiciones de vida y el disfrute de sus derechos.

Considerando que el derecho de acceso a la información pública, mediante una adecuada política integral de socialización para su aprovechamiento, puede convertirse en una valiosa palanca de desarrollo social, de defensa de la dignidad y la libertad, de acceso al disfrute de otros derechos y de justicia social, la agenda de los organismos garantes del DAIP debería reorientarse para colocar como prioridad, en el centro de su quehacer, a la población a la que deben su razón de ser e implementar estrategias diferenciadas que permitan que toda persona, sin importar sus condiciones socioeconómicas, pueda aprovechar este derecho para mejorar sus condiciones de vida.

APROVECHAMIENTO DEL DAIP

La función esencial del derecho de acceso a la información pública es posibilitarnos acceder a información, es todo. Aprovechar el DAIP supone lograr, con su auxilio, beneficios concretos. El reto es pasar de su uso efectivo y sólo obtener información a producir beneficios concretos con ella.

Aprovechar este derecho no es un acto puntual, no es sólo ejercerlo o, en el mejor de los casos, acceder a la información

pretendida. Su aprovechamiento es la culminación satisfactoria de un proceso con fases, etapas y acciones en las que es necesario formar a la población o brindarle la asesoría y gestión necesaria para que pueda, no sólo conocerlo o utilizarlo sino lograr los beneficios que se pueden obtener con su auxilio.

Salvo excepciones por efecto reactivo ante algunas solicitudes de información, el DAIP por sí mismo, aún ejercido de forma eficaz, no va a producir ningún beneficio en los hechos para quienes lo utilicen, aunque se realicen cientos o miles de solicitudes de información o de consultas en sitios web de sujetos obligados, o en la Plataforma Nacional de Transparencia.

El aprovechamiento del DAIP se alcanza en etapas posteriores a la de su empleo cuando, con la información a la que accedimos, logramos los resultados que pretendíamos. La verdadera llave para producir aprovechamientos en este campo es la información transformada en conocimiento aplicado de manera adecuada.

El aprovechamiento del derecho de acceso a la información pública guarda relación con las capacidades y recursos de quien lo utiliza, o de la asesoría o gestión de que disponga. Y en este punto las asimetrías en la población son de una extraordinaria diversidad, lo que produce que este derecho humano sea ejercido por una minoría y aprovechado por un sector aún más reducido de integrantes de sectores sociales, principalmente privilegiados.

Por ello, resulta necesario aplicar una pedagogía específica para el aprovechamiento de este derecho, que vaya más allá de la difusión, propaganda, promoción, exhortos o enseñanza del DAIP o de su uso; provista de métodos y recursos didácticos adaptados a diversos contextos sociales, que guíe a las personas a lograr beneficios concretos y estimule el desarrollo de conocimientos, habilidades y actitudes útiles para producir beneficios en los asuntos de su interés. Complementada con estrategias diferenciadas para quienes, por diversas circunstancias, la formación no es opción para aprovechar este derecho.

La expresión y unidad de medida del aprovechamiento del derecho de acceso a la información pública son los casos de éxito. Es decir, las experiencias en las que, con el auxilio de este derecho, se han logrado resultados positivos que satisfacen ne-

cesidades o resuelven problemas de las personas.

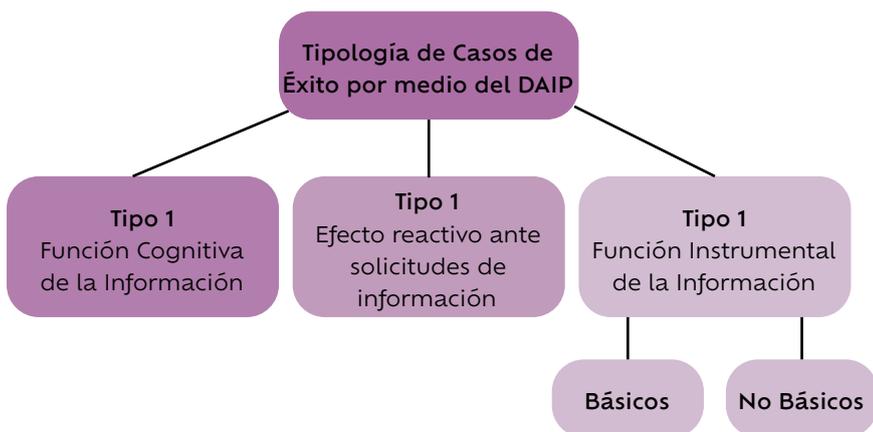
Definimos caso de éxito en DAIP a aquella experiencia de uso de este derecho que contribuye a generar un beneficio para quien lo utiliza o para terceras personas, sin importar su magnitud, relevancia o alcance. Por ejemplo, gracias al uso del derecho de acceso a la información pública:

Un profesionalista destraba, en dos semanas, su revalidación de estudios de posgrado atorada durante dos años y medio. Después de carecer de agua potable en sus viviendas, por más de un año, vecinos logran que se reanude el suministro. Viuda de la tercera edad consigue salvar la propiedad de su vivienda de interés social. Hospital público proporciona, a su personal, material médico de mejor calidad, útil para salvar la vida de neonatos. Madre logra recuperar, para el núcleo familiar ampliado, la custodia de sus hijos menores de edad. Vecinas logran la instalación y operación de semáforo en cruce peligroso en su colonia. Salva múltiples vidas humanas al lograr que siempre estuviera disponible un avión para transportar de urgencia órganos humanos utilizados para trasplantes.

¿Qué deberíamos de hacer para que más personas puedan lograr también aprovechamientos de este derecho en los asuntos de su interés? Brindarles la formación necesaria o, cuando esta opción no resulte viable, estrategias de apoyo para que puedan hacerlo.

TIPOLOGÍA DE CASOS DE ÉXITO

De acuerdo con sus características los casos de éxito los hemos clasificado en tres tipos.³



Esquema elaborado por el autor.

Tipo 1. Función Cognitiva de la Información. Posibilita Saber

Transformar la información obtenida, a través del DAIP, en conocimiento y lograr así su comprensión representa el beneficio de esta categoría: saber. Una vez satisfecho el acceso a la información que se desea y comprendida ésta se cumple la función cognitiva de la información, que es la esencia del derecho a saber.

En aquellos casos en que no se logra comprender la información obtenida a través del DAIP, se habrá ejercido de manera efectiva el derecho de acceso a la información pública pero no el derecho a saber. Obtenemos información que no comprendemos.

Encuadran en la categoría 1 los casos más básicos de aprovechamiento a través del derecho de acceso a la información pública. Por ejemplo, saber el sueldo de un servidor público, el costo de determinada obra o actividad pública, el monto de los recursos económicos otorgados a los partidos políticos en cierto período, los criterios en que se basó determinada acción de gobierno, etcétera.

³ Bonilla, Samuel. "Hacia una tipología de casos de éxito". 29 diciembre 2013. <https://es.scribd.com/document/195064692/Hacia-una-tipologia-de-casos-de-exito-en-acceso-a-la-informacion-publica#>

Tipo 2. Efecto reactivo. Permite incidir

El efecto producido por una solicitud de información genera o contribuye a lograr el objetivo pretendido u otros beneficios. La respuesta formal a la solicitud resulta secundaria, complementaria o irrelevante.

En esta categoría el beneficio no está asociado a la información que se reciba de parte de los sujetos obligados. Es más, los beneficios pueden ocurrir aun sin respuesta a la solicitud de información. Es la reacción del sujeto obligado la que genera una respuesta “de bulto”, en los hechos, la que detona acciones que benefician a quien solicitó la información o a terceras personas.

Este tipo de resultados sólo pueden llegar a ocurrir usando el DAIP en la modalidad de solicitudes de información dado que –muy importante– es una vía para hacer del conocimiento de los sujetos obligados la existencia de determinados problemas o necesidades en la esfera de sus funciones.

La experiencia muestra que este tipo de casos de éxito – que no son muy frecuentes, pero sí rápidos– ocurren principalmente en el ámbito local, en particular en la esfera municipal. Por lo general el asunto de fondo, implícito en las solicitudes de información que motivan los casos de efecto reactivo, está relacionado con omisiones, insuficiencias o deficiencias en responsabilidades de la función pública.

Tipo 3. Función instrumental de la información. Posibilita hacer con el saber

Para la solución de problemas o necesidades de naturaleza no cognitiva la obtención de información no es suficiente, es necesario aplicar esa información de manera adecuada para darle un valor agregado y lograr el beneficio que se persigue. La aplicación de la información es casuística, de acuerdo con la naturaleza del asunto en el que se desea incidir.

Los casos de éxito básicos en esta categoría son aquellos en los que la aplicación de la información es simple, como incorporarla a una tarea escolar, a una nota periodística, a un ensayo, a una tesis, a una producción audiovisual, etcétera.

Los casos no básicos son los que requieren aplicaciones más complejas de la información, sea por su procesamiento o empleo en procedimientos desconocidos, difíciles, prolongados o laberínticos; o bien porque se requieran acciones adicionales a las anteriores para avanzar hacia el objetivo pretendido.

Para casos no básicos del tipo 3, el uso efectivo del DAIP resulta insuficiente si no somos capaces de eslabonarlo adecuadamente al derecho o beneficio ulterior que pretendemos gozar.

En esas circunstancias no es infrecuente que quienes han ejercido de manera satisfactoria el DAIP queden en una situación anímica peor a la inicial, lo cual parece paradójico. Ese escenario se presenta cuando la información obtenida confirma o revela situaciones indeseables, y no sabemos cómo utilizarla para resolver el problema o necesidad de nuestro interés.

Muchas personas se quedan atrapadas en ese punto que llamamos la parte más crítica del *río de cocodrilos*.⁴ Se trata de casos en los que el DAIP cumplió su función, pero el problema de fondo prevalece por nuestra carencia de capacidades o de asesoría, o gestoría calificada.

Por el contrario, la función instrumental de la información eleva su potencial si disponemos de las capacidades, la asesoría o gestoría calificada. Es decir, comprender la información para transformarla en conocimiento, valorarla para detectar su potencial en el asunto que nos interesa, y utilizarla de manera adecuada como insumo estratégico –en acciones, trámites o procedimientos– para lograr nuestro objetivo, sea la exigibilidad y disfrute de otros derechos, la elaboración de productos, prestación de servicios, solución de problemas, satisfacción de necesidades o el alcance de otros beneficios.

Si bien esta categoría es, por lo general, la más compleja de las tres, por las capacidades y acciones que demanda suele ser en la que se producen los casos de éxito más significativos.

⁴ El *río de cocodrilos* es una metáfora que ilustra los obstáculos y barreras para aprovechar el DAIP. Los obstáculos dificultan el avance, las barreras lo impiden; ambos son relativos a las capacidades y recursos de cada persona.

En cierta ocasión un comisionado de organismo garante del DAIP, después de observar una presentación de casos de éxito, algunos de ellos muy creativos, en los que la información obtenida a través de este derecho se aplicó de múltiples maneras, exclamó asombrado: “¡Esto demuestra que la imaginación es el límite!”

La siguiente tabla permite comparar la utilidad, características, condiciones, ventajas y desventajas de los tres tipos de aprovechamiento que se pueden lograr con el apoyo del derecho de acceso a la información pública.

Características y Condiciones de las categorías de Aprovechamiento del DAIP				
Categoría	Utilidad	Condiciones	Ventajas	Desventajas
<p>Tipo 1. Función Cognitiva de la Información. Al comprender la información obtenida se satisface la necesidad de saber.</p>	<p>Saber algo Específico.</p> <p>Derecho a Saber</p>	<p>1. Comprender la información obtenida vía del DAIP. Transformar datos en información e información en conocimiento.</p>	<p>1. Satisface las necesidades del saber. 2. En algunos casos de esta categoría se puede optar también por la función instrumental (tipo 3).</p>	<p>1. No incide en hechos tangibles</p>
<p>Tipo 2. Efecto Reactivo. El sujeto obligado reacciona favorablemente en los hechos respecto al fondo del asunto de solicitudes de información.</p>	<p>Incidir.</p> <p>Solucionar problemas o satisfacer necesidades.</p>	<p>1. Generar al menos una solicitud de información en relación con un problema o necesidad que esté en la esfera de competencia del sujeto obligado al que se le envía. Es una forma implícita de hacer de su de su conocimiento dicha situación al pedirle información al respecto.</p> <p>2. Debe haber facultades legales, voluntad y recursos en el sujeto obligado para actuar de manera favorable en el asunto de fondo de la solicitud de información.</p>	<p>1. Incide en los hechos. Produce soluciones o satisface necesidades. 2. No hay necesidad de aplicar la información solicitada. 3. Rapidéz. 4. De no ocurrir el efecto reactivo se puede optar por la función instrumental (T3).</p>	<p>1. Ocurre en forma esporádica e impredecible. 2. Sucede principalmente en el ámbito local, en particular en el municipal.</p>
<p>Tipo 3. Función Instrumental de la Información. Es necesario aplicar de manera adecuada la información obtenida para lograr el objetivo pretendido.</p>	<p>Incidir, hacer, crear, producir, etc.</p> <p>Solucionar problemas, satisfacer necesidades</p>	<p>1. Conocer, según aplique al asunto de que trate el elemento detonador, su contexto social, legal, técnico, político, económico, etc. 2. Identificar la información que es necesario obtener para avanzar hacia el propósito pretendido. 3. Buscar y obtener la información necesaria. 4. Comprender la información obtenida. Transformarla en conocimiento. 5. Evaluar la información obtenida. Determinar su suficiencia, pertinencia y potencial en relación con el resultado pretendido. 6. Identificar aplicaciones pertinentes de la información; las instancias y procedimientos para hacerlo. 7. Aplicar la información de forma adecuada. Pasar del saber al hacer. 8. Dar el seguimiento que requiera el punto anterior.</p>	<p>1. Incide en los hechos. Produce soluciones o satisface necesidades. 2. De las tres categorías de aprovechamiento esta es en la que suelen obtenerse resultados más significativos, de mayor impacto.</p>	<p>1. La inversión de tiempo -en función de la complejidad del asunto de que se trate- puede ser considerable. 2. Demanda cruzar etapas críticas del río de cocodrilos (los ocho pasos de la celda en la columna de tres). 3. El resultado depende de las capacidades y recursos de la persona interesada o de la asesoría o gestoría que disponga.</p>

ALFABETIZACIÓN INFORMACIONAL PARA EL APROVECHAMIENTO DEL DAIP

*La alfabetización
informativa permite a las
personas tomar el control de la
información para mejorar
su vida.⁵*

Abdelaziz Abid,
creador del programa
Memoria del Mundo. UNESCO.

Desde el enfoque de la pedagogía para el aprovechamiento del DAIP el acento está en el desarrollo de las capacidades informativas de las personas. Y para ello la alfabetización informacional resulta de gran ayuda porque permite sistematizar el proceso de aprovechamiento de este derecho a través de la identificación de un problema o necesidad (elemento detonador), la detección de necesidades de información para su solución, la búsqueda de esa información, su obtención, interpretación, comprensión, ponderación, aplicación, y seguimiento requerido.⁶

La adaptación de la alfabetización informacional al campo del aprovechamiento del DAIP confirma que en el logro de beneficios el factor clave radica, fundamentalmente, en lo que seamos capaces de hacer con la información, tanto la obtenida a través de este derecho como también –muy importante, porque amplía las oportunidades– de otras fuentes de información confiable.

Si bien el DAIP es una magnífica vía para obtener información pública de utilidad, no es la única. El Modelo de Aprovechamiento de la Información, desarrollado con ayuda de los principios de la alfabetización informacional, aplica sin importar el medio a través del cual se obtuvo la información, siempre que esta sea confiable.

Analizando diversos casos de éxito logrados por participantes en talleres, seminarios y laboratorios, observamos que varios de ellos también pudieron haberse conseguido –incluso algunos de manera más rápida– con información obtenida por medio de llamadas telefónicas, uso de buscadores en internet, consulta de sitios web, consejos de especialistas o personas conocedoras del tema en cuestión, medios de información, libros, manuales, conocimientos propios, etcétera.

Es decir, lo importante no es el medio o el procedimiento por el cual se obtiene la información, y en algunos casos ni siquiera la fuente importa, lo esencial es que la información sea verídica, confiable y útil. En la búsqueda de solución a un pro-

5 *"Alfabetización informacional e inclusión digital. Hacia un modelo de infoinclusión social"*. Cuevas, Aurora y Simeão, Elmira, coordinadoras. Ediciones Trea. España, 2011. p. 7.

6 En palabras de María Antonia García Moreno, "la alfabetización informacional supone la capacidad de un individuo para detectar qué información necesita, conocer las distintas fuentes de información, distinguirlas en función de su coste, de su calidad y de su fiabilidad. Y, además, la capacidad del individuo para localizarla, recuperarla, aprehenderla, comprender, de forma crítica, la información que recibe en cualquier formato (gráfico, textual, audiovisual, etcétera) e integrarla en su entorno local". *Idem*. p. 34.

blema o necesidad, en ocasiones el DAIP puede ser complementado o sustituido por otros medios para acceder a la información que necesitamos.

MODELO DE APROVECHAMIENTO DE LA INFORMACIÓN

El Modelo de Aprovechamiento de la Información plantea un proceso del cual el uso del DAIP constituye una de sus etapas clave.

Ofrece una guía o ruta general para abordar ese proceso de manera metódica, útil para la búsqueda de aprovechamientos, principalmente del tipo 2 y 3. Se compone de tres fases: 1. Planeación, 2. Búsqueda y obtención de la información, y 3. Aplicación de la información; y de 10 etapas, de la A a la J.

Cada uno de los tres tipos de aprovechamiento tiene una ruta específica. Es como usar una línea del Metro que hace el recorrido de la estación A a la estación J, pero cada tipo de aprovechamiento tiene, como destino, una estación diferente.

En la siguiente tabla podemos apreciar cómo los casos de éxito tipo 1 (función cognitiva de la información) requieren atender las etapas A a la F. Los casos de éxito tipo 2 (efecto reactivo) para tener posibilidades de ocurrir necesitan atender las etapas A a la E, esta última mediante solicitudes de información.

Los casos de éxito tipo 3 (función instrumental de la información) suelen ser los más complejos, en particular los no básicos, ya que estos últimos deben atender las 10 etapas, de la A a la J. En cambio, los básicos, en los que no se requiere dar seguimiento a la aplicación de la información ni realizar acciones adicionales o complementarias, bastará con llegar a la etapa I.

MODELO DE APROVECHAMIENTO DE LA INFORMACIÓN					
FASES	ETAPAS	RUTAS DE APROVECHAMIENTO			
		Tipo 1. Cognitivo	Tipo 2. Efecto reactivo	Tipo 3. Instrumental	
				Básico	No Básico
1. PLANEACIÓN	A. Identificar el elemento detonador.	A	A	A	A
	B. Precisar el objetivo con claridad.	B	B	B	B
	C. Conocer el contexto del elemento detonador.	C	C	C	C
	D. Identificar las necesidades informativas.	D	D	D	D
2. ACCESO INF.	E. Buscar y obtener la Información necesaria.	E	E APROVECH. (Vía solicitudes de información)	E	e
1. PLANEACIÓN DE LA INF.	F. Comprender la información obtenida.	F APROVECH.		F	F
	G. Evaluar la información obtenida.			G	G
	H. Identificar la aplicación adecuada de la información.			H	H
	I. Aplicar la información de forma adecuada.			I APROVECH.	I
	J. Dar el seguimiento que fuese necesario a la aplicación de la información o acciones complementarias.				J APROVECH.

Esquema elaborada por el autor

ETAPAS DEL MODELO DE APROVECHAMIENTO DE LA INFORMACIÓN

FASE 1. Planeación del aprovechamiento:

A. Identificar el elemento detonador. Es el problema que deseamos resolver, la necesidad que queremos satisfacer o la situación que pretendemos mejorar. Mientras más complejo sea un elemento detonador más esfuerzo y tiempo podrá requerir su solución.

B. Precisar el objetivo con claridad. Cuál resultado pretendemos alcanzar. En función de ello determinamos si lo que deseamos es saber, incidir o hacer. Así sabremos qué tipo de aprovechamiento buscaremos y la ruta específica a seguir.

C. Conocer el contexto del elemento detonador. Debemos informarnos de la naturaleza y entorno del problema, necesidad o situación que deseamos resolver o mejorar. Eso nos permitirá comprender mejor las circunstancias relativas al elemento detonador y establecer una estrategia para abordarlo de la mejor manera posible; con información.

Cuando necesitamos conocer mejor el contexto del elemento detonador conviene realizar búsquedas de información o solicitudes de información exploratorias que nos permitan saber más acerca de su naturaleza, condiciones o características.

Según aplique al tema específico del elemento detonador podrá sernos de gran ayuda conocer su contexto legal, social, técnico, político, etcétera, para intentar su solución o satisfacción. Por ejemplo, ¿cuáles instituciones tienen competencia en el tema o están relacionadas con él, por qué y cómo? ¿Cuáles disposiciones legales específicas regulan el tema del elemento detonador y qué establecen al respecto?

D. Identificar las necesidades informativas. En esta etapa es necesario identificar cuál información y cómo podrá sernos de utilidad para lograr el objetivo que pretendemos alcanzar o avanzar hacia él. Es decir, con cuál información y cómo podremos ayudarnos a resolver el elemento detonador.

Visualizar la posible solución del problema, a través de información, nos permitirá detectar nuestras necesidades informativas y las posibles aplicaciones de esa información para lograr el objetivo.

Cuando carecemos del conocimiento necesario acerca del contexto del elemento detonador puede no ser fácil, incluso que no nos sea posible, identificar las necesidades informativas para avanzar a la siguiente etapa. En esas circunstancias es necesario conseguir asesoría calificada en el tema de nuestro interés para poder cumplir con esta etapa. La identificación errónea de necesidades informativas nos hará perder tiempo y fallar en nuestro objetivo.

FASE 2. Búsqueda y obtención de información:

E. Buscar y obtener la información necesaria, vía el DAIP u otros medios. Vía consulta de información pública de oficio, solicitudes de información u otros medios confiables es como se accede a la información que se necesita.

En esta etapa a veces sucede que “salta la libre”; lo que significa que obtenemos información inesperada y útil para nuestro propósito, lo cual nos facilita avanzar y, en ocasiones, puede abrir mejores posibilidades para lograr nuestro objetivo.

FASE 3. Aplicación adecuada de la información:

F. Comprender la información obtenida. Transformar datos en información e información en conocimiento. En esta etapa ocurren casos de éxito tipo 1.

G. Evaluar la información obtenida. Determinar la pertinencia, suficiencia y potencial de la información obtenida. Identificar su valor para el objetivo que perseguimos. De ser necesario volver a la etapa E para buscar información adicional, complementaria o de mayor utilidad.

H. Identificar la aplicación adecuada de la información; dónde y cómo aplicar la información. Visibilizar las instancias, medios y procedimientos para aplicar la información obtenida. Si es necesario, buscar orientación calificada.

Las aplicaciones generales de la información que hemos identificado son:

- Toma de decisiones informadas.
- Para la búsqueda de información adicional, más significativa y útil.
- Presión social (medios de información, redes sociales, manifestaciones, desplegados, marchas, etcétera).
- Insumo para investigaciones o producciones (escolares, académicas, periodísticas, científicas, literarias, sociales, documentales, videográficas, etcétera).
- Vía administrativa.
- Cabildeo.
- Vía jurídica.
- La combinación de algunas de ellas.

I. Aplicar la información de forma adecuada. Pasar del saber al hacer. Darle valor agregado a la información al aplicarla de manera adecuada en función al objetivo pretendido. En esta etapa pueden ocurrir casos de éxito tipo 3 básicos.

J. Dar el seguimiento que fuese necesario a la aplicación de la información. En su caso realizar acciones complementarias que contribuyan a alcanzar el objetivo pretendido. En esta etapa pueden ocurrir casos de éxito tipo 3, no básicos.

Si bien, dependiendo del elemento detonador y del objetivo planteado, podrá haber etapas del Modelo de Aprovechamiento de la Información cuyo cumplimiento sea obvio o simple, hay casos o circunstancias de mayor complejidad –por ejemplo, problemas sociales añejos o arraigados–, en los cuales el Modelo será de gran utilidad como ruta orientadora para avanzar hacia el tipo de aprovechamiento que se pretenda.

CONCLUSIONES

Lo que dota de sentido al derecho de acceso a la información pública son los resultados que se obtienen con su auxilio. Es un medio que contribuye –pero no garantiza– a lograr el derecho a saber. Más aún, obtener a través suyo la información pretendida no es suficiente cuando se trata de resolver problemas o satisfacer necesidades más allá del campo cognitivo; su aprovechamiento, en esos casos, se alcanza en etapas posteriores a su uso efectivo.

Para incrementar la utilidad y el sentido social del DAIP es necesario pasar del saber al hacer. Y para ello se requieren estrategias diferenciadas –entre ellas la pedagogía para el aprovechamiento de este derecho– acordes a diversos contextos sociales, que ayuden a la población a lograr resultados positivos en la esfera de sus necesidades.

Hemos atestiguado que el grado de dificultad, o la imposibilidad, para cumplir con las etapas del Modelo de Aprovechamiento de la Información tiene relación con las capacidades de cada persona, con la complejidad del elemento detonador y del objetivo que se persigue. Pero también sabemos que esas capacidades, según sea necesario, pueden ser desarrolladas, complementadas o suplidas, mediante estrategias adecuadas de acompañamiento, orientación, asesoría o gestoría A-Z (esta última comprende la gestión requerida en las 10 etapas del Modelo). Ahí radica la pertinencia del enfoque integral para la socialización del aprovechamiento del derecho de acceso a la información pública.

BIBLIOGRAFÍA

- Bonilla, Samuel. *“Hacia una tipología de casos de éxito”*. 2013. <https://es.scribd.com/document/195064692/Hacia-una-tipologia-de-casos-de-exito-en-acceso-a-la-informacion-publica#> fecha de consulta 8 de enero de 2024.
- *“Cuando el derecho a saber no es suficiente”*. 2022. <https://es.scribd.com/document/555189572/Cuando-el-derecho-a-saber-no-es-suficiente> fecha de consulta 8 de enero de 2024.
- Cuevas, Aurora y Simeão, Elmira, coordinadoras. *“Alfabetización informacional e inclusión digital. Hacia un modelo de infoinclusión social”*. Ediciones Trea. España, 2011.
- Magaloni, Ana. “Democracia y derechos humanos”. Instituto Nacional Electoral. Estado de México. 2022.



**DAI Y EL SER SOCIAL: UNA RELACIÓN PARA LA TRANSFORMACIÓN
DE LAS SOCIEDADES CONTEMPORÁNEAS**
primera edición, julio 2024.

Edición a cargo de la
Dirección General de Promoción y Vinculación con la Sociedad.

