

**TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA  
¿EQUIVALE A GOBIERNO ABIERTO?  
ESTUDIO COMPARADO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE GOBIERNO ABIERTO  
EN ESPAÑA Y MÉXICO DESDE EL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS**

**María Guadalupe Imormino de Haro**\*

*Investigadora*

*Academia Interamericana de Derechos Humanos,*

*Universidad Autónoma de Coahuila (México)*

**Cómo citar este artículo/Citation:** Imormino de Haro, M.G. (2022). Transparencia y participación ciudadana ¿equivale a Gobierno Abierto? Estudio comparado de la política pública de Gobierno Abierto en España y México desde el enfoque de Derechos Humanos. Sierra Rodríguez, J., Reviriego Picón, F. y Tudela Aranda, J. (Eds.) *Escenarios de la participación ciudadana: una visión multinivel*. Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza.  
DOI: <https://doi.org/10.47919/FMGA.OC22.0114>

**SUMARIO: I. NOCIONES GENERALES ACERCA DEL GOBIERNO ABIERTO –**  
1. El origen del gobierno abierto – 2. Desarrollo del concepto de gobierno abierto –  
3. Los principios del gobierno abierto – **II. EL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS –**  
1. La traducción del gobierno abierto al lenguaje de los derechos humanos – 2. La importancia del análisis del enfoque de derechos humanos –  
**III. ANÁLISIS DEL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE GOBIERNO ABIERTO DE MÉXICO Y ESPAÑA –**  
**IV. CONCLUSIONES. – V. BIBLIOGRAFÍA**

\* Investigadora del Centro de Derecho Comparado y Coordinadora Académica de la Especialidad en Derecho a la Información, Fiscalización y Combate a la Corrupción de la Academia Interamericana de Derechos Humanos. Doctora en Derechos Humanos por la Universidad de Palermo (Italia) y Doctora en Sostenibilidad y Paz por la Universidad de Valencia (España). Licenciada en Derecho, Especialista en Gobierno abierto y Maestra en Derechos Humanos por la Universidad Autónoma de Coahuila.

## **RESUMEN:**

En el presente texto se evalúa la incidencia de los derechos humanos en la política pública de gobierno abierto de España y México a través de una metodología específica creada para tales efectos por la autora. La investigación parte de la premisa de que, para una mayor correspondencia de los procesos de política pública con los requerimientos de la sociedad contemporánea, éstos deben desarrollarse en un entorno policontextual y policéntrico. Es decir, en escenarios en los que se propicie su apertura a los diferentes contextos sociales y la intervención de diversos actores. En atención a esto, se optó por efectuar un estudio de tipo analítico-sintético, que involucrara las variables de gobierno abierto —relativa a una técnica/método específico conforme al cual se han venido desarrollando las políticas públicas en los últimos años en distintos países— y la de enfoque de derechos humanos —relacionada con el policontextualismo y policentrismo de una acción—. La parte analítica de la investigación se realizó mediante el examen de las variables, y la parte sintética mediante la articulación de ambas variables en una estructura relacionada con la incidencia de los derechos humanos en la política pública de gobierno abierto, bajo la determinante de una ecuación matemática diseñada para tal efecto. La principal interrogante que se pretende responder es: ¿en qué medida las políticas públicas de gobierno abierto de España y México integran un enfoque de derechos humanos? Lo anterior, teniendo como argumento principal que un gobierno abierto no se limita a aquel que transparenta e integra la participación de las personas en sus acciones, sino que, además toma medidas para que éstas contribuyan al respeto, satisfacción y garantía de los derechos humanos, siendo accesibles a todas las personas sin discriminación alguna. La investigación se limitó a analizar la política pública de gobierno abierto de España y de México circunscritas a la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), siendo uno de sus resultados más significativos la detección de una ventana de oportunidad en el esquema de gobierno abierto para la integración del enfoque de derechos humanos en las políticas públicas.

## **PALABRAS CLAVE:**

Gobierno abierto, enfoque basado en derechos humanos, política pública, análisis comparado.

## I. NOCIONES GENERALES ACERCA DEL GOBIERNO ABIERTO

Uno de los retos más relevantes en la época actual, incluso en el ámbito internacional, es la búsqueda del fortalecimiento de una democracia que garantice a todos los miembros de la sociedad, la posibilidad de participar e incidir en el desarrollo local, por medio de la promoción de cambios sustanciales, dentro de las diversas facetas en donde se ejerce el poder público y en general, sobre cualquier situación que afecte el interés de la colectividad (Centeno Maldonado & Imormino De Haro, 2017).

Como respuesta a lo anterior, y partiendo del esquema de gobernanza que se ha venido construyendo aproximadamente desde 1990, y al que es posible definir - desde una perspectiva descriptiva-, como “una forma nueva y diferente de gobernar caracterizada por la interacción entre una pluralidad de actores, las relaciones horizontales, la búsqueda del equilibrio entre poder público y sociedad civil y la participación en el gobierno de la sociedad en general, y no de un único actor, sea éste político, económico, social o cultural” (Cerrillo, 2005: 13) —desde una perspectiva operativa—, como “el proceso por el cual el gobierno, las empresas privadas, las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos interactúan con el propósito de definir, acordar, y decidir sus objetivos de interés y valor común, así como las formas de organización, los recursos y las actividades que consideran necesarias y conducentes para lograr los objetivos decididos” (Aguilar, 2013: 348) —o bien, desde una perspectiva normativa—, como el conjunto de normas, reglas, principios, y valores que “pautan la interacción en el marco de redes de actores públicos, privados, y sociales interdependientes, en la definición del interés general en entornos complejos y dinámicos”, a través del desarrollo de políticas públicas (Cerrillo, 2005:9), y que por tanto implica el ejercicio del poder político para gestionar los asuntos mediante: un sistema judicial independiente, un servicio público eficaz, “una administración responsable de los recursos públicos, un auditor público independiente y responsable ante el parlamento representativo, el respeto del derecho y de los derechos humanos en todos los niveles del gobierno, una estructura institucional pluralista, y una prensa libre” (Rhodes, 2005: 104). El modelo de gobierno tradicional se ha propuesto su rediseño desde un enfoque ciudadano llegando a lo que hoy conocemos como gobierno abierto.

## I.1. El origen del gobierno abierto

Es factible rastrear los orígenes de la idea de gobierno abierto al espacio político-público estadounidense en la década de 1950. La primera publicación relacionada con el tema *The open government principle: Applying the right to know under the Constitution* de Wallace Parks (1957), lo relaciona con el derecho de las personas a saber los pormenores de la actuación de su gobierno. No obstante, su popularización comenzó en el año 2009 con la emisión del *Memorandum of transparency and open government y the Open Government Directive*, por el presidente de los Estados Unidos de América, Barack Obama, en el que señala que su “administración está comprometida a crear un nivel sin precedentes de apertura en el Gobierno”, que tiene como objetivo “asegurar la confianza del público y establecer un sistema de transparencia, participación pública y colaboración” a fin de fortalecer la democracia y promover la eficiencia y la eficacia gubernamental.

Posteriormente en el año 2011, con la participación de representantes de Estado de Brasil, Estados Unidos, Filipinas, Indonesia, México, Noruega, Sudáfrica y Reino Unido, se lanzó la iniciativa multilateral *The Open Government Partnership* (OGP), que afirma como objetivos del gobierno abierto promover la transparencia gubernamental, capacitar a los ciudadanos para exigir una mayor rendición de cuentas, combatir la corrupción, y aprovechar las nuevas tecnologías de la información para fortalecer la gobernabilidad. Como resultado, durante los últimos diez años el estudio, desarrollo, e implementación del concepto de gobierno abierto ha cobrado gradualmente una mayor relevancia en el ámbito internacional, nacional y subnacional. Pero, a todo esto: ¿qué es el gobierno abierto?

Para tener un concepto adecuado al contexto actual de lo que se entiende como gobierno abierto, resulta imprescindible explorar el contenido que le es otorgado en las distintas plataformas en las que se ha puesto en marcha su implementación. En este respecto, resulta necesario analizar la Declaración de Gobierno Abierto suscrita por los países miembros de la OGP puesto que constituye actualmente un referente común para 75 países.

En la aludida declaración se establece la adopción de los principios de transparencia y gobierno abierto, sin precisar su definición. Aunado a esto, señala como compromisos de los signatarios: 1) aumentar la disponibilidad de información sobre

las actividades gubernamentales, 2) apoyar la participación ciudadana, 3) aplicar los más altos estándares de integridad profesional en todos los niveles de gobierno, y 4) aumentar el acceso de las nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas.

La obligación de aumentar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales, conforme con el mismo documento, puede sintetizarse en: a) garantizar la disponibilidad de la información; en formatos que el público pueda encontrar, comprender, utilizar, y reutilizar fácilmente, b) proporcionar recursos eficaces cuando la información sea retenida indebidamente, y c) solicitar comentarios del público para saber cuál información le es más valiosa, y actuar en consecuencia.

Por otro lado, el compromiso de apoyar la participación ciudadana se resume en: a) valorar la participación de todas las personas por igual y sin discriminación en la toma de decisiones y formulación de políticas, b) establecer mecanismos que permitan la participación del público en la realización, seguimiento, y evaluación de las actividades gubernamentales, y c) crear mecanismos que permitan una mayor colaboración entre gobiernos, organizaciones de la sociedad civil, y empresas.

El compromiso de aplicar los más altos estándares de integridad profesional en todos los ámbitos de gobierno, se reduce a: a) aplicar políticas contra la corrupción que garanticen la transparencia en la gestión de las finanzas públicas, b) hacer pública la información sobre los ingresos y bienes de los altos funcionarios, c) promulgar y aplicar normas que protejan a los denunciantes, y d) hacer pública la información sobre la eficacia de las actividades de los organismos encargados de aplicar las leyes contra la corrupción.

Por lo que respecta a la obligación de aumentar el acceso a las nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas, ésta se abrevia en: a) crear espacios accesibles y seguros en línea como plataformas para la prestación de servicios, la participación del público y el intercambio de información e ideas, b) buscar una mayor conectividad móvil y en línea, al mismo tiempo en que se identifican y promueven el uso de otros mecanismos para la participación ciudadana, y c) apoyar y desarrollar el uso de innovaciones tecnológicas por parte de los empleados públicos y los ciudadanos.

Una vez realizadas estas precisiones, es necesario destacar la diferencia entre principios y compromisos. Un principio es la proposición fundamental sobre la cual se procede a analizar un tema u objeto de estudio, mientras que un compromiso alude a una obligación contraída. En consecuencia, los principios inspiran las acciones a desarrollar para dar cumplimiento a las obligaciones y no a la inversa. Como corolario, si bien los compromisos contraídos a través de la firma de la Declaración de Gobierno Abierto permiten dilucidar algunas de las finalidades inmediatas de un gobierno abierto, no aclaran lo que es propiamente. En este respecto, dada la escasa contribución de la declaración acerca de la delimitación, estructura y elementos de un gobierno abierto, resulta pertinente buscar una definición que permita identificarlos.

## **I.2. Desarrollo del concepto de gobierno abierto**

Una de las primeras aproximaciones a la concepción del gobierno abierto fue realizada por Chapman & Hunt, quienes lo relacionan con temas asociados con el secreto gubernamental, como la capacidad del público en una democracia para mantener al gobierno plenamente responsable de sus acciones, así como con los derechos de los ciudadanos en relación con la información acerca de lo que se lleva a cabo en las organizaciones públicas. Eso tiene como consecuencia que las discusiones sobre la libertad de información, protección de datos, la reforma de las leyes de secretos oficiales, y la necesidad de una democracia saludable para obtener información sobre las actividades de gobierno sean temas importantes dentro del ámbito de gobierno abierto (Chapman & Hunt, 1987).

Otras definiciones que complementan la anterior y que nos brindan un marco descriptivo de los alcances prácticos del gobierno abierto lo consideran como un “conjunto de ideas para la reconstrucción del gobierno en formas que podrían aumentar y mejorar las capacidades de las sociedades democráticas para hacer frente de manera eficaz, sostenible y equitativa con sus demandas” (Schuler, 2010: 94), como una “administración pública inclusiva, que no debe aceptar diferencias económicas o sociales para promover la igualdad, propiciando la conformación de una sociedad más justa, equitativa y solidaria” (Cabezas, 2010: 278), como un “modelo emergente de servicios que operan donde quiera que uno esté —abiertos y distribuidos—...[en el cual] los ciudadanos y el gobierno co-crean, co-diseñan, co-inspiran y co-producen —políticas y servicios— de manera conjunta” (Ramírez

Alujas, 2011: 32), como una “doctrina política que sostiene que las actividades del gobierno y de la administración pública deben ser y estar abiertas a todos los niveles posibles para el escrutinio y supervisión eficaz de los ciudadanos” (Villoría Mendieta, 2012: 72), como una “nueva filosofía de gobierno, una modalidad de gestión pública más transparente, participativa y colaborativa entre Estado y sociedad civil” (Oslak, 2013: 4), como un “enfoque político para las reformas de la gobernanza democrática” (Chatwin, Arku & Cleave, 2019), o bien, como “una herramienta de trabajo en y para el diseño y elaboración de las políticas públicas” (Castellanos Claramut, 2020: 190).

Incluso, hay quienes consideran al gobierno abierto “como el aprovechamiento de las tecnologías de la información para generar un diálogo participativo y colaborativo entre los formuladores de políticas y los ciudadanos” (Evans & Campos, 2013: 173), o como la “evolución natural de la administración electrónica hacia patrones de gobierno que enfatizan la rendición de cuentas a la ciudadanía con el objeto de promover la transparencia, y como consecuencia, la colaboración y la participación de ciudadanos y administraciones públicas de una manera más justa en la sociedad” (García, 2014: 78), y que por tanto incluye “el uso de tecnologías de la información y la comunicación (TIC), Internet y aplicaciones web 2.0 para interactuar plenamente con los ciudadanos y las empresas” (Abu-Shanab, 2015: 458).

Con base en la exploración realizada acerca de la construcción de estos y otros conceptos de gobierno abierto es posible afirmar:

- 1) El desarrollo del concepto de gobierno abierto cobró un auge significativo en el periodo 2010-2012. Este periodo es coincidente con la publicación del “*Memorandum of transparency and open government*” (2009) y la creación de la iniciativa multilateral “*The Open Government Partnership*” (2011), los cuales desde nuestro criterio pueden ser considerados como los dos grandes hitos que contribuyeron al desarrollo y práctica actual del gobierno abierto. Es posible también aseverar que el gobierno abierto es esencialmente un producto de la práctica de instituciones gubernamentales que ha sido descrita, explorada y analizada por la literatura académica desde la perspectiva de diversas disciplinas.
- 2) La existencia de una multiplicidad de conceptos alusivos al gobierno abierto provenientes de diversas disciplinas ha conllevado su identificación de maneras



muy variadas, tales como: filosofía, doctrina política, plataforma tecnológica, política pública, modelo de relación, administración pública inclusiva, evolución del sistema democrático, transición institucional, entre otros. El peligro de esta multiplicidad de consideraciones es que puede parecer que el gobierno abierto lo es todo, y terminar por no significar nada o muy poco.

- 3) Cabe destacar la existencia de un acuerdo generalizado en caracterizar al gobierno abierto con la disponibilidad de la información de interés público y la inclusión de la ciudadanía en los procesos de gobierno más allá de las cuestiones meramente electorales a través de los que pueden considerarse —con base en la misma literatura— sus dos elementos o principios esenciales: la transparencia y la participación ciudadana —en sus distintos niveles, incluyendo el colaborativo— (Geiger & Lucke, 2012; Wirtz & Birkmeyer, 2015; Grimmelikhuijsen & Feeney, 2017, entre otros). En este punto, es preciso aclarar que, si bien, parte de la literatura explorada relaciona el concepto de gobierno abierto con la tecnología y la rendición de cuentas —y por ende, con la regulación jurídica en la que ésta se sustenta—, estos son factores que influyen en el desarrollo del gobierno abierto y que a su vez son influenciados por el gobierno abierto pero que, a pesar de ello no lo constituyen.

El uso de las Tecnologías de la información (TICs), es únicamente uno de los medios o herramientas que los gobiernos pueden utilizar para ser transparentes e involucrar a la ciudadanía en su actuar, y aunque su uso sea deseable dado su grado de penetración en la sociedad, lo cierto es que no es indispensable para el desarrollo de un gobierno abierto, que es distinto a un gobierno electrónico y para el cual las TICs son indispensables. Por lo que respecta a la rendición de cuentas, si bien influye en el contenido del gobierno abierto, éste se constituye sólo como una herramienta de apoyo para su verificación, pues para una verdadera rendición de cuentas es necesario un régimen sancionatorio con normativa y procesos específicos que no se acotan a los mecanismos de transparencia y participación ciudadana que el gobierno abierto implica.



### **I.3. Los principios del gobierno abierto**

Con la finalidad de ahondar en el concepto de gobierno abierto, es pertinente considerar aún de forma sintética las distintas concepciones e implicaciones de sus principios. Por lo que respecta a la transparencia, “es un concepto relacionado con la posibilidad de que la información real de una empresa, gobierno u organización puede ser consultada por los diferentes sujetos afectados por ella, de tal modo que éstos pueden tomar decisiones con conocimiento de causa y sin asimetría de información” (Perramon, 2013: 12). Como consecuencia, la transparencia puede ser comprendida, como “el espacio donde se da prioridad a las políticas y los mecanismos que maximicen el acceso a la información y los datos para mejorar los procesos de toma de decisiones tanto de la vida política como de las acciones cotidianas de los individuos” (Luna, 2009: 37), o bien, como “cualidad instrumental al servicio de determinadas finalidades como puede ser la participación ciudadana, el buen gobierno o la cohesión social” entre otras (Torno Mas, Arroyo, Martínez, & López, 2012: 39).

Al referenciar la transparencia al ámbito gubernativo esta tiene como uno de sus objetivos principales incrementar su legitimidad democrática e impulsar a que los ciudadanos se conviertan en participantes activos, y no únicamente reactivos (Cerrillo, 2005). En torno a sus tipologías, “más allá de los países en donde sean implementadas, los sectores en los que estén enfocadas, y los actores que involucren, las políticas de transparencia pueden dividirse en dos grandes grupos”. Las de primera generación, que son “aquellas que apuntan a abrir los archivos oficiales o el acceso a la información pública, puesto que esto representa un valor o un derecho universal” (Molina & Cruz, 2012: 4), y las políticas de acceso a la información de segunda generación, o transparencia focalizada, “que apuntan a divulgar una información específica.... que cumple un propósito también específico, por ejemplo: apalancar una política pública en particular o reducir algún riesgo que afecta la calidad de algún servicio público, como la educación, la salud, etcétera” (Molina & Cruz, 2012: 5).

Por su naturaleza, “las políticas de transparencia focalizada tienen una fase importante de diagnóstico, en el marco de la cual se identifica el objetivo político preciso de la divulgación de información y además se precisa cuáles son las dinámicas, las capacidades y los incentivos de los usuarios de la información y de

las entidades encargadas de divulgarla” (Molina & Cruz, 2012: 5). En consecuencia, es diferente el tipo de información divulgada en las políticas de transparencia general y en las políticas de transparencia focalizada. En las políticas de transparencia focalizada “se provee información específica que conlleva en sí misma un curso de acción por parte de los usuarios” (Molina & Cruz, 2012: 6), mientras que, en las políticas de transparencia generales, “la información tiende a ser prescriptiva, y los usuarios de la misma no necesariamente entienden de forma automática de qué manera o para qué puede usarse dicha información” (Molina & Cruz, 2012: 6).

Como resultado, las implicaciones prácticas del principio de transparencia en el esquema de gobierno abierto, se traducen en que la información sobre las actividades de los organismos gubernamentales se cree y esté disponible para el público, con limitadas excepciones y de manera oportuna. Lo anterior incluye la divulgación de información, en respuesta a solicitudes del público y de forma proactiva por iniciativa de los organismos públicos en atención a las necesidades de la sociedad.

Por lo que respecta a la participación ciudadana, puede entenderse en términos generales como la “intervención de alguien en algo que le pertenece, o que en cierto momento le es común porque ahí tiene un interés latente o manifiesto” (Sánchez, 2009: 87), que se referencia a “dos tipos de expresiones sociales: por un lado, la defensa de intereses particulares —colectivos y difusos— que buscan expresión y resolución política; y, por otro lado, la defensa de concepciones alternativas sobre el interés público” (Cunill, 2006: 168), que se materializan mediante “todas aquellas prácticas políticas y sociales a través de las cuales la ciudadanía pretende incidir sobre alguna dimensión de aquello que es público” (Castellanos Claramunt, 2020: 33). Como consecuencia la participación ciudadana comprende no sólo el “encuentro entre algunos individuos que libremente deciden formar parte de una acción colectiva y de un entorno que la hace propicia” (Merino, 1996: 46), sino que también los procesos de constitución de los distintos grupos sociales (Bolos: 1999).

En la concepción de Correa (1998) la participación ciudadana existe cuando hay una ciudadanía fortalecida y ésta logra o gana la posibilidad efectiva de incidir en los conflictos que se generan. Por tanto, resulta importante analizar los niveles de participación con los que se cuenta en una sociedad, con el fin de comprender las formas e interpretación de la participación ciudadana. En este respecto, Arnstein,

(1969) facilita esta labor mediante su propuesta de la escalera de la participación, en la cual cataloga sus efectos. La escalera de la participación consiste en ocho peldaños divididos en tres categorías: la no participación, la participación simbólica y el poder ciudadano.

En la categoría de no participación, señala como dos subcategorías la terapia y la manipulación. Su verdadero objetivo no es que las personas puedan participar en los programas o acciones que las autoridades públicas realizan, sino por el contrario, habilitar a los detentadores del poder para que a través de la persuasión eduquen o manipulen el interés del ciudadano. Por lo que respecta a la categoría de participación simbólica, la subdivide en tres subcategorías: a) información, b) consulta y c) apaciguamiento, y explica que en ellas se le permite a la ciudadanía participar, tener voto y ser escuchada bajo ciertas condiciones y sin una garantía de que su participación influya sobre las decisiones que se tomen por parte de sus representantes en el poder. Por ende, no se cuenta con garantía alguna de cambiar el *status quo*, conservando en todo momento los detentadores del poder público el derecho continuado para decidir. En relación con la categoría de poder ciudadano, la subdivide en tres, co-participación, poder delegado y control ciudadano, y en esta categoría la ciudadanía participa e influye sobre la toma de decisiones mediante negociación y acuerdos. Los ciudadanos que participan en este nivel están facultados para implementar y ejercer control sobre la totalidad de las acciones públicas pactadas.

Como resultado, las implicaciones prácticas del principio de participación ciudadana en el gobierno abierto se traducen en la inclusión de mecanismos participativos, los cuales deben sustentarse en información, plazos y procedimientos, claros y razonables que conlleven el empoderamiento y la colaboración activa de las personas.

Haciendo una síntesis de lo expuesto, es posible definir de manera operativa al gobierno abierto como el conjunto de acciones realizadas por el poder ejecutivo referidas en términos generales a: 1) construir mecanismos que amplíen la disponibilidad de información de utilidad pública y social relacionadas con sus ocupaciones, y 2) crear mecanismos de incorporación de la participación de las personas que permitan el control y colaboración ciudadana en el desarrollo de sus actividades (Imormino De Haro, 2020).

## II. EL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

En su comienzo la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) fue concebida casi exclusivamente como la transferencia directa de recursos financieros hacia un receptor, con el objetivo de mejorar sus indicadores de desarrollo. Esta concepción atravesó una crisis ocurrida durante la época comprendida entre los años 1980 y 1990, también llamada la “década perdida”, por los escasos resultados obtenidos en el impulso del progreso de las naciones en vías de desarrollo. Como consecuencia, el esquema de la CID tuvo que repensarse y superar la visión exclusivamente economicista y vertical de las décadas anteriores, para adoptar una perspectiva de desarrollo más cercana a los derechos humanos y por ende al desarrollo humano.

En este contexto la CID se vio obligada a comenzar una transición gradual de la introducción de los derechos humanos en sus políticas y actuaciones. Hasta mediados de la década de los años 90, la integración de los derechos humanos en las políticas de la CID podía ser clasificada en cuatro tipos: trabajo implícito de derechos humanos, proyectos de derechos humanos, diálogo sobre derechos humanos, y transversalización de los derechos humanos. Se debe enfatizar, que en la actualidad la mayoría de las agencias ubican sus políticas dentro de las categorías de proyecto, diálogo y transversalización.

No obstante, a finales de la década de los noventa surgió y se desarrolló progresivamente el que es hasta ahora el último modelo de integración de los derechos humanos en las políticas e intervenciones de la CID: el Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH) (Kindornay, Ron & Carpenter, 2012), el cual cambió “la forma en que se realiza el trabajo de desarrollo (proceso), y presenta la plena realización de los derechos humanos como objetivo del trabajo de desarrollo (resultados)” (Vandenhole & Gready, 2014: 293), esto especialmente al utilizarse en las actividades y programas de distintas agencias del Sistema de Naciones Unidas, así como de agencias y organizaciones nacionales e internacionales para el desarrollo. Pero a todo esto, ¿qué es el EBDH?

Puede entenderse como EBDH al análisis y atención de las problemáticas sociales con base en lo dispuesto en los instrumentos jurídicos internacionales/ regionales/ nacionales/ locales/ de derechos humanos que resulten aplicables, sus principios y respectivas interpretaciones con el objetivo de darles cumplimiento desde el impulso

social, en especial, el de los titulares de derechos que deberían/podrían beneficiarse/ verse afectados por la decisión/intervención realizada, principalmente a través de tres mecanismos: 1) su integración en las políticas y procesos de programación, 2) la promoción de los derechos humanos por medio de la construcción de capacidades para su apropiación por los titulares de derechos, de deberes y de obligaciones correlativas a ellos, y 3) la creación de mecanismos de diversa índole —ya sean legislativos, administrativos, o judiciales—, que permitan hacer responsables a titulares de deberes y obligaciones de derechos humanos.

## **II.1. La traducción del gobierno abierto al lenguaje de los derechos humanos**

Para trasladar el concepto de gobierno abierto al lenguaje de los derechos humanos, es necesario tener en cuenta la orientación de su teleología y operatividad hacia el acceso a la información pública y la participación de las personas en la toma/ejecución de las decisiones gubernamentales, por lo que en este sentido su estudio debe allegarse al derecho a la información y al derecho de participación política. Ambos derechos conforman un binomio indisoluble, puesto que para participar en la vida pública es necesario que las personas dispongan de un mínimo de información que les brinde la posibilidad de actuar en consecuencia. Por tanto, estos derechos se encuentran interrelacionados como insumo/ mecanismo que el Estado democrático de derecho ofrece y que el esquema de gobierno abierto impulsa.

Por lo que hace al derecho a la información, este puede definirse como la garantía fundamental que toda persona posee a: 1) atraerse información —incluye las facultades de acceder a archivos, registros y documentos públicos, la decisión de qué medio se utiliza para hacerlo—, 2) a informar —incluye las libertades de expresión, de imprenta, y la de constitución de sociedades y empresas informativas— y 3) a ser informada —incluye las facultades de recibir información objetiva y oportuna, y que dicha información sea completa, y con carácter universal, es decir, para todas las personas—, (Carpizo & Villanueva 2001; Roberts, 2001), el cual tiene cuatro dimensiones: 1) como un derecho que complementa la democracia —que sirve como control del poder gubernamental y permite a los ciudadanos participar en un auténtico debate—, 2) como un derecho de autonomía individual —en atención a que la información refuerza o es constitutiva de la autonomía individual—, 3) como un derecho que complementa el mercado —al permitir al mercado de bienes y

servicios autorregularse, en atención a que más información conduce a opciones de consumidor más informadas—, y 4) como un derecho socioeconómico —referido a la disponibilidad de mecanismos que permitan el acceso a la información— (Klaaren, 2013).

El marco normativo internacional del derecho a la información se sustenta en el reconocimiento de la importancia de la libre circulación de información; mediante la consagración de la libertad de expresión en los instrumentos internacionales de derechos humanos. El punto de partida de su protección comenzó en 1948, con la Declaración Universal de Derechos Humanos —cuyo artículo 19 establece que “todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión” [...Incluyendo ésta el derecho] de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio”—. Si bien, este instrumento no tiene efectos vinculantes, posee un carácter orientativo global y regional.

En este contexto, el 16 de diciembre de 1966 se adoptó el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Su artículo 19 reafirma la concepción de la libertad de expresión en los términos de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Introduce la sujeción de su ejercicio a deberes y responsabilidades especiales, y por ende, lo constriñe a ciertas restricciones previstas en la ley; necesarias para asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; así como, a la protección de la seguridad nacional, el orden, la salud, o la moral pública.

Además de estos textos, existen algunos instrumentos internacionales específicos que prevén la libertad de expresión, tales como, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (art. 5, inciso d), fracción viii), y la Convención sobre los Derechos del Niño (art. 13, párrafos 1 y 2). Asimismo, en torno al derecho de acceso a la información, se encuentra la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (art. 16, párrafo 1, inciso e). Con relación a la tutela de la libertad de expresión y el derecho de acceso a la información, se cuenta con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (art. 21).

Por lo que respecta al derecho a la participación política, este puede ser definido como “la facultad que tienen las personas de intervenir en la vida política de la

nación, participar en la formación de la voluntad estatal y en la dirección de la política gubernamental, así como integrar los diversos organismos del Estado”. Por lo tanto, “abarca las distintas formas de distribución de poder que permiten incidir en la dirección de lo público en general” (Bernaes Ballesteros, 2006: 11).

El marco normativo internacional del derecho a la participación política, se sustenta en la idea de que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país. El punto de partida de su protección comenzó en 1948, con la Declaración Universal de Derechos Humanos, cuyo artículo 21 establece que “toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos”. Texto que con posterioridad fue insertado en los mismos términos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 25) y la Convención Americana de Derechos Humanos (art. 23).

Sumado a estos textos, existen algunos instrumentos internacionales específicos que prevén la participación directa en el desarrollo de los asuntos públicos, tales como la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (art. 5, inciso c), la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (art. 7, incisos b y c), y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (art. 29, incisos a y b).

Entre los documentos reseñados, aquellos que poseen un mayor detalle acerca del contenido específico del derecho a la participación directa en los asuntos públicos son la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, al establecer que los Estados Partes deben tomar medidas para garantizar a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a “... b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas ... c) Participar en organizaciones y en asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país”.

## **II.2. La importancia del análisis del enfoque de derechos humanos**

El análisis del enfoque de derechos humanos de cualquier política pública tiene un valor intrínseco propio, pues es precisamente el derecho —tanto nacional como internacional— el que fija el contenido y modalidad de toda acción pública respetuosa de los derechos humanos, y en la medida en que esto sea evaluado, se estará en posición de establecer una línea base clara de la cual partir para indagar



acerca de la conveniencia del sostenimiento o redireccionamiento de las estrategias de política pública empleadas. En este sentido, cabe destacar que en términos generales el valor práctico del análisis del EBDH se centra en:

- 1) *La vigilancia del cumplimiento de los compromisos del Estado en materia de derechos humanos.* Además del seguimiento a las recomendaciones de los órganos creados en los tratados internacionales de derechos humanos, y de las evaluaciones públicas e independientes (OACNUDH, 2006), el EBDH proporciona “una base normativa sólida de valores y opciones de políticas que de otro modo serían más fácilmente negociables” (Darrow & Tomas, 2005:485). Por tanto, exige la formulación de políticas transparentes y la implementación de sistemas de control y rendición de cuentas de los resultados de las intervenciones realizadas, como parte del cumplimiento a la obligación del Estado y de los titulares de responsabilidades frente a los titulares de derechos (Borja & García, 2009: 79-86) de asegurarles la capacidad de acción y vías de reparación en caso de la violación de sus derechos (OACNUDH, 2006; Harvard School of Public Health & UNFPA, 2010).
- 2) *La adopción de una visión holística.* Al ser consistente con los estándares de derechos humanos en tanto que se refieren a todo ser humano (Hamm, 2001), se traduce en los análisis del contexto y de las propuestas de solución que se planteen, los cuales, deberán tener en cuenta la diversidad de factores que afectan a una situación determinada, a distintas escalas, y cómo se relacionan los derechos entre ellos (IDHC, 2018). Implica, por tanto, la necesidad de dar respuestas multisectoriales de manera coordinada con los diversos agentes que operen en el contexto teniendo presente el marco social, político y legal que determina la relación entre las instituciones, las exigencias, los deberes y las responsabilidades resultantes. Esto suprime sesgos sectoriales, y facilita una respuesta integrada a problemas con múltiples dimensiones, obligando a los encargados de las políticas en la materia a reflexionar sobre el por qué y el cómo de sus acciones más allá de las preguntas sobre lo que debe hacerse (OACNUDH, 2006; Harvard School of Public Health & UNFPA, 2010).
- 3) *Se enfoca tanto en los procesos como en los resultados.* Da igual importancia a los procesos y resultados, puesto que la calidad del proceso afecta el logro y la sostenibilidad de los resultados. Lo anterior, ya que brinda un “marco predecible

para la acción, con la ventaja de la objetividad, la determinación y la definición de límites legales apropiados” (Darrow & Tomas, 2005:485). Aunado a esto, afirma que los procesos que empoderan, eliminan la discriminación, permiten la participación y brindan rendición de cuentas, conducirán a resultados más sostenidos y efectivos a largo plazo (Harvard School of Public Health & UNFPA, 2010).

- 4) *La realización de los derechos de las poblaciones excluidas, y de aquellas cuyos derechos corren el riesgo de ser infringidos.* Se enfoca en analizar las desigualdades, las prácticas discriminatorias y las relaciones de poder injustas, que son las causas fundamentales de los desafíos de derechos humanos y desarrollo que exacerban el conflicto (UNFPA & Harvard School of Public Health, 2010: 82). Como consecuencia, referencia estos derechos a un marco de leyes e instituciones “particularmente adecuado para garantizar que los ciudadanos más débiles tengan acceso a servicios esenciales como la atención de la salud, el agua, el saneamiento y la educación” (Broberg & Sano, 2017: 672), así como, a “un medio legal listo para asegurar la reparación por sus violaciones” (Darrow & Tomas, 2005: 485).

Por ende, “implica que las autoridades promuevan una lectura positiva de los derechos humanos, que debe constituir el núcleo de la acción política para el Estado, y más ampliamente para los titulares de deberes”, así como “superar la idea, expresada en algunas declaraciones públicas, según la cual los derechos humanos se reducen a obstáculos legales colocados frente a las autoridades políticas” (HIQA, 2019: 6).

- 5) *Empoderamiento de grupos en situación de vulnerabilidad.* El EBDH conlleva “una estrategia de empoderamiento por excelencia para el logro de objetivos de desarrollo centrados en la humanidad” (Darrow & Tomas, 2005: 485). Como resultado, tiene como objetivo fortalecer a las personas para que ejerzan sus derechos, dirigiéndose especialmente a los sectores más vulnerables, a fin de que estén en posibilidad de posicionarse frente al Estado (Borja & García, 2009: 79-86).
- 6) *Fortalecimiento de la capacidad de los titulares de derechos, obligaciones y responsabilidades de derechos humanos.* Debe considerarse que las capacidades

poseen cinco componentes esenciales: a) *Responsabilidad /motivación/ compromiso/ liderazgo*. Apropriación de un deber como algo que él/ella debiera hacer, b) *Autoridad*. Se refiere a la legitimidad de una acción emprendida por un individuo o grupo que siente que cuenta con la facultad o derecho de hacer algo, c) *Acceso y control de los recursos*. Una vez que la persona acepta lo que deber y puede hacer, debería contar con los recursos indispensables, tales como: recursos humanos, económicos y organizacionales, d) *Capacidad de comunicación*. Consiste en transmitir información y opiniones significativas, así como, de tener acceso a los sistemas de información y comunicación, e) *Capacidad de tomar decisiones racionales y aprender*. Se basa en un análisis causal del problema de conformidad con la evidencia con la que se cuenta (Borja & García, 2009: 79-86; Harvard School of Public Health & UNFPA, 2010).

- 7) *Tiene como objetivo la prestación equitativa de servicios*. Comienza centrándose en las poblaciones más excluidas pero su objetivo es eventualmente garantizar el acceso equitativo para todos a los servicios, bienes e información relacionados con el goce y ejercicio de los derechos humanos (Harvard School of Public Health & UNFPA, 2010).
- 8) *La construcción de la ciudadanía*. Desde el EBDH la ciudadanía es concebida como la capacidad de acceder y disfrutar de los derechos humanos establecidos en el ámbito nacional e internacional. En este sentido, el EBDH tiene como objetivo establecer relaciones de responsabilidad mutua, entre los ciudadanos y el Estado, a fin de cambiar los desequilibrios de poder, y por tanto propone que las acciones de la CID vayan dirigidas a la construcción de una ciudadanía activa y responsable, para conseguir una transformación del poder que suponga una mayor participación de la ciudadanía en la política pública (Borja & García, 2009; Broberg & Sano, 2017). Como consecuencia, entre los elementos esenciales para la construcción de ciudadanía se encuentran la transparencia, la rendición de cuentas, y la participación ciudadana (Acebal, 2010).
- 9) *La formulación participativa del marco político y legislativo necesario para el cumplimiento de los derechos humanos*. Permite la institucionalización de procesos participativos que consientan un consenso social y político (OACNUDH, 2006), mediante la incorporación en las acciones de la CID de los titulares de derechos, obligaciones y responsabilidades, a fin de armar un diálogo entre ellos

para la búsqueda de acuerdos y soluciones conjuntas (Borja & García, 2009).

- 10) *La consecución de resultados sostenidos.* El EBDH garantiza la sostenibilidad de las intervenciones de la CID a través del fortalecimiento de las capacidades de los titulares de derechos, obligaciones y responsabilidades para emprender el diálogo, y cumplir sus responsabilidades expresadas en leyes, políticas y programas. Al integrar a la totalidad de las acciones, el análisis multicausal y el trabajo con los distintos actores de la CID, asegura que sus acciones consigan un mayor impacto y sus efectos sean sostenibles (Borja & García, 2009; OACNUDH, 2006).
- 11) *Orientar y fortalecer las políticas públicas de los Estados y de las instituciones democráticas.* Los tratados de derechos humanos y su interpretación por organismos internacionales brindan un claro marco de referencia, reconocido por distintos Estados y dotado de una fuerte legitimidad social y política, que indudablemente mejora la eficiencia de las políticas de desarrollo, así como, la posibilidad de vincular a actores estatales en el escenario local, nacional e internacional. El EBDH proporciona a los titulares de obligaciones la “infraestructura institucional” internacional y nacional de derechos humanos, lo que permite fortalecer los mecanismos de responsabilidad y exigibilidad del Estado (Borja & García, 2009: 79-86).
- 12) *Priorizar la propiedad local de los procesos de desarrollo.* Debido a la incorporación de principios como la inclusión, la participación y la rendición de cuentas, así como su énfasis en el desarrollo de las capacidades de los titulares de derechos/obligaciones/deberes permite la apropiación local del proceso de desarrollo (Harvard School of Public Health & UNFPA, 2010)
- 13) *Fortalecimiento del buen gobierno.* Los derechos humanos y la buena gobernanza se refuerzan mutuamente, al estar ambos basados en principios básicos de participación, rendición de cuentas, transparencia y responsabilidad del Estado.

### **III. Análisis del enfoque de derechos humanos de las políticas públicas de gobierno abierto de México y España**

La decisión de analizar específicamente la política pública de gobierno abierto obedece a diversas razones que hacen pensar que tiene un mayor margen de

evaluabilidad con los parámetros de derechos humanos previamente expuestos que cualquier otra política pública. Estas razones se centran en: 1) la identidad de los principios normativos de la gobernanza y el gobierno abierto con los principios de los derechos humanos, 2) la compatibilidad cuando menos parcial de la operatividad de la política pública de gobierno abierto con el enfoque de derechos humanos, y 3) la incidencia que las políticas públicas de gobierno abierto diseñadas/implementadas hasta el momento han demostrado tener respecto de distintos derechos humanos.

Por lo que respecta a la identidad de los principios de gobernanza y gobierno abierto con los principios de los derechos humanos, cabe destacar que desde una perspectiva normativa la gobernanza se integra por los principios de transparencia —aumenta la legitimidad democrática de la administración e impulsa que los ciudadanos se conviertan en participantes activos, y no únicamente reactivos—, rendición de cuentas —implica que cada actor integrante de las distintas redes será responsable, y por ende, debe rendir cuentas ante distintos públicos mediante los instrumentos que cada uno en atención a su autonomía establezca—, participación —conforme al cual, todos los actores que tengan intereses, recursos, o puntos de vista deben tener la oportunidad de incorporarse en las redes de conformidad con las normas y pautas que se establezcan—, eficacia —alude a la consecución del resultado que corresponde a los objetivos preestablecidos por la organización; y tiene como resultante la subsunción de los criterios de eficiencia y economía—, y coherencia —conlleva que los objetivos sean consistentes y coordinados, y que por ende, no concurran efectos políticos contrarios a los resultados intencionados, o a los fines de las políticas existentes— (Cerrillo, 2005: 20-22).

Por lo que hace al gobierno abierto, es pertinente señalar que además de los principios de transparencia y participación, le son propios al menos de forma subyacente los principios de la gobernanza antes mencionados, en atención a que es precisamente a partir del esquema de gobernanza que se generó el paradigma de gobierno abierto. En este sentido, si consideramos como principios de los derechos humanos los de universalidad, indivisibilidad, interdependencia, progresividad, transparencia, rendición de cuentas y participación es posible afirmar la identidad de los tres esquemas en lo que respecta al principio de transparencia, rendición de cuentas y participación. Además, es posible argumentar la subsunción —cuando menos parcial— de los principios de indivisibilidad e interdependencia por el principio de coherencia, en atención a que implican una necesaria coordinación y

consistencia interna como externa de los objetivos planteados con los distintos derechos humanos.

El cálculo del enfoque de derechos humanos en el ciclo de políticas públicas de gobierno abierto en México y España se realizó mediante la aplicación de una metodología creada para tales efectos por la autora. La metodología se compone por 2 dimensiones, 8 categorías, 94 indicadores dicotómicos y una ecuación matemática, la cual se detalla en las siguientes líneas<sup>1</sup>.

Derivado de la importancia del contenido y de los objetivos perseguidos por las políticas públicas como de los procesos que proponen para alcanzarlos —los cuales en atención a la manera en que se desarrollen pueden provocar un cumplimiento adecuado o insuficiente de los objetivos de la política pública— la metodología tiene dos dimensiones: la sustancial y la procedimental.

Por ende, cuando hablamos de “dimensión sustancial”, nos referimos a la parte de la metodología en la que se evalúa la pertinencia de los objetivos y acciones planteadas por la política pública de gobierno abierto para contribuir a la verificación de los derechos humanos —es decir, la parte sustancial de la política pública—. En otras palabras, la dimensión sustancial de la metodología valora ¿qué es lo que hace la política pública de gobierno abierto para contribuir a la verificación de los derechos humanos?

La construcción de las categorías e indicadores que componen esta dimensión se realizó mediante el análisis y detección de deberes positivos específicos atribuibles a las administraciones públicas estatales de conformidad con las disposiciones establecidas en: 1) el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 2) el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 3) los estándares señalados en las Observaciones Generales emitidas por el Comité de Derechos Humanos (CCPR), y 4) los estándares señalados en las observaciones generales emitidas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR).

---

<sup>1</sup> Cabe aclarar que por cuestión de espacio el presente texto se limita a exponer de forma genérica la metodología diseñada por la autora para evaluar el enfoque de derechos humanos en las políticas públicas, así como sus principales resultados al aplicarla a las políticas públicas de gobierno abierto de España y México. Si se desea ahondar más puede escribir directamente a la autora a la dirección de correo electrónico [guadalupeimormino@uadec.edu.mx](mailto:guadalupeimormino@uadec.edu.mx) para que le proporcione más información y material adicional.



Como consecuencia, esta dimensión se limita a evaluar 1) los derechos humanos cuya verificación se referencia necesariamente a acciones formalmente administrativas/ gubernativas y 2) las acciones enmarcadas como obligaciones de derechos humanos formalmente administrativas/ gubernativas en los estándares internacionales de derechos humanos establecidos en las Observaciones realizadas por el Comité de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Esta dimensión se compone de 2 categorías, las cuales se componen por un total de 29 indicadores.

*Categoría I- “Derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos”, se fundamenta en el artículo 25, inciso a) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Considera la dirección de los asuntos públicos como un concepto amplio que permite el ejercicio del poder político, el cual incluye el ejercicio de los poderes legislativo, ejecutivo y administrativo [Observación general del Comité de Derechos Humanos núm. 25, párr. 5].*

Los indicadores que componen esta categoría indagan sobre la propuesta e implementación de mecanismos de participación ciudadana en los planes de gobierno abierto analizados, su finalidad —ya sea para recolectar insumos para el diseño, implementación o evaluación de alguna de las acciones de las autoridades involucradas en los planes de gobierno abierto—, el grado de vinculación que estos mecanismos participativos tienen —es decir, desde conocer las ideas, opiniones y propuestas de las personas, darles un carácter vinculatorio, o incluso delegarles alguna actividad estratégica—, la previsión de ajustes razonables para su accesibilidad por grupos vulnerables y acciones generales relacionadas con la promoción del derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos.

*Categoría II- “Derecho de acceso a la información”, se fundamenta en el artículo 19, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Considera el derecho de acceso a la información en poder de los organismos públicos como aquel que incluye los registros que tales organismos dispongan, independientemente de la forma en que esté almacenada, su fuente y la fecha de producción [Observación general del Comité de Derechos Humanos núm. 34, párr. 18].*

Los indicadores que componen esta categoría indagan sobre la propuesta e implementación de acciones para la incorporación al dominio público de información



relacionada con la estructura, funciones y actividades realizadas por las dependencias/ organismos que conforman la administración pública, la incorporación al dominio público de información relacionada con la disminución de riesgos públicos, la solución de problemas públicos y con la promoción del derecho de acceso a la información. Asimismo, indagan sobre la calidad de la información en tanto que evalúa que sea de acceso fácil, rápido, efectivo y observe ajustes razonables para su acceso por personas con discapacidad.

Por otro lado, cuando hablamos de la dimensión procedimental nos referimos a la parte de la metodología que evalúa la conformidad de las fases del ciclo de las políticas públicas de gobierno abierto —diseño, implementación y evaluación— con los principios de los derechos humanos, y que, por tanto, atiende a las garantías procedimentales mínimas que debe observar una política pública respetuosa de derechos humanos. En otras palabras, la dimensión procedimental de la metodología cuestiona si la forma en que se han desarrollado las fases del ciclo de políticas públicas de gobierno abierto respeta, promueve y garantiza los derechos humanos. Como consecuencia, la construcción de las categorías e indicadores que componen esta dimensión se realizó mediante el análisis y determinación de las implicaciones prácticas de los principios de derechos humanos en el ciclo de políticas públicas. Esta dimensión se compone de 6 categorías y 65 indicadores.

*Categoría I) Universalidad.* Valora que el proceso de política pública posibilite el acceso igualitario y no discriminatorio de las personas pertenecientes a grupos vulnerables potencialmente interesados o afectados por la política pública, a fin de evitar situaciones discriminatorias no basadas en supuestos legalmente establecidos.

*Categoría II) Indivisibilidad e interdependencia.* Valora la articulación de diversas organizaciones, instituciones públicas, autoridades y niveles de gobierno en el ciclo de las políticas públicas.

*Categoría III) Progresividad.* Valora si con el tiempo la política pública amplía o mejora los productos /servicios relacionados con los derechos humanos respecto de políticas públicas anteriores similares.

*Categoría IV) Rendición de cuentas.* Valora el reconocimiento de obligaciones y responsabilidades específicas de las instituciones y autoridades involucradas en el

proceso de políticas públicas, así como el establecimiento de plazos y mecanismos para su seguimiento y evaluación.

*Categoría V) Participación.* Valora que todo titular de derechos y responsabilidades del derecho relacionado con el objeto de política pública tenga la oportunidad de participar en el ciclo de política pública de manera real y significativa.

*Categoría VI) Transparencia.* Valora si la política pública tiene como uno de sus ejes transversales la transparencia.

Entre las notas distintivas de la metodología se encuentra el uso de una ecuación matemática<sup>2</sup> que permite el análisis cuantitativo de los atributos y principios de los derechos humanos en las políticas públicas de gobierno abierto. Lo anterior, con la finalidad de apreciar con mayor facilidad la distribución de la frecuencia de la observancia de los derechos tanto en el contenido como en el proceso de las políticas públicas de gobierno abierto. Como consecuencia, la ecuación calcula el enfoque de derechos humanos de una política pública en un rango de 0-100, mediante la ponderación proporcional de la dimensión sustancial y procedimental de la metodología, al considerar que la observancia de los derechos humanos es de igual relevancia tanto en el contenido como en los procesos de política pública.

Los principales resultados arrojados de la aplicación de la metodología para evaluar el enfoque de derechos humanos (EDH) en la política pública de gobierno abierto implementada en España y México de 2011- 2019 se expresan de forma sintética en la siguiente tabla y gráficas:

---

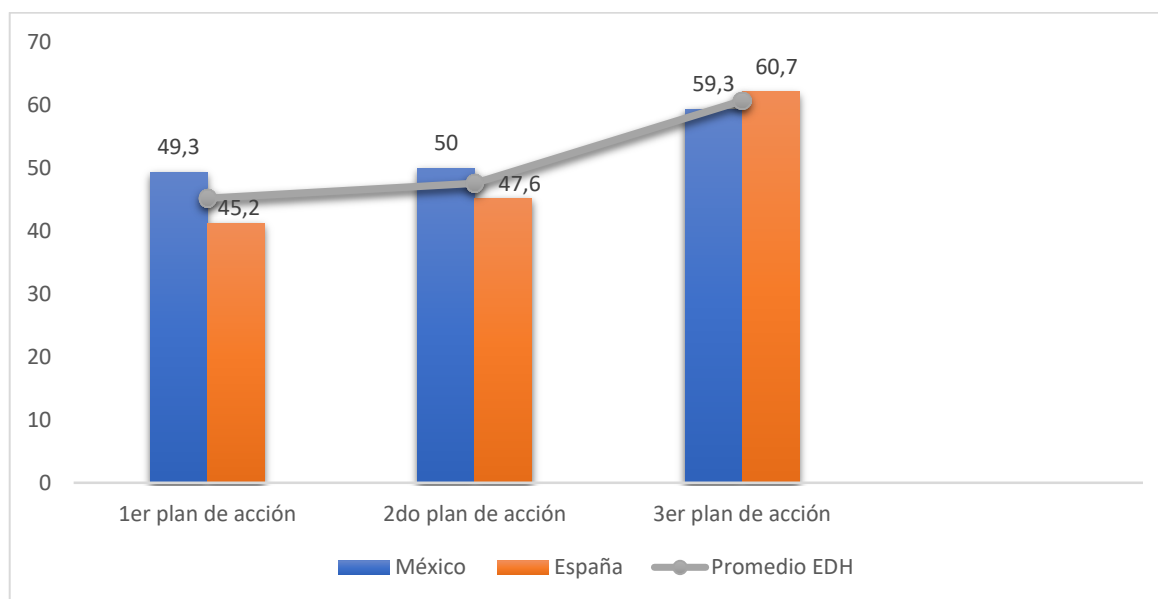
<sup>2</sup> La ecuación utilizada es la siguiente:  $EDH = \frac{1}{2} [\sum_{i=a}^b PC_i + \sum_{j=d}^e PC_j]$

**Tabla 1. Análisis del enfoque de derechos humanos en las políticas de gobierno abierto en México y España (%)**

Variables del EDH	México			España		
	2011-2012	2013-2015	2016-2018	2012-2014	2014-2016	2017-2019
<i>Periodo</i>	2011-2012	2013-2015	2016-2018	2012-2014	2014-2016	2017-2019
<i>Plan de acción</i>	1er	2º	3º	1er	2º	3º
Diseño	49,3	50,0	59,3	41,2	45,2	62,1
Implementación	47,3	51,0	26,3	37,3	34,7	60,1
Integral	48,3	50,5	42,8	40,3	41,0	61,1

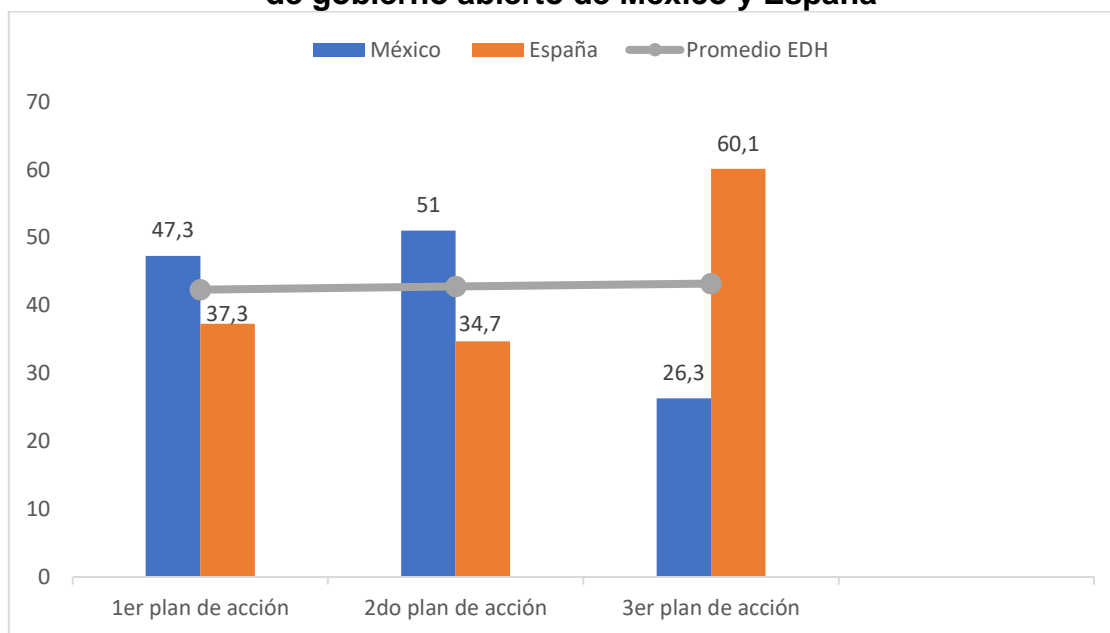
Fuente: elaboración propia

**Gráfica 1. EDH el diseño de las políticas públicas de gobierno abierto de México y España”**



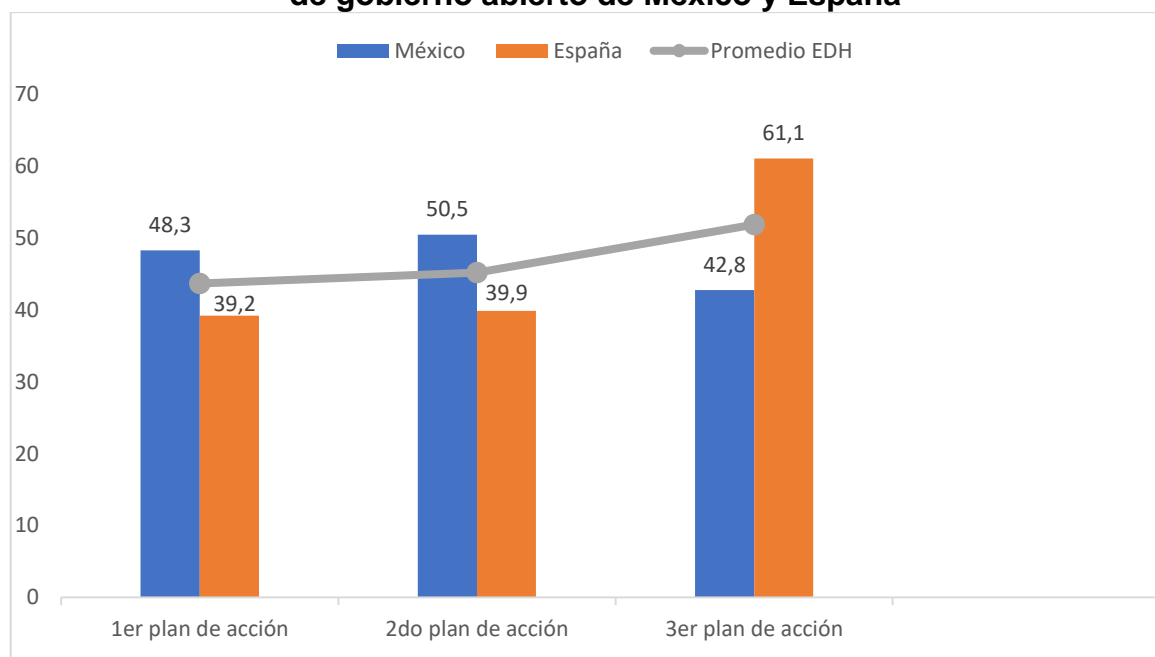
Fuente: elaboración propia

**Gráfica 2. EDH en la implementación de las políticas públicas de gobierno abierto de México y España**



Fuente: elaboración propia

**Gráfica 3. EDH integral en el ciclo de políticas públicas de gobierno abierto de México y España**

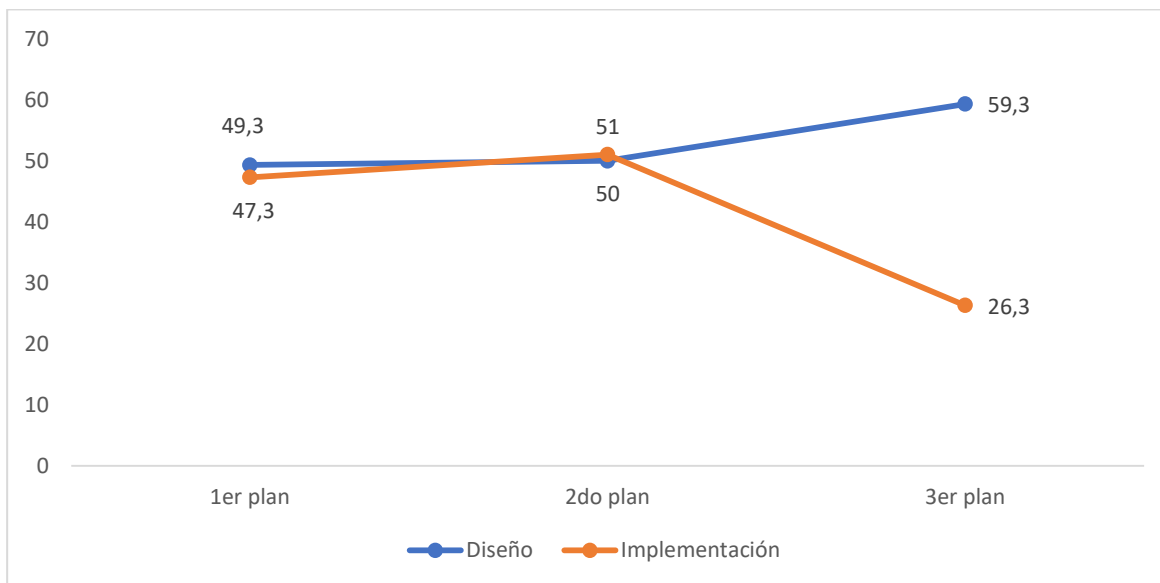


Fuente: elaboración propia

La integración del enfoque de derechos humanos en el diseño de las políticas públicas de gobierno abierto tanto de México como de España se incrementó en promedio 5 y 10 puntos porcentuales respectivamente con la emisión de cada plan. Como consecuencia, podría hablarse de un desarrollo progresivo del enfoque de derechos humanos en el diseño de las políticas públicas de gobierno abierto equivalente a un 10% y un 19 % de aumento real en la integración de los atributos y principios de los derechos humanos de ambos países respectivamente. Se estima que esta situación se debió a la progresividad de la política pública de gobierno abierto, como resultado de la identidad parcial entre los marcos analíticos de gobierno abierto y derechos humanos, y no a la progresividad de un diseño pensado desde el enfoque de derechos humanos toda vez que en los distintos documentos programáticos analizados éste no se hace patente.

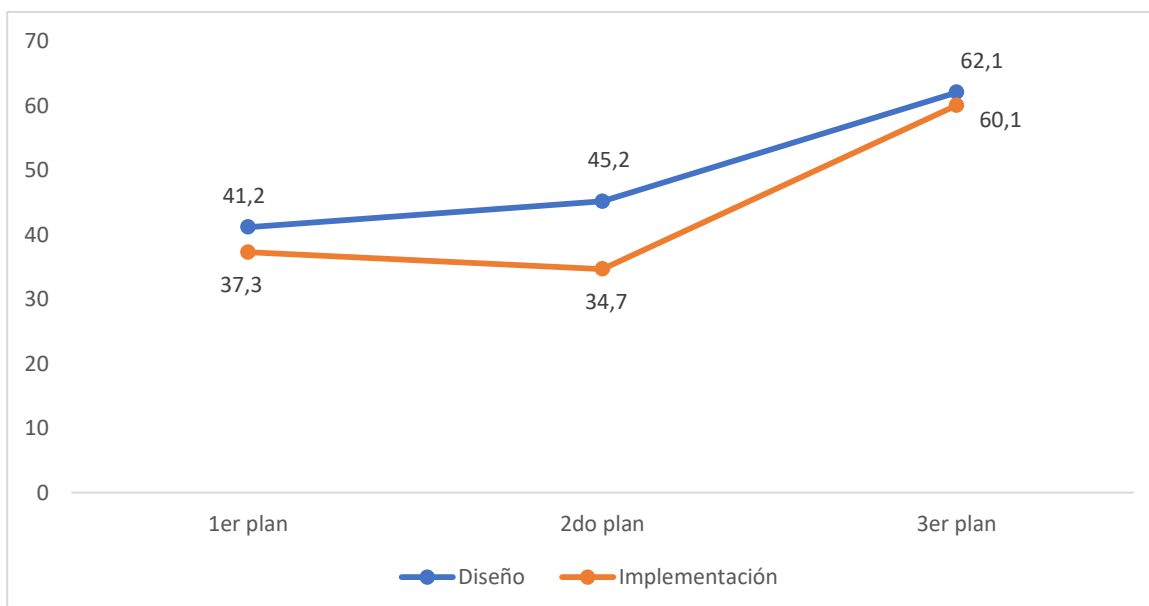
Por lo que respecta a la integración del enfoque de derechos humanos durante la implementación de los planes de gobierno abierto, se observó un comportamiento variable con altas y bajas en ambos países, que en México repercutió en 21 puntos porcentuales a la baja y en España por el contrario en 21 puntos porcentuales al alza. No obstante, la integración del enfoque de derechos humanos en la implementación de los distintos planes de gobierno abierto fue tendencialmente inferior a la integración del enfoque de derechos humanos en su diseño tanto en México como en España en un promedio de 11 y 6 puntos porcentuales, equivalentes a un 21% y un 12 % de brecha real entre el enfoque de derechos humanos de la política pública de gobierno abierto adoptado en su diseño y el efectivamente implementado. Se estima que esta situación se debió a la falta de desarrollo de una técnica adecuada tanto para el diseño como para la implementación de las políticas públicas en general en ambos países y su consecuente aplicación sistemática, lo que terminó por repercutir en temas tan específicos como los derechos humanos. Estos comportamientos se ilustran en las siguientes gráficas.

**Gráfica 4. Comparativa entre el diseño e implementación del EBDH en la política pública de gobierno abierto en México**



Fuente: elaboración propia

**Gráfica 5. Comparativa entre el diseño e implementación del EDH en la política pública de gobierno abierto en España**



Fuente: elaboración propia

Sumado a lo anterior, con base en los datos preliminares obtenidos de la aplicación de la metodología expuesta, es posible afirmar que en términos generales el ciclo de políticas públicas de gobierno abierto desarrollado en México y España tiene un déficit promedio del 52% en la integración del enfoque de derechos humanos en atención a los atributos y principios ponderados en la metodología aplicada. Se estima que esta situación se debe a que, a pesar de la identidad entre los marcos analíticos de gobierno abierto y el de enfoque de derechos humanos, las políticas públicas de gobierno abierto no son pensadas desde la perspectiva de los derechos humanos.

Entre las principales fortalezas de la política pública de gobierno abierto en ambos países en torno a la integración del enfoque de derechos humanos en su contenido, se encuentra que la totalidad de ellas incluyen actividades vinculadas con el derecho de acceso a la información pública, preponderantemente a través de la transparencia proactiva de la estructura, funciones y servicios realizados/ofrecidos por las administraciones públicas y el mejoramiento de su acceso mediante el uso progresivo de datos abiertos. Además, las acciones relacionadas con el derecho de acceso a la información componen aproximadamente el 80% y 35% de la política pública de gobierno abierto de México y España respectivamente, de las cuales el 16% y 3% se refieren a información relacionada con la disminución de riesgos públicos/ solución de problemas públicos/ ejercicio de un derecho/o cumplimiento de una obligación, por lo que como consecuencia es aún un rubro por desarrollar en ambos países.

Sin embargo, entre sus principales áreas de oportunidad se encuentra la introducción y sostenimiento en mayor número y calidad de las acciones de participación ciudadana hasta ahora desarrolladas, las cuales componen aproximadamente un 20% de la política pública de gobierno abierto de ambos países, para que, además de permitir conocer las opiniones y propuestas de las personas, faciliten avanzar a esquemas de corresponsabilidad, que entre otras variantes posibiliten el brindarles un carácter vinculante, o la delegación de actividades estratégicas por mencionar algunos ejemplos. Por último, entre sus debilidades se encuentra la nula introducción y sostenimiento de ajustes razonables que permitan/faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información y del derecho a la participación en los asuntos públicos a grupos especialmente vulnerables, tales como grupos de población con cierta discapacidad que



disminuye/ impide su acceso a la información o las actividades participativas de conformidad con los procesos comúnmente utilizados.

Por otro lado, entre las principales fortalezas de la política pública de gobierno abierto en ambos países respecto a la integración del enfoque de derechos humanos en sus procesos, se encuentran la participación de diversas instituciones de la administración pública e incluso de distintos niveles de gobierno en su diseño e implementación. Es en este punto en el que las políticas públicas analizadas comienzan a diferenciarse, puesto que en el caso de México sus principales áreas de oportunidad son la ampliación y sostenimiento progresivo del grado y calidad de la transparencia y rendición de cuentas como un eje transversal de la propia política pública de gobierno abierto puesto que se detectó que los documentos públicamente accesibles no ofrecen de forma sistemática una certeza respecto de cuestiones sumamente esenciales como los plazos, condiciones o encargados del desarrollo de las acciones que se proponen, así como los plazos y condiciones para participar en ellas, cuestión que sí ocurre en las políticas públicas de gobierno abierto de España desde 2014. No obstante, tanto las políticas públicas de México como de España hasta la actualidad no son transparentes en relación con el presupuesto público utilizado para realizarlas, así como con el desarrollo continuado y sostenimiento de las acciones emprendidas con anterioridad.

Sumado a lo anterior, entre sus principales debilidades se encuentran su completa omisión en la identificación de las discriminaciones y grupos vulnerables relacionados con los problemas públicos que busca atender a través del acceso a la información y la participación ciudadana, y por ende, la falta de atención a las principales causas de vulneración de derechos humanos relacionadas con su objetivo general. Asimismo, las políticas públicas de gobierno abierto de ambos países prescinden de cualquier tipo de modalidades alternativas de acceso a sus actividades en atención a las necesidades de los distintos grupos de población objetivo, puesto que la totalidad de sus actividades son accesibles exclusivamente por medios digitales, excluyendo así a quienes no tienen acceso a estos medios o bien carecen de las capacidades técnicas para utilizarlos. Además, una cuestión que agrava la situación anterior es que ambos países no prevén actividades para su difusión en grupos de población que tradicionalmente no las conocen, y fue hasta el 2017 que en las políticas públicas de España se incluyeron actividades para el

fortalecimiento de las capacidades necesarias para el adecuado aprovechamiento por las personas de los servicios y acciones que ofrece el gobierno abierto.

No obstante, se considera que quizá el dato más relevante que aporta la presente investigación es la posibilidad de afirmar que: aun cuando las políticas públicas de gobierno abierto no han sido pensadas desde un esquema de derechos humanos su método/ técnica específica de diseño e implementación permite una mejor integración de los derechos humanos en el ciclo de políticas públicas. Lo anterior se afirma en atención a los resultados obtenidos de la evaluación de enfoque de derechos humanos a la que fueron sometidas las políticas públicas de gobierno abierto de México y España y que pone de manifiesto que su integración del enfoque de derechos humanos oscila entre un 45% y 48%, considerando este valor como alto en atención a que la integración del enfoque de derechos humanos no es uno de sus objetivos. Sumado a lo anterior, se estima que la obtención del resultado de la evaluación se debió a la introducción de los principios de transparencia y participación ciudadana en los procesos de política pública, los cuales son un rasgo característico e identitario del esquema de gobierno abierto.

#### IV. CONCLUSIONES

Derivado de la aplicación de la metodología propuesta para calcular el enfoque de derechos humanos en las políticas públicas de gobierno abierto de España y México circunscritas a la AGA fue posible determinar el grado de variabilidad del contenido y principios de los derechos humanos en las distintas fases de los ciclos de política pública analizados.

Asimismo, se considera que con el estudio realizado se ha detectado una ventana de oportunidad para la introducción de los derechos humanos de forma transversal en el ciclo de políticas públicas en general en atención a que se ha corroborado su factibilidad cuando menos de manera parcial. Lo anterior por diversas cuestiones como la confluencia de la voluntad política, el creciente interés de la sociedad civil y el desarrollo teórico-práctico de esquemas participativos y de rendición de cuentas que la figura del gobierno abierto ha impulsado y propiciado en los últimos 10 años. Sin embargo, al ser el gobierno abierto una ventana de oportunidad para impulsar la integración del enfoque de derechos humanos en el ciclo de políticas públicas, esta

puede cerrarse ante cambios en el escenario político o social, lo que implicaría perder la ocasión que brinda la coyuntura actual de construir un gobierno abierto para todas las personas y no sólo para algunas.

## V. BIBLIOGRAFÍA

- ABU-SHANAB, E. A. (2015): “Reengineering the open government concept: An empirical support for a proposed model”. *Government Information Quarterly*, 32(4), 453-463.
- ACEBAL, M. L. (2010): *El enfoque basado en Derechos Humanos: nueva mirada a la cooperación. Construcción de ciudadanía y de voluntad política*. Red EnDerechos, AECID.
- AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (2013): *Gobierno y administración pública*. México, DF: Fondo de Cultura Económica.
- ARNSTEIN, S. P. (1969): “A Ladder of Citizen Participation”. *Journal of the American Planning Association*, 35 (4), 216-224.
- BERNALES BALLESTEROS, E. (2006): “El Derecho Humano a la Participación Política”. *Derecho PUCP*, 59, 9-32.00.
- BOLOS, S. (1999): *La Constitución de Actores Sociales y la Política*, Universidad Iberoamericana, México.
- BORJA C. & GARCÍA P. (2009): “Aportes del EBDH a la Cooperación para el desarrollo”. En C. Fernández (Ed.). *Marco teórico para la aplicación del enfoque basado en derechos humanos en la cooperación para el desarrollo* (pp.74-87). Madrid, España: Catarata.
- BROBERG, M. & SANO, H. (2017): “Strengths and weaknesses in a human rights based approach to international development – an analysis of a rights-based approach to development assistance based on practical experiences”. *The international Journal of Human Rights*, 22 (5), 664-680.

- CABEZAS, J. (2010): “Herramientas para la gestión participativa de las diversidades” en CALDERÓN, C. y SEBASTIÁN, L. (Eds.), *Open Government: Gobierno abierto*, Algón Editores: España.
- CASTELLANOS CLARAMUNT, J. (2020): *Participación ciudadana y buen gobierno democrático posibilidades y límites en la era digital*. Madrid, España: Marcial Pons.
- CENTENO MALDONADO, J. C., & IMORMINO DE HARO, M. G. (2017): “La Participación ciudadana como elemento esencial de la política pública de gobierno abierto”. En V. PEÑA, *Gobierno Abiertos Elementos para una política pública: Del concepto a su implementación* (pág. 213). Mexico: Colegio de Sonora.
- CERRILLO, A. (2005): “Prólogo”, en *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Instituto Nacional de Administración Pública, España.
- CHAPMAN, R. & HUNT, M. (1987): *Open Government. A study of the prospects of open government within the limitations of the British political system*, Routledge, London.
- CHATWIN, M., ARKU, G., & CLEAVE, E. (2019): “Defining subnational open government: does local context influence policy and practice?”. *Policy Sciences*, 52(3), 451-479.
- CORREA, E. (1998): “Participación Ciudadana y Gobernabilidad”. En *Una Ciudadanía que Crece*. Chile: FLACSO.
- CUNILL GRAU, N. (2006): “Espacios públicos no estatales para mejorar la calidad de las políticas. Una visión sobre América Latina”. En Isunza VERA, E. y OLVERA, A. (Coord.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, Miguel Ángel Porrúa, México.
- DARROW, M. & TOMAS, A. (2005): “Power, Capture, and Conflict: A Call for Human Rights Accountability in Development Cooperation”. *Human Rights Quarterly*, 2(27), 471-538.

- EVANS, A. M., & CAMPOS, A. (2013): “Open government initiatives: Challenges of citizen participation”. *Journal of policy analysis and management*, 32(1), 172-185.
- GARCÍA, J. (2014): “Gobierno abierto: transparencia, participación y colaboración en las Administraciones Públicas”. *Innovar: Revista De Ciencias Administrativas y Sociales*, 24 (54), 75-88.
- GEIGER, C. P., & VON LUCKE, J. (2012): “Open government and (linked)(open)(government)(data)”. *JeDEM-eJournal of eDemocracy and open Government*, 4(2), 265-278.
- GRIMMELIKHUIJSEN, S. G., & FEENEY, M. K. (2017): “Developing and testing an integrative framework for open government adoption in local governments”. *Public Administration Review*, 77(4), 579-590.
- HAMM, B. I. (2001): “A Human Rights Approach to Development”. *Human Rights Quarterly*, 23(4), 1005-1031.
- HARVARD SCHOOL OF PUBLIC HEALTH & UNFPA (2010): *HRBA Check list of questions*. Disponible en: <https://www.unfpa.org/sites/default/files/jahia-publications/documents/publications/2010/hrba/checklist.pdf>.
- HEALTH INFORMATION AND QUALITY AUTHORITY (HIQA) (2019): “Guidance on a Human Rights-based Approach in Health and Social Care Services”.
- IMORMINO DE HARO, M. G. (2020): “Los derechos del Gobierno abierto en perspectiva comparada”. En I. SPIGNO, L.E. RÍOS VEGA (Ed.), *Gobierno abierto y derechos humanos* (pp. 85-118). México: Tirant lo blanch.
- INSTITUT DE DRETS HUMANS DE CATALUNYA (IDHC) (2018): *La aplicación del Enfoque de Género y Basado en los Derechos Humanos (EG y BDH) en la cooperación para el desarrollo*. Disponible en: <https://www.idhc.org/es/investigacion/publicaciones/otras-publicaciones/la->

aplicacion-del-enfoque-de-genero-y-basado-en-los-derechos-humanos-en-la-cooperacion-para-el-desarrollo.php

- KINDORNAY, S., RON, J., & CARPENTER, C. (2012): “Rights-based approaches to development: Implications for NGOs”. *Human. Rights. Quarterly*, (34), 472-502.
- KLAAREN, J. (2013): “The Human Right to Information and Transparency”. En A. BIANCHI & A. PETERS (Eds.), *Transparency in International Law* (223–238). UK: Cambridge University Press.
- LUNA PLA, I. (2009): *Movimiento social del derecho de acceso a la información en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- MERINO, M. (2006): “Muchas Políticas y un solo derecho”. En S. LÓPEZ-AYLLON (Ed.), *Democracia, transparencia y constitución: propuesta para un debate necesario*. (pp. 127-155). D.F., México: UNAM.
- MOLINA, E. & CRUZ VIEYRA, J. (2012): “La transparencia como herramienta de política pública”. En DASSEN, N. y CRUZ VIEYRA, J. (Eds.), *Gobierno abierto y transparencia focalizada Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- OACNUDH (2006): *Frequently asked questions on a human rights-based approach to development cooperation*. New York & Ginebra: Organización de Naciones Unidas (ONU).
- OBAMA, B. (2009): *Memorandum for the heads of executive departments and agencies*. Subject: Transparency and Open Government. January 21.
- OSLAK, O. (2013): *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*, Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe – Red GEALC.
- PARKS, W. (1957): “Open Government Principle: Applying the right to know under the Constitution”. *The George Washington Law Review* 26.

- PERRAMON, J. (2013): “La transparencia: concepto, evolución y retos actuales”. *Revista de contabilidad y dirección*, 16, 11-27.
- RAMÍREZ-ALUJAS, Á. (2011): *Open Government y Gobernanza Colaborativa: El (inevitable) camino hacia un nuevo paradigma de Gobierno y Gestión Pública. Estado del arte, desafíos y propuestas*, Ponencia presentada en el X Congreso de AECPA: “La política en la red”, España.
- RAMÍREZ-ALUJAS, Á. V. & CRUZ RUBIO, C. N. (2012): “¿Políticas públicas abiertas? Hacia la definición y análisis de los diseños políticos bajo los principios del gobierno abierto”. *Buen Gobierno*, 13, pp. 52-76.
- RHODES RODERICK, A. W. (2005): “La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno” en *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Instituto Nacional de Administración Pública, España.
- SÁNCHEZ, P. & HIGUERA, D. (2018): “Formación de políticas públicas para la garantía de derechos humanos”. *Pensamiento Americano*, 11 (21), 26-44.
- SCHULER, D. (2010): “Online Deliberation and Civic Intelligence” en Lathrop, Daniel & Ruma, Laurel, *Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*, O’Reilly, United States of America.
- SEN, A. (2000): *Desarrollo y libertad*. Argentina: Grupo Planeta.
- TORNO MAS, J., ARROYO DIEZ, A., MARTÍNEZ MARTINEZ, M. & LÓPEZ PAGAN, J. (2012): *Transparencia, rendición de cuentas y participación: una agenda común para la cohesión social y la gobernanza en América Latina*, Diputación de Barcelona, Oficina de Coordinación y Orientación del Programa URB-AL III: Barcelona.
- VANDENHOLE W. & GREASY P. (2014): “Failures and Successes of Human Rights-Based Approaches to Development: Towards a Change Perspective”. *Nordic Journal of Human Rights*, 32 (4), 291-311.



- VILLORIA MENDIETA, M. (2012): “El gobierno abierto como subsistema de políticas: una evaluación desde el institucionalismo discursivo”. En HOFFMAN, A.; RAMÍREZ ALUJAS, Á. y BOJÓRQUEZ PEREZNIETO, J.A. (Coord.), *La promesa del gobierno abierto*, Itaip, México.
- WIRTZ B. W. & BIRKMEYER S. (2015): “Open Government: Origin, Development, and Conceptual Perspectives”. *International Journal of Public Administration*, 38(5), 381-396.