

# Artículos

## Transparencia y gobernanza. Indicadores de la calidad de la democracia en la colaboración de Fundar en la política de transparencia

*Transparency and Governance. Indicators of the Quality of Democracy in the Collaboration of Fundar in the Transparency Policy*

Héctor Eduardo Soto Guerrero<sup>1</sup>

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México. México

Correo electrónico: htrov@hotmail.com

Recepción: 25 de noviembre de 2022

Aceptación: 20 de abril de 2023

**Resumen:** El artículo propone examinar la calidad de la democracia a partir de cuatro dimensiones relacionadas con la mejora de funciones en la democracia, usando la gobernanza como herramienta analítica. El objetivo es crear un indicador para analizar el aporte de Fundar a la calidad de la democracia luego de su colaboración en la defensa de la transparencia; el aporte principal es la explicación de las dimensiones que se aplican a la colaboración de Fundar en la transparencia y una escala de colaboración que mide su contribución a la calidad de la democracia. Se concluye que el papel de Fundar en el impulso a la transparencia contribuye a incrementar la calidad de la democracia en México en un nivel medio.

**Palabras clave:** transparencia, gobernanza, calidad de la democracia, Fundar, organizaciones de la sociedad civil, derecho de acceso a la información, parlamento abierto.

**Abstract:** This paper proposes to examine the quality of democracy from four dimensions related to the improvement of functions in democracy using governance as an analytical frame. The objective is to create an indicator to analyze Fundar's contribution to the quality of democracy after its collaboration in the advocacy of transparency; the main contribution is the explanation of the dimensions that apply to Fundar's collaboration in transparency and a collaboration scale that measures their contribution to the quality of democracy. It is concluded that the role of Fundar in promoting transparency contributes to increasing the quality of democracy in Mexico at a medium level.

---

<sup>1</sup> El autor extiende un agradecimiento al programa posdoctoral de la DGAPA por los recursos facilitados para llevar a cabo esta investigación y a Ricardo Uvalle por sus valiosos comentarios.

Keywords: transparency, governance, quality of democracy, Fundar, civil society organizations, right of access to information, open parliament.

Sumario: I. *Introducción*. II. *Crisis de la gestión estatal*. III. *Aportes de fundar a la transparencia y la calidad de la democracia*. IV. *Conclusiones*. V. *Bibliografía*.

## I. Introducción

La participación de la sociedad en la democracia se ha reducido a la emisión de votos en las urnas durante procesos electorales. En cambio, el rol de las organizaciones sociales ha cobrado importancia para la democracia en entornos políticos turbulentos que se caracterizan por preservar prácticas de gobiernos autoritarios que tienden a actuar en secrecía y controlar el poder centralizado. En ese entorno, las organizaciones sociales contribuyen a romper las trabas de la burocracia y abonan a la descentralización del poder político mediante esfuerzos de colaboración y articulación encaminados a la promoción de valores democráticos y herramientas de control del poder político asociadas con la transparencia para el fortalecimiento del sistema democrático y sus instituciones (Warren, 2001).

Actualmente, la transparencia es un componente valioso de la democracia porque se vincula con aspectos normativos que generan valor, como son: la participación ciudadana, vigilancia, intervención en los asuntos públicos, accesibilidad y libertad. Estos aspectos se han visto limitados en el modelo de democracia representativa y se han transformado en procesos de gobernar a través de la colaboración pública-social, basada en la gobernanza (Greenwood, Singer y Willis, 2021) y el funcionamiento de la democracia, para dar respuestas eficaces frente a las expectativas sociales de participación y representación de intereses en condiciones igualitarias.

Dicho paso a la gobernanza viene con la proliferación de actores no gubernamentales que han desarrollado capacidades técnicas y políticas para intervenir en asuntos públicos y que ha detonado un cambio en la manera de gobernar basada en la cooperación y coordinación de múltiples actores (Aguilar, 2013). Con ello, se busca ofrecer a la ciudadanía respuestas apropiadas a las necesidades que demanda y que la democracia no ha logrado satisfacer, ocasionando dilemas relacionados con la participación y representación. Al reconocer que en dichos procesos el Estado se mantiene como actor clave para efectuar la dirección de la sociedad, al mismo tiempo que comparte responsabilidades bajo el principio de colaboración con otros actores que no responden a las lógicas burocráticas ni jerárquicas de los gobiernos, la tarea de

governar con la máxima transparencia posible y hacer eficiente el uso de los recursos públicos que administra el Estado se vuelve una mayor exigencia de nuestros tiempos.

Fundar es uno de los tantos actores de las organizaciones de la sociedad civil que han transformado los procesos políticos en México. El artículo se centra en analizar la colaboración de Fundar en la política de transparencia en los marcos de la creación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; y en demostrar el empuje que surge desde la sociedad para obligar al Estado a garantizar a la ciudadanía el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales. La limitante del estudio es que deja fuera el papel de decenas de organizaciones integrantes de la Red por la Rendición de Cuentas y El Colectivo por la Transparencia que formaron parte de la primera experiencia de parlamento abierto que convocó el Senado de la República para hacer la reforma constitucional de transparencia que abrió el sendero de la colaboración social en los procesos de gobernar en gobernanza.

## 1. Apartado metodológico

Para la elaboración de este artículo se llevó a cabo una revisión documental sobre el concepto de *calidad de la democracia*, los índices de calidad de la democracia, análisis de literatura sobre gobernanza desde sus componentes normativos y sus correlaciones con la democracia, a fin de crear un indicador cualitativo para medir la calidad de la democracia con base en la colaboración de Fundar en la creación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP). La pregunta que guía la investigación es ¿cuáles son los alcances de la colaboración de Fundar en la creación de la LGTAIP? De manera que se pretende dar cuentas de los beneficios que deja a la democracia la participación social y el impulso de políticas de abajo hacia arriba.

La hipótesis de trabajo estima que la colaboración de Fundar en la creación de la LGTAIP contribuye a mejorar la calidad de la democracia, mediante el fortalecimiento de acciones de un sistema democrático transparente y participativo que empodera a los ciudadanos para ejercer un mecanismo de control democrático y medios para incidir en los asuntos públicos a través de prácticas de gobernanza y la defensa del derecho de acceso a la información pública.

El objetivo de la medición hacia Fundar es explicar su contribución a la calidad de la democracia luego de su colaboración en la creación de la LGTAIP para garantizar el acceso universal al derecho a la transparencia, y cómo esto empodera a los ciudadanos a ejercer un control del poder que ema-

na desde la sociedad a fin de que ésta logre involucrarse en los asuntos públicos.

La metodología experimental empleada parte del análisis sobre el control democrático del poder para beneficio de la sociedad mediante el uso del derecho a la transparencia y su formación a las reglas promovidas por Fundar desde abajo hacia arriba. Los procesos metodológicos seguidos en lo teórico parten de la construcción de un marco analítico que examina dimensiones relacionales a la gobernanza, reconociendo que la tarea de analizar la incidencia de organizaciones sociales en la defensa de la transparencia repercute en la calidad de la democracia y conduce a identificar relaciones entre dichas categorías que resulta pertinente explicar.

El instrumento empleado para examinar el aporte de Fundar a la calidad de la democracia se basa en componentes amplios sobre democracia que comprende principios, valores y las funciones esenciales que garantizan libertades, participación, igualdad y transparencia sin tomar un concepto en particular. El análisis de la contribución de Fundar consistió en la revisión de documentos e informes que elaboró Fundar; para ello, se solicitó información a la organización sobre su colaboración en el proceso de creación de la LGTAIP, y posteriormente se analizaron sus propuestas emitidas en artículos, foros, mesas de diálogo ante comisiones legislativas y divulgación en medios de comunicación que generaron en la medición de la formación de valores democráticos, contribución a la legalidad del Estado de derecho, promoción de la transparencia, participación y consenso.

También se realizó una revisión del histórico de las comisiones anticorrupción y participación ciudadana del Senado; y las de transparencia y anticorrupción de la Cámara de Diputados y del Senado, de las Legislaturas LXII y LXIII, para examinar la participación de Fundar en la LGTAIP.

El instrumento podrá ser usado en otros estudios al menos para: 1) medir la incidencia que tiene la participación de otras organizaciones sociales en la calidad de la democracia; y 2) examinar las consecuencias en la calidad de la democracia antes y después de la participación de las organizaciones sociales.

Lo que se espera demostrar, mediante el estudio de caso de la participación de Fundar en la construcción de la transparencia, es que el proceso de gobernanza en el que se desarrolla el impulso a la transparencia es un factor importante para la construcción de una mejor calidad de la democracia, porque se garantiza el derecho de acceso a la información y se promueven los intereses de la sociedad al impulsar una agenda de derechos.

Las siguientes secciones que presenta el artículo son: (II) la crisis de la gestión estatal y advenimiento de la gobernanza; (III) la construcción normativa del instrumento de medición de la calidad de la democracia y sus dimen-

siones para el análisis aplicado a la participación de Fundar en el impulso del derecho a la transparencia; y, por último, (IV) las conclusiones del trabajo.

## II. Crisis de la gestión estatal

La discusión sobre la crisis de la gestión estatal que surge en los marcos del Estado de bienestar es recurrente en debates teóricos contemporáneos porque hay una disminuida calidad de la representación de los intereses ciudadanos y problemas en la gestión de servicios públicos que restan eficacia gubernamental. Estos aspectos exhortan a reflexionar cómo superar las dificultades para lograr incorporar el desarrollo de la participación (Puerta, 2016), para que las decisiones construidas democráticamente sean representativas de los intereses reales de los ciudadanos y que esto sirva para aumentar el control democrático sobre lo estatal, además de recuperar la legitimidad gubernamental.

Las condiciones políticas que definen la crisis en el Estado de bienestar en los años setenta se atribuyen a aspectos como: 1) la insuficiencia del control que se explica desde el agotamiento del Estado como actor omnipresente (Aguilar, 2013), que hasta entonces actuaba unilateralmente al conducir a la sociedad; 2) dilemas de gobernabilidad (Prieto, 2005) para resolver los problemas públicos; y 3) las dificultades para llevar a cabo la participación (Puerta, 2016) fuera de contextos electorales a fin de involucrar a los ciudadanos en los asuntos públicos.

A la par de los cuestionamientos sobre aspectos políticos de la eficacia, legitimidad y los fines del Estado benefactor se expuso su vulnerabilidad frente al voraz sistema económico internacional cuando se agudizaron las condiciones económicas con la crisis petrolera, lo que provocó inflaciones y un detrimento de los Estados intervencionistas en Europa.

El resultado para la democracia se alinea al mismo patrón cíclico de la economía de mercado, produciendo efectos políticos similares a las crisis y recesiones económicas que, en el ámbito político, se traducen en ingobernabilidad e ineficacia gubernamental, dejando un alto costo para la sociedad y el gobierno en términos de legitimidad y eficacia.

Las consecuencias que conducen a la crisis del intervencionismo estatal se explican, por una parte, por la falla en procesos administrativos del Estado benefactor que muestra el paisaje gubernamental de los años setenta como un desastre organizacional consumado por una burocracia lenta (Peters y Pierre, 2005), llena de trabas administrativas que prolongaba el tiempo para resolver los asuntos del quehacer público y volvía ineficiente la prestación de servicios. Por otra parte, deja ver la fragilidad política del sistema de transferencias fren-

te al escenario de crisis económica que dejó altos costos políticos y administrativos para el Estado. Porque las decisiones políticas eran insuficientes para hacer frente a la crisis económica que tenía en jaque la continuidad del Estado benefactor, al mostrar la incapacidad estatal para sostener transferencias a diversos sectores sociales que comenzaron a exigir cuentas sobre el manejo de los recursos públicos.

En ese contexto, fue contundente la crítica de la masa social que exigía una participación directa en los asuntos públicos ante la decepción que generó la democracia basada en la representación de intereses a través de élites gobernantes, pues se evidenció que sobreponen sus intereses a los intereses colectivos, en consecuencia, se agravó la crisis política de credibilidad en el Estado y en las reglas establecidas para resolver los asuntos públicos basados en el sistema democrático.

Los resultados de la crisis democrática llevaron a la transformación de procesos administrativos para librar el entorpecimiento en la administración pública y arrojó nuevos modelos de gestión pública basados en el comportamiento gerencial del sector privado a fin de alcanzar una mejoría en la prestación de servicios públicos a partir de la planeación estratégica con base en presupuestos. Lo que se esperaba era arrojar resultados más eficientes y quitar peso a las cargas administrativas del Estado benefactor, que estaba excedido de responsabilidades (Beltrán, 1985), para llevarlas a otros actores ajenos a la maquinaria gubernamental. Esto dio lugar a una nueva relación entre el Gobierno y la sociedad, así como al surgimiento de controles democráticos sobre el poder basados en la transformación de los secretos del Estado hacia la vigilancia social.

## 1. Advenimiento de la gobernanza democrática

El surgimiento de la gobernanza democrática se presentó como una salida que propuso nuevas prácticas de gobernar ante las dificultades administrativas y políticas (O'Toole, 2005) que afectaron la eficacia gubernamental en la década de los setenta. Esta salida consistió en transformar el enfoque de los componentes normativos de la democracia sobre representación y participación (Durango, Marín y Valencia, 2013) a un ejercicio práctico de mayor intervención ciudadana en los asuntos públicos y el impulso de agendas de abajo hacia arriba que vinieron a modificar la dinámica en la relación entre el Estado y la sociedad.

Desde la perspectiva teórica, la gobernanza surge para explicar el contenido de las decisiones gubernamentales y sus resultados que habían sido disputados en el turbulento entorno de cambios económicos que afectaron la

funcionalidad operativa estatal, provocando cuestionamientos sociales sobre cómo se dirigía y administraba el gasto público, la relación de provisión que mantenía el Estado hacia el ciudadano y las crecientes dificultades gubernamentales para cubrir necesidades de la población derivadas de una ineficiente planeación (Aguilar, 2013).

La gobernanza comenzó a tomar forma como marco analítico para explicar los procesos de gobierno que comprenden interacciones formales e informales entre actores públicos y sociales, que se conocen como modelos bidireccionales (Kooiman, 2003) de resolución de problemas públicos, que sustituyen el patrón de adopción de decisiones unilaterales a cargo del Estado, y que reflejan la capacidad de adaptación a cambios para efectuar nuevas formas de gestión pública (Romero, 2021) para compensar las fallas funcionales de los sistemas políticos y económicos.

El advenimiento de la gobernanza se alinea con el surgimiento de una masa crítica que comenzó a señalar las debilidades institucionales, entendiendo que podían superarse con recursos técnicos, uso del conocimiento y datos, además de aplicar nuevas regulaciones de descentralización política que llevaron al Estado a asumir un rol de coordinación basado en la interdependencia y colaboración multiactoral.

Este nuevo patrón de dirección social reconoce teórica y empíricamente el papel activo del ciudadano, su corresponsabilidad en la comunidad y atribuciones de control democrático a fin de mejorar procesos (Aguilar L., 2006) en un espacio en que se difuminan las fronteras entre lo público y lo privado (Rhodes R., 2005) que desde 1980 muestra una reconfiguración del poder donde emergen agentes del mercado y de la sociedad para colaborar con el Estado (Montes, 2021) de forma horizontal y vertical para gestionar acciones públicas. Es decir, que el Estado deja de ser el único centro encargado de hacer todo, ya que se perfilan otros centros que encuentran en el rol del Estado a un coordinador de la regulación y conducción policéntrica (Mayntz, 2005) necesario para la conducción de sociedades abiertas y democráticas.

La dispersión de centros de poder abrió lo gubernamental a la inserción de nuevos temas en la agenda pública permitiendo atender con mayor precisión las inquietudes sociales en la elaboración de las políticas públicas, quizá como un paso obligado hacia la eficacia gubernamental, más que una expresión de la voluntad política en torno a las alianzas público-sociales (Aguilar, 2013) que se ajusta a los tiempos modernos y las implicaciones de la democracia.

Los cambios fundamentales que trajo la gobernanza es la difuminación del centro en donde se adoptan decisiones para crear sistemas de interacción y colaboración, modificando los patrones de articulación en corresponsabili-

dad, basados en esquemas de coordinación y cooperación social, tanto para la provisión de servicios públicos como para la conducción de la acción colectiva (Escobar, 2021) donde intervienen múltiples actores con capacidades diferenciadas para asumir tareas de gobierno (redistribución del poder) sin restar reconocimiento al Estado como autoridad. Esto llevó a la descentralización del poder político (Rhodes, 2005) y a la cooperación pública-social por medio de redes de políticas (Rhodes, 1997), basado en el reconocimiento de campos comunes (Edelenbos y Meerkerk, 2017) para la solución de problemas y el alcance de metas sociales.

Aun cuando la nueva gobernanza apunta a la colaboración multiactoral, una de las características que definen sus procesos es el dinamismo (Kooiman, 2003) que conlleva a tensiones y diferencias entre las partes interesadas en resolver un problema. Aunque no dejan de existir diferentes apreciaciones, se reconoce que la colaboración produce mayor provecho social para eficientar los quehaceres públicos en la consecución de objetivos comunes.

Otro de los principales cambios que trajo la gobernanza consistió en transformar los principios de gobierno centralizado, jerárquico, opaco y cerrado hacia la apertura de información, con transparencia y rendición de cuentas, para dar lugar a una participación proactiva desde la sociedad civil que hace factible controlar el poder de abajo hacia arriba al publicitarlo, abrirlo y evaluarlo.

Las complejidades de los procesos de gobernanza se conforman de una intervención plural de amplios sectores, en donde se observa que la administración pública y la burocracia ya no son centros infranqueables como hace décadas, sino que están sometidos a la supervisión y vigilancia democrática (Cerrillo, 2005). Al mismo tiempo, estos procesos de gobernanza están atravesados por la transparencia y la tecnología, como herramientas clave del control democrático que ejerce la ciudadanía para alcanzar un desarrollo integral de la sociedad.

La conceptualización de la gobernanza implica un amplio debate de aspectos analíticos sobre la crisis de la gestión estatal y la dispersión del poder; fenómenos que llevaron al desplazamiento de la situación de ingobernabilidad hacia nuevas formas de organizar el poder (Aguilar, 2022), donde se vuelve relevante la participación social para legitimar y agregar valor a las decisiones públicas (Nederhand y Edelenbos, 2022), creadas en colaboración social, (Mariñez, 2017), con capacidad de producir interacciones basadas en la cooperación entre el Estado y actores no estatales (Canto, 2012), para producir efectos sociales benéficos. Esto en el entendido de que la gobernanza es una acción de cambio real, y no solamente discursiva, que se enfoca en alcanzar metas comunes para transformar el entorno en corresponsabilidad social.

## 2. Gobernanza y transparencia: su contribución al fortalecimiento de la vida democrática

La relación entre democracia y administración pública (O'Toole, 2005) tiene un hilo conductor con la transparencia porque contribuye a construir círculos de confianza en la ciudadanía. Esto da legitimidad a la autoridad (Cerrillo, 2005) al hacer visible la acción del gobierno; además, el funcionamiento de las instituciones en la gobernanza democrática se coordina en articulaciones horizontales y verticales (Montes, 2021) generando interacciones intergubernamentales e inserción de demandas sociales, cuando menos mediante consejos ciudadanos para la planeación y ejecución de las políticas públicas.

La contribución de la transparencia y la gobernanza a la vida democrática conlleva a una actuación estatal más clara, abierta, colaborativa, además de policéntrica. Arroja valor a la democracia porque ofrece información al ciudadano en condiciones de igualdad y libertad, con ella la sociedad obtiene beneficios para incidir en los asuntos públicos al proponer, evaluar y participar en la implementación de políticas públicas.

Una de las ventajas de la gobernanza y la transparencia es que marca los procesos de gobierno involucrando al ciudadano en las decisiones públicas. De allí que la transparencia sea una herramienta poderosa para el ciudadano y la sociedad civil que es fundamental para el ejercicio democrático (León, 2013) e inseparable de la democracia contemporánea porque disuelve la secrecía del Estado (Aguilar, 2007).

La transparencia es un medio de control del poder que obliga al Estado a hacer accesible la información pública (Villanueva, 2005) que poseen autoridades y sujetos encargados de la gestión pública. Esta herramienta normativa va más allá del flujo de información sobre lo que hace el gobierno, puesto que es importante que el lenguaje sea sencillo y los formatos accesibles (Fierro, 2018) para que el individuo pueda evaluar y exigir rendición de cuentas, que es una forma de conducción del diálogo, la crítica y la interacción social para controlar el poder (Schedler, 2004). Por ello, la transparencia funge como un medio de control que empodera al ciudadano para ver dentro del gobierno, evaluar, opinar y colaborar (Manoharan y Holzer, 2012) en el desarrollo de las tareas gubernamentales.

La transparencia es la herramienta que asegura el cumplimiento del derecho de acceso a la información, es decir, el derecho que tiene todo individuo y la sociedad a saber, buscar y recibir información en posesión del gobierno y las autoridades. El reconocimiento del Estado sobre la transparencia moderna surge en el contexto internacional del Estado liberal (Buendía y Salas, 2020), que descarta los secretos de Estado frente a la mirada de la ciudadanía. En el

ámbito nacional, el impulso al derecho de acceso a la información comenzó en la década de los setenta (Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2007) con el empuje social que emprendió el grupo Oaxaca. Este esfuerzo sirvió para incorporar ese derecho en la Constitución, pero la gran transformación que generó nuevas formas de relación más abiertas y transparentes entre el gobierno y la sociedad ocurrió con la creación de la Ley Federal de Transparencia de 2002 y los subsecuentes años hasta alcanzar el reconocimiento de derecho humano y garantizar su aplicación a través de instrumentos normativos e institucionales que definen la política de transparencia.

Los efectos de la transparencia y su relación con la gobernanza cobran importancia luego de la convocatoria de la Comisión Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana del Senado para llevar a cabo un ejercicio de parlamento abierto, una práctica que es entendida como una propuesta para aumentar la transparencia del Congreso. El parlamento abierto consiste en promover un conjunto de acciones diáfnas sobre el proceso legislativo, basadas en principios democráticos (Alianza para el Parlamento Abierto, 2017) para someter al escrutinio público la actividad legislativa. Tal práctica involucra la participación ciudadana y la rendición de cuentas (Puente, 2021) para recrear un ejercicio dialogístico crítico, que tiene el fin de enriquecer las decisiones de los representantes y acercarlas a la voluntad popular aportando construcciones técnicas al proceso legislativo.

La aplicación del ejercicio de parlamento abierto se contextualiza en el desarrollo del Pacto por México y la reforma en materia de transparencia en la que intervinieron actores sociales; aunque esta acción no era suficiente para alcanzar mayor transparencia. Las experiencias previas ayudaron a entender que se requería crear una ley secundaria para establecer funciones, facultades, responsabilidades, principios y procedimientos de revisión. Así, se creó la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en colaboración con representantes de colectivos de organizaciones sociales (Ruelas, 2016), que sirvió para robustecer el componente normativo de la transparencia desde una perspectiva ciudadana de corresponsabilidad democrática.

En términos teóricos el aumento de la transparencia fortalece la democracia; aunque, en cuestiones prácticas, la transparencia se limita al uso y valor social que se obtiene de la información. Es decir, la relación causa-efecto depende del uso que la ciudadanía haga de la información (Valls y Matute, 2020) y de la calidad de dicha información para que su efecto en la vida pública sea significativo y contribuya al mejoramiento de procesos democráticos.

Lo cierto es que la transparencia es necesaria para la vida democrática. De ahí que el Estado esté obligado a garantizar el derecho a la información de una manera clara, sencilla y comprensible. No se trata solamente de dar acce-

so a la información (Millán, 2008), sino de abrir una ventana de oportunidad a actores sociales para formar parte en procesos de adopción de decisiones, (OCDE, 2003) e incidir a través de espacios de interacción horizontales y multiactorales. Con ello se fortalece la calidad de la democracia y el desarrollo de libertades básicas que atraviesan la burocracia (Uvalle, 2020) y abren el universo de la información pública al escrutinio público.

Las implicaciones de la transparencia en la perspectiva de la gobernanza significan que el quehacer público no escapa del dinamismo y complejidad (Kooiman, 2003) de las interacciones multiactorales que vigilan las decisiones públicas y la forma en que se adoptan. Por eso, el derecho a la transparencia en la vida democrática es tan valioso como lo es el derecho al voto, porque significa el fortalecimiento de los controles democráticos sobre el poder político que se ponen a disposición de los ciudadanos para controlar a los gobernantes y sus acciones.

### III. Aportes de Fundar a la transparencia y la calidad de la democracia

#### 1. Sobre Fundar

El origen de Fundar, Centro de Análisis e Investigación A. C., comenzó con el lanzamiento de un programa llamado “Teoría y práctica de la democracia” (Fundar, 1999), que consistió en analizar y generar propuestas ciudadanas en torno a los presupuestos públicos con ayuda de Inter Pares y del programa especial de apoyo a la sociedad civil mexicana de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional.

Desde 1999, Fundar actúa como una organización de la sociedad civil que realiza tareas de investigación y análisis de políticas públicas. Sus funciones están asociadas a organizaciones conocidas en la literatura como *think tanks*, cuyo objetivo es alcanzar una “democracia sustantiva” (Fundar, 2022) al intentar transformar la forma en que se relaciona la sociedad y el gobierno, con apego a procesos de gobernanza, y con la misión de incidir en la realidad. Además, promueven iniciativas desde abajo hacia arriba, usando un conocimiento especializado que es socializado a través de estrategias de vinculación con actores civiles, sociales y gubernamentales, mediante el uso de medios de comunicación y difusión.

Su perspectiva, misión y visión sobre el espacio público tiene un enfoque de colaboración vinculado a componentes relacionales de la gobernanza, por ejemplo: la colaboración pública-social, la importancia del uso del cono-

cimiento como medio de validación y legitimación de la acción pública, la interdependencia entre diversos actores, y la formación de redes de políticas públicas intersectoriales e interdependientes como vías para alcanzar metas comunes.

## 2. La transparencia y su aporte a la calidad de la democracia: la incidencia de Fundar

La incidencia de Fundar sobre la transparencia se inserta en el contexto de la Alianza por el Gobierno Abierto (AGA) (OGP por sus siglas en inglés), la cual fue creada en 2011 como una asociación entre gobiernos y ciudadanos con el objetivo de construir compromisos conjuntos para fortalecer la gobernanza democrática mediante el impulso de la transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana e innovación tecnológica (Vianney, 2015). Con esta iniciativa se ha buscado, en efecto, comprometer a los gobiernos a trabajar en colaboración con organizaciones de la sociedad civil, para crear planes de acción y reformas para la construcción de acuerdos basados en la participación, con un debate abierto y plural, para legitimar las decisiones gubernamentales (Ziccardi, 2004).

Fundar logró aprovechar esta ventana de oportunidad para incidir en la política de transparencia y en el proceso de construcción de la LGTAIP (Senado de la República, 2014). Al transferir información y recomendaciones orientadas a garantizar el cumplimiento del derecho ciudadano a la información pública —que desde años atrás se intentaba impulsar— pudo brindar insumos a la ciudadanía para ejercer un mecanismo de control democrático, reducir abusos de poder y evaluar la eficacia gubernamental.

En 2015 Fundar logró cocrear con legisladores la LGTAIP, incidir en la creación de un órgano autónomo garante de la transparencia; además de transferir conocimiento y capacidades a organizaciones sociales locales a través de talleres sobre el derecho de acceso a la información. También acompañó con soporte técnico a las organizaciones durante los procesos de incidencia en la política pública, y con el monitoreo de designación de comisionados para los institutos locales de transparencia. Su objetivo fue incidir en la política de transparencia y en las leyes de acceso a la información para garantizar el acceso al derecho a la información; mientras que sus alcances se muestran en la inserción de estándares para garantizar ese derecho en la LGTAIP, además de asegurar los marcos normativos en las entidades federativas en la misma materia (Fundar, 2016).

Las estrategias que emplearon fueron de orden tecnológico y de colaboración en red, mediante la creación de un micrositio llamado *curul501.org*,

que sirvió para comunicar posicionamientos de la sociedad civil mientras se legislaba la LGTAIP, y facilitar la articulación horizontal con otros actores de la sociedad civil, como Artículo 19, Colectivo por la Transparencia y México Infórmate.

Fundar forma parte de un sistema de acción colectiva —la cual se entiende como aquellas diversas formas de intervención social en la esfera pública a cargo de actores sociales heterogéneos que luchan por una causa específica (Gallardo, 2010)—. Dicha acción consistía en robustecer el marco normativo de la transparencia, lo cual generó tensiones al interior de organizaciones sociales, además de las esperadas con actores políticos que se resistieron a adoptar cambios en el proceso de gobernar con apertura y transparencia. Sin embargo, la estrategia colectiva de crear un *problemario* para presentar propuestas al Senado (Senado de la República, 2014) funcionó. Aun cuando Fundar decidió adoptar un perfil menos protagónico de liderazgo, comparado con otras organizaciones sociales que conformaron la acción colectiva, su intervención detrás de los reflectores brindó resultados favorables a la sociedad, que contribuyen a aumentar la calidad de la democracia debido a la participación que tuvo en la creación del entramado normativo e institucional de la transparencia.

### 3. La calidad de la democracia: definición, dimensiones y escala aplicada a la incidencia de Fundar

La contribución del indicador que se presenta sirve a los índices que miden el apoyo a la democracia y el compromiso político que asumen los gobiernos para involucrar a ciudadanos en la toma de decisiones, puesto que se enfoca más en el tema de participación ciudadana que a los procesos electorales —a diferencia de los índices de la democracia que miden la participación mediante promedios de asistencia a las urnas—. Esto aportará a la sociedad explicaciones que ayudarán a comprender el significado sobre el desempeño que tiene Fundar en la sociedad civil en favor de la calidad de la democracia.

Es factible medir la democracia porque los valores, principios, normas e instrumentos que la componen y definen como un régimen de gobierno basado en el poder soberano del pueblo encuentra vínculos con aspectos que aportan valor a su legitimidad (Sartori, 1993) como es la transparencia, accesibilidad a la información y participación para hacer eficiente el funcionamiento del control sobre el poder. Estos componentes ayudan a determinar la calidad y funcionamiento de la democracia; además de que permiten identificar hacia dónde irá en el futuro y cómo se está viviendo hoy la democracia.

El aporte de Fundar a la democracia con el impulso de la transparencia se puede vincular con tres aspectos generales sobre calidad de la democracia: 1) calidad democrática de control, 2) de funcionamiento de los procesos, y 3) de gestión de resultados.

#### 4. Definición conceptual

El concepto calidad de la democracia es multidisciplinario (Alcántara, 2008); comprende aspectos como la sistematización de procesos de gestión y la mejora continua (Camisón, *et al.*, 2006) relativos a la calidad y que, aplicados a la democracia, permite detectar las oportunidades para hacer eficiente el funcionamiento de ésta.

Por lo tanto, la calidad democrática es el conjunto de acciones que contribuyen a mejorar el funcionamiento de la forma de gobernar con base en el establecimiento de reglas, procesos participativos igualitarios, libres y abiertos, que dan al ciudadano el poder de controlar las acciones de los gobernantes electos, y que se pueden observar mediante la formación de valores democráticos, contribución a la legalidad del Estado de derecho, efectividad de la transparencia, participación y consenso.

#### 5. Las dimensiones de la calidad de la democracia

La primera dimensión que se considera para analizar la calidad democrática refiere a los mecanismos que tiene el ciudadano para controlar el poder público y el actuar de la autoridad, donde sobresalen la transparencia y rendición de cuentas como herramientas de control que empoderan a los ciudadanos. Esta dimensión alude al grado en que se emplean herramientas y valores que caracterizan los procesos democráticos de los gobiernos, a fin de que los ciudadanos cuenten con acceso a la información para involucrarse en los asuntos públicos, y el beneficio que arroja la información para la sociedad.

La segunda dimensión por considerar es la participación ciudadana proactiva (Putnam, 2000), entendida como un componente clave de la democracia que sirve para expresar las voluntades de las partes sin intermediaciones. Empíricamente, se trata de la oportunidad que tiene (o no) la sociedad civil organizada de incidir en las decisiones públicas y de proponer reformas a las leyes. Aunque no hay que perder de vista que la participación de la sociedad civil no se traduce en lo inmediato en un buen desempeño de la democracia (Somuano, 2011); simplemente indica que los individuos se involucran en asuntos de la comunidad.

La participación proactiva se logra desarrollar cuando existen mecanismos y espacios de interlocución entre la ciudadanía y las instituciones gubernamentales para sugerir a la autoridad (Olvera y Al., 2002) formas de atender lo que afecta a la sociedad. En la práctica, este ejercicio produce una redistribución del poder y una transformación de la relación entre sociedad y Estado, para abordar asuntos públicos en colaboración que abonan a la calidad de la democracia, en la medida en la que los ciudadanos tienen oportunidad de proponer, intervenir y aportar capacidades sociales a los asuntos públicos.

La tercera dimensión es sobre los espacios interactivos-deliberativos, entendidos como medios para efectuar discusiones abiertas y plurales entre individuos o grupos sociales con autoridades, donde importa el intercambio de ideas en libertad para alcanzar la construcción de decisiones conjuntas mediante procesos de gobernanza como vías para mejorar la forma de gobernar (Ziccardi, 2014) y eficientar los resultados del gobernar.

La cuarta dimensión atiende la importancia de verificar la existencia y aplicación del Estado de derecho en relación con mecanismos de protección normativa sobre transparencia, para que la participación de la ciudadanía en la vida pública sea libre de cooptaciones políticas y se tenga un goce pleno del derecho de acceso a la información contemplado en la LGTAIP.

Tabla 1  
Dimensiones de la calidad de la democracia

Dimensiones	Objetivo	Descripción	Indicador
Control democrático	Examinar la capacidad de control que ejercen los ciudadanos sobre el poder político y las acciones de la autoridad.	Son instrumentos que sirven a los ciudadanos para vigilar el funcionamiento del gobierno y poder evaluarlo.	Formación de valores y definición de reglas sobre transparencia.
Participación proactiva	Analizar la posibilidad que tiene la ciudadanía de participar e incidir en la vida pública sin necesidad de esperar a ser convocada por la autoridad.	Significa que la sociedad tiene la capacidad y medios para influir en los procesos políticos, proponer iniciativas de acción gubernamental, anticiparse a las decisiones del gobierno y colaborar directamente.	Efectividad de mecanismos de participación y colaboración en el ciclo de las políticas públicas o en la elaboración de una ley.

Espacios interactivos-deliberativos	Identificar los alcances de las interacciones público-sociales que ocasiona la discusión pública para alcanzar consensos.	Significa que las interacciones formales e informales entre actores públicos y sociales conducen a discusiones de carácter plural y útiles para analizar pros y contras, lejos de coerción, violencia o chantaje.	Efectividad de consenso Interacciones horizontales
Garantismo	Analizar las condiciones, reglas y formas de llevar a cabo procesos, acceso a derechos y sus garantías.	Hace énfasis en garantizar el pleno goce de los derechos ciudadanos.	Contribución a la legalidad del Estado de derecho

FUENTE: elaboración propia.

## 6. Indicadores de la calidad de la democracia aplicados a la incidencia de Fundar en la promoción de la transparencia en la creación de la LGTAIP

A pesar de las tensiones generadas en el proceso de colaboración en el que participó Fundar junto a otras organizaciones sociales, durante la creación de la LGTAIP lograron insertar propuestas sobre transparencia para ampliar sujetos obligados y sanciones, aportando valor a la calidad de la democracia al generar controles ciudadanos sobre el poder, mejoras a la formación de valores democráticos y la efectividad de la transparencia desde la ley para garantizar su ejecución práctica.

A continuación, se presenta una tabla con las principales propuestas elaboradas por Fundar que se impulsaron durante la creación de la ley para mejorar la política de transparencia.

## Tabla 2

### Principales propuestas de Fundar en materia de transparencia

1. Expedir una ley general de transparencia para ejercer un marco normativo sobre transparencia que sea aplicable a la Federación, estados y municipios. Homologación de marcos normativos sobre transparencia y acceso a la información.
2. Creación de un órgano especializado y autónomo para velar por la transparencia.
3. Incorporar nuevos sujetos obligados para que aquellos que reciben recursos públicos transparenten su ejercicio y lo hagan en formatos abiertos.
4. Procesos plurales y participativos para designación de los comisionados a fin de conseguir autonomía y especialización de estos.
5. Crear condiciones para publicar información de acceso restringido cuando sean asuntos de interés público.
6. Fortalecer las sanciones ante incumplimiento de entrega de información.

FUENTE: elaboración propia con base en documentos y opiniones de Razones Fundar (Fundar, 2014).

La ampliación de sujetos obligados en materia de transparencia evidencia un aporte sustancial a la calidad de la democracia durante el proceso de creación a la LGTAIP, debido a que Fundar fue un actor clave que dio opiniones y consejos a legisladores a través de diversos comunicados escritos (Fundar, 2014) y orales que expusieron ante comisiones legislativas. Este aspecto es clave para entender la dinámica de las interacciones y la efectividad o alcance del consenso a partir de la utilidad de la inteligencia social que brindó Fundar, ya que el desarrollo de interacciones multiactorales favorecieron el intercambio de recursos cognitivos, técnicos y políticos que se aprovecharon para la elaboración de la LGTAIP.

Las propuestas que presentó Fundar para fortalecer la transparencia contribuyeron a la mejora de procesos relacionados a las reglas de la democracia, la formación de reglas para el acceso a la información y a la legalidad, aportando elementos para la mejora del funcionamiento de la transparencia que inciden en la calidad de la democracia.

Con la ampliación de los sujetos obligados en la ley se contribuye a la legalidad del Estado de derecho y a la formación de reglas sobre transparencia. Esto significa que se ganó un espacio de control democrático que comprende a todo el espectro público al establecer garantías normativas que sacan de la secrecía a cotos de poder que reciben recursos públicos para hacerlos visibles y tenerlos vigilados.

Este logro también influye en términos del establecimiento de las reglas que pautan las interacciones entre sociedad y gobierno (Cerrillo, 2005), para

dar certidumbre social sobre lo que hace el gobierno, y de hacer efectivo el consenso derivado de la discusión abierta al incorporar elementos de carácter normativo (ampliación de sujetos obligados) para reforzar los controles democráticos.

En términos de resultados y de contribución a la legalidad, la incidencia de Fundar es útil a la calidad de la democracia debido a que se incorpora a todos los actores que reciben recursos públicos. Con ello se dota al ciudadano del poder para hacer cuestionamientos sobre las acciones, funciones, desempeño y facultades que competen a cada responsable, sometiéndolos al escrutinio público, cuyo beneficio abona a reducir la desconfianza ciudadana (Valdez y Huerta, 2018) sobre el uso de los recursos públicos.

Otra evidencia empírica del aporte de Fundar a la calidad de la democracia, que concierne tanto a la formación de reglas que miden la *dimensión sobre* el control democrático como de la contribución a la legalidad en la dimensión del garantismo, se muestra con la propuesta de creación de un órgano autónomo con el fin de garantizar, vigilar y proteger el derecho a la información. Esto se concretó con la creación del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), después de que se publicó la LGTAIP en 2015, basada en el impulso de dinámicas horizontales, lo que representa un cambio de gran calado para la calidad de la democracia al dotar a ciudadanos de un centro de poder fuera del alcance del control gubernamental.

A la luz de la gobernanza, este resultado implica cuando menos la colaboración pública-social, la asociación en redes de políticas mediante las que se representan intereses sociales, la participación proactiva de Fundar y el logro de metas comunes sobre un valor deseado por la sociedad. Además, implica la efectividad de colaboración en la creación de la ley y su contribución a la legalidad.

En relación con la dimensión de espacios de interacción-deliberación, sobresale la decisión de Fundar de sumarse al tejido de redes de políticas que desde dinámicas horizontales —aunque no carentes de tensiones, dinamismo y diversidad de intereses— actuaron en colaboración, articulando la Red por la Transparencia para potencializar las opiniones expresadas individualmente por los colectivos y abrir una vía para deliberar con las autoridades sobre lo que para ellos tenía que legislarse en materia de transparencia. La colaboración de Fundar en procesos de interacción horizontales y multiactorales también genera un cambio para la relación sociedad-Estado, que se traduce en modificaciones sustantivas sobre los procesos políticos al transformar prácticas de clientelismo a dinámicas de colaboración, diálogo y deliberación.

Respecto a la efectividad de los mecanismos de participación, hay evidencia que indica que la difusión de información pública va en aumento (2021); aunque, en términos de la calidad de la información (completitud, claridad y celeridad), el promedio se ubica en .64 en un rango entre 0 y 1. El mismo estudio deja ver los desafíos sobre el acceso a datos en la Plataforma Nacional de Transparencia, ya que es difícil para la ciudadanía encontrar información sobre las actividades de los sujetos obligados (Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2021). Lo mismo ocurre con la participación que encuentra barreras para incorporar opiniones ciudadanas e intervención en la gestión pública. Es evidente que hay mucho por mejorar al respecto.

Aunque la calidad de la información todavía no es la esperada por los ciudadanos, el acceso a información pública va en aumento. En consecuencia, los niveles de secrecía que mantenían los gobiernos están aminorando, y esto muestra la importancia que adquieren las propuestas de ampliación de sujetos obligados, así como la homologación normativa y creación del órgano garante que impulsó Fundar.

Si bien el entramado jurídico es un elemento necesario para el fortalecimiento de la calidad democrática —debido a que establece las normas de acceso a la información, su objeto, disposiciones generales, principios y procedimientos—, también es cierto que las características del sistema político juegan un rol determinante para que los procesos de gobernanza muestren lo efectos deseados. Es decir, se advierte que la incorporación de la transparencia en la ley es apenas un paso para efectuar cambios institucionales, en donde cobra importancia notar el esfuerzo social y la incorporación de la inteligencia de Fundar y otras organizaciones sociales que promueven esfuerzos encaminados a mejorar la calidad de la democracia.

Lo anterior tiene sustento en que los mecanismos de participación y colaboración pública-social, que se insertaron en el contexto de la AGA, permitieron a Fundar formar parte del proceso de cocreación legislativa y emitir opiniones informadas ante comisiones legislativas y foros organizados por legisladores. Esto favoreció avanzar la protección de garantías en el marco jurídico federal sobre transparencia que, pese a su sustento en la Constitución desde 1977, no fue sino hasta 2015 que se establecieron las garantías para hacer válido el artículo 6o. constitucional, otorgando el derecho a la información a cualquier persona sin necesidad de justificar el uso que desea hacer de la información.

Respecto a las limitantes de la colaboración de Fundar, analizadas desde el enfoque de la gobernanza, se identifica que tanto el proceso como los resultados tienen importantes desafíos por superar para formalizar los resultados de la participación y dar certidumbre a los acuerdos generados, debido a que

no hay evidencia de la existencia de un carácter vinculante sobre las deliberaciones entre legisladores y expertos. Esto muestra la fragilidad para garantizar el respeto a los acuerdos, y deja a la buena voluntad de las autoridades que las decisiones adoptadas en consenso se vean reflejadas en la ley.

En la siguiente tabla se muestra un análisis de las dimensiones y sus relaciones con los componentes normativos de la calidad de la democracia y valores; procesos de calidad y mejora de funciones; y las relaciones con la gobernanza aplicados a la colaboración de Fundar en la promoción de la transparencia durante la creación de la LGTAIP.

Tabla 3  
 Análisis de indicadores aplicados a la colaboración de Fundar

<i>Dimensión de la calidad de la democracia</i>	<i>Dimensión I: control democrático</i>	<i>Dimensión II: participación proactiva</i>	<i>Dimensión III: espacios de interacción-de-liberativos</i>	<i>Dimensión IV: garantismo</i>
<i>Componentes normativos de la democracia y valores</i>	Control ciudadano del poder político, accesibilidad, libertad de expresión, asociación, difusión, máxima transparencia y rendición de cuentas.	Igualdad, libertad de expresión, asociación.	Libertad de expresión, igualdad, asociación, deliberación, pluralismo y tolerancia.	Legalidad, libertad, igualdad.
<i>Procesos de calidad y mejora de funciones sobre la democracia</i>	Legitimidad y poder soberano en el pueblo.	Principio de representación política, redistribución del poder y descentralización.	Representación, legitimidad y de poder soberano en el pueblo, redistribución del poder, descentralización e incorporación de saberes sociales.	Reglas, procesos y garantía de derechos.

<i>Relaciones con la gobernanza</i>	Dinámicas horizontales, colaboración y deliberación.	Colaboración en redes de políticas, deliberación, interdependencia, dinamismo, diversidad y complejidad.	Deliberación, colaboración en redes de políticas, interdependencia, dinamismo y complejidad.	Resultados y legitimidad.
-------------------------------------	--	--	--	---------------------------

FUENTE: elaboración propia

La tabla anterior se complementa con una escala de colaboración que muestra las equivalencias sobre calidad de la democracia (CD) en la participación de Fundar durante la creación de la LGTAIP. Se ponderan los valores según el tipo de participación de Fundar de la siguiente forma: *incipiente*, equivale a la evidencia de una intervención basada en la emisión de opiniones técnicas y críticas; *baja*, equivale a participación consultiva sin voto ni vinculación y emisión de propuestas; *media*, equivale a deliberaciones e intercambio de opiniones con autoridades, y *alta*, refiere a un nivel de cocreación e incorporación de opiniones y recomendaciones trabajadas en conjunto para definir reglas y establecer procesos en la ley. Adicionalmente se incorporan un enlace a los documentos analizados que arrojan evidencia empírica de la colaboración de Fundar en la LGTAIP. Para la construcción de la escala se revisaron informes de actividades legislativas (Senado de la República, 2015) además de informes de Fundar de 2014 y 2015.

Tabla 4  
 Escala de colaboración aplicada a Fundar en la defensa  
 de la transparencia

Participaciones de Fundar	Valor				
		0 - .25	.26 - .50	.51-.75	.76 - 1
	Tipo de participación				
		Crítica y opinión técnica	Consultiva y propuestas	Deliberativa	Cocreación
	Nivel de aporte a la calidad democrática				
	incipiente	bajo	medio	alto	
Foros 1) Foro Transparencia y Rendición de Cuentas: El Debate Actual; 2) Retos y Alcances de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública		X			
Colaboración de gobierno abierto 1) Integración del Comité Técnico de Seguimiento y Acompañamiento de la Comisión Anticorrupción y Participación Ciudadana del Senado LXII Legislatura; 2) Audiencia pública y Dictaminación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información; 3) mesas de diálogo análisis de la transparencia; 4) Audiencias públicas LFTAIP			X		
Colaboración en Comisiones legislativas 1) Comentarios a la Ley general de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados; 2) Recomendaciones de cambio a la Ley General de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados; 3) Versión estenográfica de la reunión de trabajo para la instalación del equipo redactor de la legislación secundaria en materia de leyes de transparencia; 4) Reflexiones sobre el Derecho de Acceso a la Información y la iniciativa de Ley General de Transparencia; 5) Colaboración en procesos de designación de comisionados del INAI.				X	

<p>Formación de opinión pública y divulgación</p> <p>1) Reforma pendiente de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; 2) Los presupuestos transversales como herramienta para garantizar los derechos humanos; 3) La Alianza para el Gobierno Abierto: compromiso y oportunidad para el Estado mexicano; 4) Publicación de las declaraciones de situación patrimonial y de intereses de las y los diputados en México; 5) Regular en todos los niveles de gobierno el uso de la publicidad oficial; 6) Secreto fiduciario en los fideicomisos que involucran recursos públicos; 7) Transparencia en el Congreso: candil de la calle, oscuridad de su Pleno; 8) Transparencia en préstamos de instituciones financieras internacionales; 9) Vinculación y participación ciudadanas en la Cámara de Diputados; 10) Transparencia Presupuestaria; 11) Transparencia y en lo oscurito</p>	X			
<p>Artículos</p> <p>1) Acceso a la información y transparencia en México; 2) Poder Legislativo en México; 3) Transparencia Presupuestaria y Rendición de Cuentas;</p>	X			
<p>Posicionamientos y presencia en medios</p> <p>1) Comunicación al Secretariado Técnico en la Alianza para el Gobierno Abierto en México; 2) Documentos relacionados con el procedimiento de elaboración de las leyes secundarias en materia de transparencia; 3) La iniciativa de la Ley General de Transparencia debe mejorarse para garantizar los objetivos; 4) En riesgo Sistema Nacional de Transparencia; 5) La fragilidad de nuestro derecho a la información;</p>	X			

7) Aun se debe trabajar en iniciativa de Ley de Transparencia: Justine Dupuy; 8) Más de 300 ONGs comparten ocho preocupaciones sobre la Ley General de Transparencia; 9) Copresidentes de la AGA solicitan al gobierno y congreso mexicanos frenar intentos de retroceso en la ley general de transparencia; 10) La transparencia no puede esperar más; Sin transparencia no se podrá restaurar la confianza; 11) ¿México dejará de ser pionero en materia de transparencia?; 12) Frente a resistencia, Curul 501 se renueva; 13) Transparencia: Avances en el dictamen a pesar de la permanencia de preocupaciones; 14) Ley de transparencia deber ser prioridad para los Diputados; 15) Pasos lentos, cambios urgentes; 16) Las reformas ausentes; 17) Transparencia: de la Ley a la realidad; 18) Los retos de la transparencia; 19) Mandan la ley de transparencia a la congeladora.			
--	--	--	--

FUENTE: elaboración propia.

Los resultados arrojan un valor promedio de .58 de aporte de Fundar a la calidad de la democracia en el proceso de construcción de la LGTAIP, equivalente a un nivel medio de contribución a la calidad de la democracia. El resultado se obtuvo de la suma de 6 indicadores valorados de 0 a 1.

Con este resultado se prueba que la participación de Fundar en la defensa de la transparencia tiene una incidencia y aporte a la sociedad que se relaciona con el control democrático, la participación proactiva, los espacios interactivos-deliberativos y el garantismo al participar elaborando artículos, colaborando en foros, comisiones legislativas y formando opinión pública mediante la divulgación de información sobre el derecho a la transparencia.

#### IV. Conclusiones

En las democracias es fundamental que los ciudadanos conozcan la verdad sobre el estado de los asuntos y problemas públicos. De ahí que la transparencia sea el instrumento de política pública que, sobre la base del principio de máxima publicidad, concreta el derecho a la verdad. Este derecho consiste en que los ciudadanos conozcan las evidencias y la valoración que la autoridad hace sobre la vida pública; lo que es clave para contrarrestar la mentira, las

percepciones y las afirmaciones ideológicas. La transparencia eleva la calidad de la democracia, pues sirve para conocer al gobierno y garantizar el derecho humano de acceso a la información que es el derecho a saber y recibir información pública.

La naturaleza de los aportes a la calidad de la democracia que dejó la participación de Fundar en el tema de transparencia deja ver que es una organización de carácter reformista que ofrece beneficios públicos en el ámbito nacional y repercute en la ampliación de derechos en la esfera pública. Con ello, contribuye a una mejor gestión de procesos, funciones y resultados de la democracia, basados en la formación de valores democráticos por su contribución a la legalidad del Estado de derecho y la efectividad de la transparencia.

El rol de Fundar es importante porque ayudó a crear y desarrollar procesos de gobernanza en aras de impulsar la transparencia como una herramienta útil para la ciudadanía a fin de evaluar y controlar las decisiones del gobierno. También es un actor clave en el paso hacia procesos de gobierno horizontal, colaborativo y deliberativo, que aportan elementos al funcionamiento de la calidad de la democracia al lograr transmitir inteligencia social que repercute en garantías del derecho de acceso a la información y un ejercicio más amplio sobre la transparencia.

La participación de Fundar en procesos de deliberación pública arroja evidencia empírica de la construcción en cocreación de un nuevo entramado legal sobre la transparencia mediante formas dinámicas de coordinación pública-social que se desarrolló en espacios de interacción y deliberación abiertos para celebrar el diálogo público sobre las cuestiones de la transparencia en México y de su órgano garante.

Además, la incidencia de Fundar en la política de transparencia muestra aportes a la calidad de la democracia que contribuyen a mejorar el funcionamiento y procesos de deliberación entre ciudadanos y gobernantes. Estos procesos son necesarios para la construcción de políticas públicas (Mariñez, 2017) en los que importa integrar la inteligencia social para alcanzar los beneficios colectivos que se espera lograr en procesos de gobernanza democrática, ya que esto contribuye a mejorar el funcionamiento del sistema al brindar insumos para ejercer control sobre la autoridad, es decir, mecanismos de control, vigilancia y participación que anteriormente no tenían importancia en democracias con tintes autoritarios.

El aporte de Fundar sobre la defensa de la transparencia representa un salto cualitativo en la calidad de la democracia donde adquieren importancia los valores democráticos de libertad y responsabilidad (Diamond y Morlino, 2004) que indican aspectos de una democracia formal (Barreda, 2011) y que constituyen la base para incorporar instrumentos de control sobre el po-

der político. La aplicación de indicadores sobre la calidad de la democracia para la mejora continua de procesos democráticos se observa en dos sentidos: 1) legalmente, con base en el contenido jurídico estipulado en la LGTAIP y 2) empíricamente, mediante la defensa del acceso al derecho a la información para que los ciudadanos cuenten con mecanismos de control democrático.

Por escasos u ocasionales que ocurran los episodios de participación en el nivel de cocreación, como fue el caso de la creación de la LGTAIP, se muestra que la participación e impulso a derechos promovidos desde la sociedad civil contribuye a formar decisiones colectivas democráticas que enriquecen la manera en que se conduce el ejercicio del poder público (Monsivaís, 2015). La contribución de Fundar arroja un valor medio a la calidad de la democracia, con base en la escala de colaboración aplicada a Fundar en la defensa de la transparencia, que además muestra evidencia de la colaboración en el intercambio de opiniones y la búsqueda de acuerdos legales para generar un control democrático al servicio de los ciudadanos y un mayor alcance del derecho a la información pública y la transparencia.

## V. Bibliografía

- Aguilar, L. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar, L. (2013). *Gobierno y administración pública*. Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar, L. (2022). *Acerca del Gobierno. Propuesta de teoría*. El Colegio de Jalisco; Tirant lo Blanch; Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Aguilar, J. (2007). Transparencia y democracia: claves para un concierto. *Cuadernos de Transparencia*, 10.
- Alcántara, M. (2008). Luces y sombras de la calidad de la democracia en América Latina. *Quórum. Revista de pensamiento iberoamericano*, (22), 169-181.
- Alianza para el Parlamento Abierto. (2017). Principios de Parlamento Abierto en México. <https://www.parlamentoabierto.mx/principios/>
- Almond, G. y Verba, S. (1963). *The Civic Culture. An Approach to Political Culture*. Princeton University Press.
- Altman, D. y Pérez-Liñán, A. (2002). Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness and Participation in Eighteen Latin American Countries. *Democratization*, 9(2), 85-100.

- Anheier, H. (2020). *Governance. What are the Issues?* Oxford University.
- Ansell, C. y Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-57. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Banco Mundial. (1992). *Gobernanza y Desarrollo*. 1-69.
- Barreda, M. (2011). La calidad de la democracia: Un análisis comparado de América Latina. *Política y gobierno*, 265-295.
- Beltran, M. (1985). La burocracia y la crisis del “Welfare State”. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 48.
- Bobbio, N. (2012). *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica.
- Buendía, A. y Salas, I. (2020). Mirar la transparencia desde el discurso. Un acercamiento a las universidades públicas mexicanas. *Gestión y Política Pública*, 29(1), 3-35.
- Bülmann, M. y Al., E. (2012). The democracy barometer: A new instrument to measure the quality of democracy and its potential for comparative research. *European Political Science*, 11(4).
- Camisón, C., Cruz, S. y González, T. (2006). *Gestión de la calidad: Conceptos, enfoques, modelos y sistemas*. Pearson Educación.
- Camou, A. (2013). *Gobernabilidad y democracia*. Instituto Federal Electoral.
- Cejudo, G. (2021). *Métrica de Gobierno Abierto*. Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Centro de Investigación y Docencia Económicas. (2021). *Métrica de Gobierno Abierto 2021*. CIDE, INAI.
- Cerrillo, A. (2005). La gobernanza hoy: introducción. En A. Cerrillo, *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Collado, H. (2015). Incidencia política: concepto, importancia y herramientas. Herramienta para redes y entidades de custodia del territorio. *Quaders per a entitats de custòdia del territori*.
- Cunill, G. (2008). La construcción de ciudadanía desde una institucionalidad pública ampliada. En R. M. (Coord), *Democracias/Estado/Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Dahl, R. (2004). Los sistemas políticos democráticos en los países avanzados: éxitos y desafíos”. En A. Boron, *Nueva Hegemonía Mundial. Alternativas de cambio y movimientos sociales*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

- Diamond, L. y Morlino, L. (2004). The Quality of Democracy: An Overview. *Journal of Democracy*, 15(4), 20-31.
- Durango, G., Marín, M. y Valencia, J. (2013). *La participación política como derecho fundamental: análisis desde la democracia deliberativa*. Universidad Nacional de Colombia.
- Edelenbos, J. y Meerkerk, I. (2017). Finding common ground in urban governance networks: what are its facilitating factors? *Journal of Environmental Planning and Management*.
- Emerson, K., Nabatchi, T. y Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1-29.
- Escobar, O. (2021). Gobernanza colaborativa, participativa y deliberativa: Avanzando la innovación democrática para la acción pública. En A. Romero, y A. Alejo, *Panorama de la Gobernanza. Perspectivas y Retos para su Estudio en Iberoamerica*. Tirant lo Blanch.
- Ferrajoli, L. (2011). Poderes Salvajes. Trotta.
- Fierro, A. (2018). Derecho de acceso a la información entre la Constitución y la realidad. *Cuestiones Constitucionales*, (39), 65-88.
- Franklin, A. y Ebdon, C. (2007). Democracy, Public Participation and Budgeting”. En R. Box, *Democracy and Public Administration*. ME Sharpe.
- Fuentes, A. (1994). *Ciudades intermedias en México. Un mecanismo de participación corresponsable*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Fundación Konrad Adenauer. (2022). *Índice de Desarrollo Democrático de México*, Polilat.com; Instituto Nacional Electoral (INE); Confederación USEM; Centro de Estudios Políticos y Sociales (CEPOS).
- Fundar. (1999). *Informe institucional 1999*.
- Fundar. (2014). *Razones Fundar*. <https://Fundar.org.mx/razones-Fundar-propuestas-para-un-nuevo-sexenio-2/?ID=#.VH9zdYf14gt>
- Fundar. (2022). ¿Quiénes somos? <https://Fundar.org.mx/somos/#toggle-id-5>
- Fundar, (2016). *Informe institucional 2015*.
- Gallardo, L. (2010). La acción colectiva compleja de carácter democrático participativo y la construcción de ciudadanía, *Espiral*, 17(49).
- García, M. L. (2000). La incorporación gradual de la participación ciudadana en el proceso de planeación. *Carta Económica Regional*, (3), 32-39.
- Greenwood, S., Singer, L. y Willis, W. (2021). Collaborative Governance Principles, Processes, and Practical Tools. *Routledge*.
- Guerrero, E. (2008). *La transparencia*. Nostra Ediciones.

- Hevia, F. y Vergara-Lope, S. (2011). ¿Cómo medir la participación? *Creación, validación y aplicación del cuestionario de conductas de participación*, CIESAS-INDESOL.
- Instituto Belisario Domínguez. (2019). *El rol de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas*. <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/4432>
- Instituto de Investigaciones Jurídicas. (2016). *Gobernanza en una sociedad global: el enfoque socialdemócrata. Igualdad de oportunidades y participación para mujeres y hombres, pobres y ricos, países en desarrollo, en transición y desarrollados*. UNAM.
- Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. (2007). *Reforma al artículo 6o. constitucional que establece el acceso a la información pública como un derecho fundamental de los mexicanos*.
- Kerstenetzky, C. (2017). *El Estado de bienestar social en la edad de la razón: la reinversión del Estado social en el mundo contemporáneo*. Fondo de Cultura Económica.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as governance*. SAGE.
- Krane, D. (2007). Democracy, public administrators, and public policy. En R. Box, *Democracy and Public Administration*, M. E. Sharpe.
- León, C. (2013). La construcción de la agenda de políticas desde un enfoque de transparencia y rendición de cuentas. En C. León y S. Mora, *Las políticas públicas: incidencia en la construcción de la agenda de transparencia y rendición de cuentas* (19-36). UNAM.
- Levi-Faur, D. (2012). *The Oxford handbook of governance*. Oxford University Press.
- Manin, B. (2006). *Los principios del gobierno representativo*. Alianza Editorial.
- Manoharan, A. y Holzer, M. (2012). *E-Governance and Civic Engagement: Factors and Determinants of E-Democracy*. Information Science Reference.
- Mariñez, F. (2000). *Estado, bienestar y sociedad. La globalización y lo social*. Trillas.
- Mariñez, F. (2016). Los saberes cívicos en la innovación de la gestión pública. *Convergencia, Revista de Ciencias Sociales*, (70).
- Mariñez, F. (2017). La innovación pública como base de la gobernanza colaborativa en las políticas públicas. En F. Mariñez, *Políticas públicas y participación colaborativa* (63-86). El Colegio de Jalisco.

- Mayntz, R. (2005). Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza. En A. Cerrillo, *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Mazzuca, S. (2007). Reconceptualizing democratization: access to power versus exercise of power. En G. Munck, *Regimes and Democracy in Latin America: Theories and Methods*. Oxford University Press.
- Merino, M. (2001). *La participación ciudadana en la democracia*. Instituto Federal Electoral.
- Millán, H. (2008). Las cuentas de la rendición de cuentas: hacia una síntesis. En H. Millan, y A. Natal, *Rendición de cuentas, democracia y sociedad civil en México (297-329)*. El Colegio Mexiquense.
- Monsivaís, A. (2015). Hablar de Política, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Nueva Época*, año LX, (223), 27-60.
- Montes, L. (2021). Gobernanza y poder. Transformación de los patrones de articulación entre actores públicos, privados y sociales. En A. R. Tarín y A. Alejo, *Panorama de la Gobernanza. Perspectivas y retos para su estudio en Iberoamérica*. Tirant lo Blanch.
- Nederhand, J. y Edelenbos, J. (2022). Legitimate public participation: A Q methodology on the views of politicians. *Public Administration Review. American Society for Public Administration*, 522-536.
- OCDE. (2003). *Información, consulta y participación pública en la elaboración de políticas: instaurar un gobierno abierto en los países miembros de la OCDE*, (17).
- Olvera, A., y Al, E. (2002). *Los consejos ciudadanos de seguridad. Diagnóstico y guía de operación*. Obtenido de Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública/Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana. <http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/>
- Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores. (2015). *Fundamentos conceptuales sobre la gobernanza*. XXV Asamblea General Ordinaria.
- O'toole, L. (2005). Las implicaciones para la democracia de una burocracia en red. En A. Cerrillo, *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Peters, G. (2005). Gobernanza y burocracia pública: ¿nuevas formas de democracia o nuevas formas de control? *Foro Internacional*, 45(4), 585-598.

- Peters, G., y Pierre, J. (2005). ¿Por qué ahora el interés por la gobernanza? En A. Cerrillo, *La gobernanza hoy: 10 Textos de Referencia*, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Prieto, R. (2005). Democracia y neocapitalismo en la década de los ochenta. Las “dos” izquierdas frente a la gobernabilidad”. *Polis*, (10). <http://journals.openedition.org/polis/7583>
- Puente, K. (2021). El parlamento abierto en México. Estudio introductorio. En K. Puente, *El Congreso Mexicano y el parlamento abierto. Transparencia, participación ciudadana, innovación, integridad y responsabilidad parlamentarias*. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.
- Puerta, M. (2016). Crisis de la democracia. Un recorrido por el debate en la teoría política contemporánea, *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, 23(65).
- Putnam, R. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. Simon y Schuster.
- Rabotnikof, N. (2005). *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*. UNAM.
- Requena, C. (2014). *Gobernanza: Reto en la relación Estado-sociedad*. Lid.
- Rhodes, R. (1997). *Understanding Governance*. Open University Press.
- Rhodes, R. (2005). La nueva gobernanza gobernar sin gobierno. En A. Cerrillo, *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Rivas, J. (2015). *Calidad de la democracia y desarrollo democrático*. Instituto de Ciencias Políticas y Sociales (Working paper 335).
- Romero, A. (2021). La evolución de la gobernanza y de las políticas públicas en los modelos de administración pública. En A. R. Tarín, y A. Alejo, *Panorama de la Gobernanza. Perspectivas y Retos para su Estudio en Iberoamérica*. Tirant lo Blanch.
- Ruelas, A. (2016). La transparencia en México: un trabajo colectivo. *Análisis*, (4); *Friedrich Ebert Stiftung*.
- Schedler, A. (2004). *¿Qué es la rendición de cuentas?* Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Salas, A. B. (2020). Mirar la transparencia desde el discurso Un acercamiento a las universidades públicas mexicanas. *Gestión y Política Pública*, 29(1), 3-35.
- Salazar, L. y Woldenberg, J. (2016). *Principios y valores de la democracia*. Instituto Federal Electoral.

- Sartori, G. (1993). *¿Qué es la democracia?* Tribunal Federal Electoral.
- Senado de la República (2014). Versión Estenográfica de la Reunión de Trabajo, para la instalación del equipo redactor de la Legislación Secundaria en materia de Leyes de <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/versiones/15877-version-estenografica-de-la-reunion-de-trabajo-para-la-instalacion-del-equipo-redactor-de-la-legislacion-secundaria-en-materia-de-leyes-de-transparencia.html>
- Senado de la República (2015). *Tercer informe de actividades de la Comisión Anticorrupción y Participación ciudadana*.
- Sommano, M. F. (2011). *Sociedad civil organizada y democracia en México*. El Colegio de México.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (s.f.). Criterios del Poder Judicial de la Federación. Transparencia y Derecho a la Información en Materia Electoral. <https://www.scjn.gob.mx/Transparencia/Documents/Criterios-PJF/Tesis%20Transp%20e%20Inf%20Electoral.pdf>
- Uvalle, R. (2020). Relevancia de la transparencia en los procesos contemporáneos de la sociedad y el Estado. En R. Aguilera, *Transparencia y gobernanza en los gobiernos locales en México*. UNAM.
- Valdez, A., y Huerta, D. (2018). El financiamiento de los partidos políticos y la confianza ciudadana en México. *Intersticios sociales*, (15), 309-331.
- Valls, S. y Matute, C. (2020). *Nuevo derecho administrativo*. Porrúa.
- Villanueva, E. (2005). Aproximaciones conceptuales a la idea de transparencia. En M. Merino (Coord.), *Transparencia: libros, autores e ideas*. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública/ Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Warren, M. (2001). *Democracy and Association*. Princeton University Press.
- Ziccardi, A. (2004). Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local. En A. Ziccardi, *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. Universidad Autónoma Metropolitana-Instituto Nacional de Desarrollo Social.