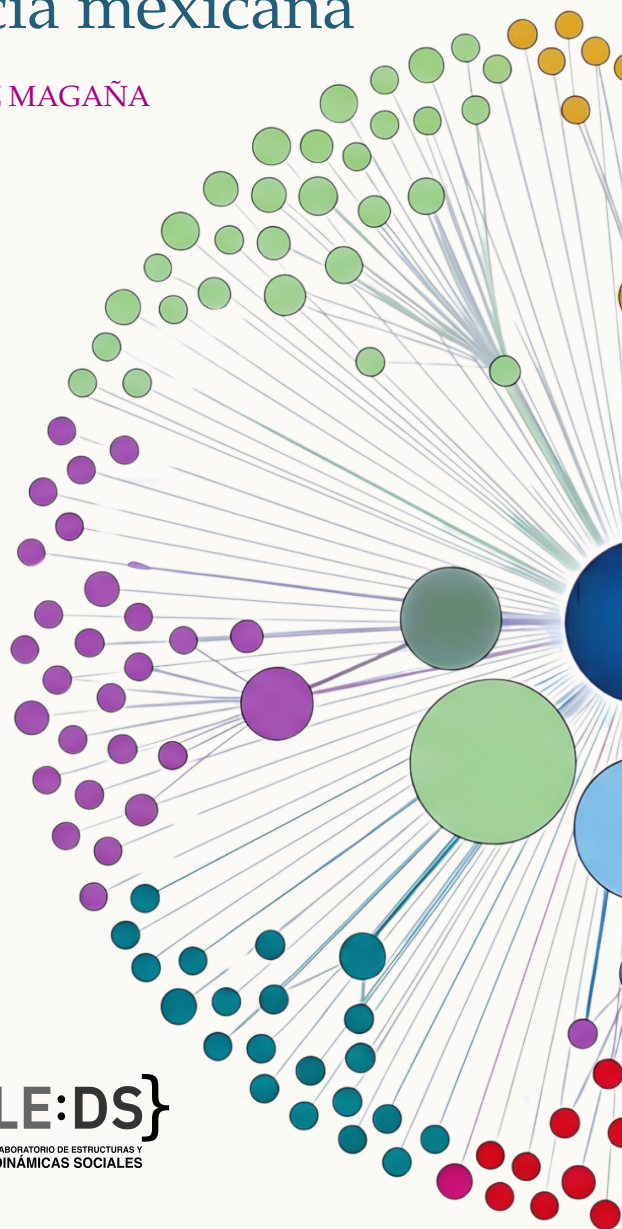


Las Instituciones de la Alta Sociedad Civil: redes e historia de los organismos ciudadanos en la democracia mexicana

HÉCTOR MANUEL GUTIÉRREZ MAGAÑA



{LE:DS}
LABORATORIO DE ESTRUCTURAS Y
DINÁMICAS SOCIALES



Las Instituciones de la Alta Sociedad Civil:

redes e historia de los organismos ciudadanos en la democracia mexicana

Por

Héctor Manuel Gutiérrez Magaña



Primera edición, 2026

Copyright © 2026

Este trabajo fue sometido a revisión por pares y recibió un dictamen académico favorable, emitido de acuerdo con los criterios editoriales del Instituto de Investigación y Posgrado de la Facultad del Hábitat de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí.

Esta obra está bajo una licencia CC BY–NC–ND 4.0.

ISBN (Digital) 978-607-535-539-9

Doi: doi.org/10.58493/habitat.book.133

Publicado por LEDS-UASLP

ÍNDICE

<i>¿Las Instituciones de la Ciudadanía?</i>	1
La Legitimidad de las Instituciones Ciudadanas	5
Las Redes de Reconocimiento	9
El Argumento de la Obra	13
Panorama del Libro	15
<i>¿De Qué Tratan las Redes?</i>	22
<i>Capítulo Uno. Ciudadanía, Representación y Control</i>	26
La Representación Política de la Ciudadanía	33
Participación, Ciudadanización, Integración	37
.	40
La Autoridad Ciudadana	40
Redes y Representación Política	43
El Modelo de Análisis: Redes en la Historia	46
Las Redes de las Instituciones	47
La Historia: Causa y Contexto	50
Tres Periodos, Tres Redes	57
<i>Capítulo Dos. El Momento de la Ciudadanía</i>	61
.	64
Procesos en la Coyuntura de la Transición	64

El Momento de La Sociedad civil	68
Las Redes de la Reforma de 1994	70
Las Redes del IFE después de 1996	79
El Icónico Consejo General	84
El Proceso de Ciudadanización	89
Representantes Ciudadanos ¿de los Partidos? . .	96
Síntesis Histórica del Poder en las Redes	102
La Coda de la Coyuntura	108
 <i>Capítulo Tres. Burocratización y des-ciudadanización</i>	 110
El Contexto Post-transición	111
Las Redes de la Des-ciudadanización	114
Dos Instituciones, Una Red	116
Entre la legitimidad y la Eficiencia	122
El IFE	122
El IFAI	130
Consolidación Burocrática	136
Redes de Participación y Dominio de Agencia	138
La Influencia de las redes de la ASC	146
Burocratización Participativa	149
 <i>Capítulo Cuatro: Auge y Crisis del Dominio de Agencia</i>	 153
Cambio Estatal y Cambio Político	154
Las Redes de las Reformas	158
Los Nuevos Organismos: Experticia y Elitización . . .	162
Nuevo Contexto, Nuevas Funciones	165
El CTE y el CTA	168
Breve Recuento de Designaciones	177
Las Redes de la Elitización	181
La Red 2012-2021	184

Conflictos en el Nuevo Régimen	187
Ciudadanía, ASC y Oposición Política	191
Una Perspectiva Procesual	193
<i>Conclusiones</i>	199
El Problema de la Participación y la Representación	204
Sobre el Modelo Histórico	207
Lecciones de las Redes	209
De vuelta a la Marea Rosa	211
<i>Apéndice Metodológico</i>	213
Construcción de la Base de Datos	214
Modelado y Tratamiento de la Red	219
<i>Fuentes de Información</i>	220
Referencias Bibliográficas	222

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Cuartil de nodos con mayor vector propio 1989-1994.	73
Tabla 2 . Nodos con mayor grado de intermediación 1989-1994.	76
Tabla 3 . Nodos con mayor vector propio 1994-1996. .	84
Tabla 4 . Personas con mayor centralidad por inter- mediación entre 1989 y el 2000.	107
Tabla 5. Comparación de medidas de centralidad del IFE y el IFAI entre 2000 y 2003.	121
Tabla 6 . Organizaciones con mayor vector propio en 2003-2011.	145
Tabla 7. Personas con mayor grado de intermediación entre 2003 y 2011.	148
Tabla 8 . Nodos con mayor vector propio entre 2012 y 2014.	161
Tabla 9 . Personas con mayor grado de intermedia- ción en 2012-2021.	183
Tabla 10 . Organizaciones más destacadas por vector propio en 1989-2000.	194
Tabla 11 . Organizaciones más destacadas por vector propio en 2003-2011.	195

Tabla 12 . Organizaciones más destacadas por vector propio en 2012-2021.	196
Tabla 13. Ejemplo de sistematización de afiliaciones. .	216

ÍNDICE DE FIGURAS

<i>Grafo 1. Proyección de la red total de relaciones entre organizaciones y eventos, 1989-2021.</i>	24
<i>Ilustración 1. Periodización del sistema de partidos y el tejido asociativo como procesos contextuales.</i>	55
<i>Ilustración 2. Periodización de procesos contextuales y la trayectoria de la legitimidad ciudadana, como proceso de interés.</i>	58
<i>Grafo 2. Dos comunidades en la red de relaciones entre 1989 y 1994.</i>	71
<i>Grafo 3. Primer vecindario del GSA, el MCD y el Consejo Ciudadano del Plebiscito.</i>	75
<i>Grafo 4. Primer vecindario del CG 1989-1994.</i>	78
<i>Grafo 5. Primer vecindario de El Seminario de Chapultepec, 1994-1995.</i>	82
<i>Grafo 6. Primer vecindario del CG 1994-1996.</i>	85
<i>Grafo 7. Comunidades en las redes de afiliación entre 1989 y 1996.</i>	88
<i>Grafo 8. Unión de vecindarios de IETD y Consejeros Cantú.</i>	95
<i>Grafo 9. Caminos entre los partidos y el CG entre 1989 y 1994.</i>	99
<i>Grafo 10. Caminos entre los partidos y el CG entre 1994 y 1996.</i>	100
<i>Grafo 11. Nodos más centrales por categoría en el periodo 1989-2000.</i>	105
<i>Grafo 12. Primer vecindario del Consejo General 2000-2003.</i>	118
<i>Grafo 13. Primer vecindario del PC 2000-2003.</i>	120
<i>Grafo 14. Primer círculo de relaciones del CG en el periodo 2003-2011.</i>	129

<i>Grafo 15. Primer vecindario del PC en 2003-2006.</i>	134
<i>Grafo 16. Primer vecindario del PC en 2007-2011.</i>	135
<i>Grafo 17. Comunidades en la red de relaciones 2003-2011.</i>	144
<i>Ilustración 3. Evolución de calificación de confianza en instituciones del Estado en México 2004-2017.</i>	157
<i>Grafo 18. Primer vecindario de las APRSE y el PYTA.</i>	160
<i>Grafo 19. Primer círculo del CTE en la red 2012-2014.</i>	170
<i>Grafo 20. Primer círculo del CTA en la red 2012-2014.</i>	171
<i>Grafo 21. Primer vecindario del CG 2012-2014.</i>	174
<i>Grafo 22. Primer vecindario del PC 2012-2014.</i>	176
<i>Grafo 23. Red total de relaciones 2012-2021, particionada en cuatro comunidades.</i>	185
<i>Ilustración 4. Comunidades de la red histórica que agrupan al 90 % de los nodos, organizados temporalmente de izquierda a derecha.</i>	198

¿LAS INSTITUCIONES DE LA CIUDADANÍA?

Entre finales del 2022 e inicios del 2023, miles de personas se movilizaron en diversas ciudades de México con la consigna de defender al Instituto Nacional Electoral (INE) frente a lo que consideraban un intento del gobierno de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) para cooptarlo, o en el peor de los casos, destruirlo, mediante una propuesta de reforma. Las manifestaciones, que fueron las más numerosas que ocurrieron contra una iniciativa gubernamental en ese sexenio, se presentaron públicamente como una expresión civil en defensa de una institución de la ciudadanía. Como un fenómeno de mimetismo, el núcleo promotor de las protestas adoptó el color institucional del organismo electoral y se denominó la Marea Rosa, una identidad que en el 2024 fue parte de la campaña presidencial de la candidata de la alianza opositora al partido gobernante.

Cuando el ejecutivo presentó su iniciativa de reforma electoral, este no tenía la mayoría necesaria en el legislativo, por lo que no fue aprobada. Seguramente las movilizaciones en las calles influyeron en el ánimo de los partidos de oposición que votaron en contra, pero cabe cuestionar en qué medida

estas representaban el sentir ciudadano, sobre todo si se consideran encuestas que reflejaban una aceptación mayoritaria de la iniciativa del ejecutivo, especialmente en torno a uno de los temas más polémicos: la elección de autoridades electorales a través del sufragio universal (Raziel, 2022) .

Estos conflictos ocurrieron al tiempo que terminaba de redactar este libro, lo que me permitió comprenderlos, más allá de la coyuntura, como parte de una larga y conflictiva historia de las instituciones ciudadanas en México, una particularidad del modelo de democracia construido desde mediados de los noventa. A mi parecer, la Marea Rosa como una confluencia entre una identidad ciudadana y los partidos de oposición no fue una mera alianza pragmática, sino una secuencia más en una trayectoria histórica en la que la idea de ciudadanía se institucionalizó como una concepción particular en un sector de la élite política nacional, compuesto por adscripciones tanto de partidos como de organizaciones de la sociedad civil.

En esta obra examino más de veinte años de historia de dos instituciones ciudadanas en México: el Instituto Federal Electoral (IFE), transformado en Instituto Nacional Electoral (INE); y el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), después convertido en Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). Ambos organismos fueron protagonistas de conflictos con el gobierno de AMLO, tanto por enfrentamientos en los que participaron portavoces de la mayoría gobernante y autoridades electorales, como por la iniciativa explícita y exitosa de extinguir al organismo de transparencia. El objeto de la investigación que presento no tiene como centro estos conflictos, pero es ineludi-

ble referirlos porque contienen un problema histórico: la legitimidad de las instituciones ciudadanas.

Los enfrentamientos en torno a estas instituciones durante el gobierno electo en 2018 fueron intensos, pero no inéditos. Cuando el IFE se transformó en INE, en el 2014, registraba sus más bajos niveles de confianza entre la sociedad (Parametría, 2015), acumulando una trayectoria de cuestionamientos y desafíos hacia sus autoridades, además de un impasse en el que su órgano directivo quedó incompleto durante casi un año. En el caso del INAI (también reformado en 2015) sucedió algo similar, pues su antecesor, el IFAI, nunca conoció la estabilidad debido a constantes cambios en su pleno de autoridades, lo que incluye conflictos públicos y legales entre estas, además de su recurrente cuestionamiento público por no tener el perfil idóneo para desempeñar sus funciones. A esta historia, el gobierno de Morena adicionó críticas a la existencia onerosa de ambos e intensificó los cuestionamientos a su atributo ciudadano.

El problema no es meramente de actitudes de la clase política. Por diseño, las autoridades de ambos organismos tienen facultades para ejercer control sobre las instituciones del gobierno representativo (partidos, ejecutivo y legislativo) ¿Qué es lo ciudadano y cómo se reconoce? ¿De dónde proviene su legitimidad? La legitimidad de las instituciones ciudadanas en México ha sido atendida desde la perspectiva de la participación social en una explícita diferenciación de los partidos políticos que, paradójicamente, son las agrupaciones a quienes están adscritas las autoridades legislativas y ejecutivas encargadas de nombrar y respetar el nombramiento de las autoridades ciudadanas. Dados los atributos de autoridad de estas

instituciones y su apelación al interés de la sociedad, el problema tiene que ver con la representación política ¿Cómo puede ser esta posible en una distancia con los partidos, que se legitiman mediante la competencia electoral, al mismo tiempo que se requiere de su reconocimiento?

Antes que resolver esta tensión, me propongo abordarla a través de una perspectiva teórica de mutua constitución de las relaciones entre Estado y sociedad, de manera más específica, entre partidos políticos y agrupaciones ciudadanas. Regularmente, ambos tipos de organizaciones se presentan como si tuvieran atributos normativos diferentes (los partidos son mezquinos y corruptos mientras las organizaciones ciudadanas buscan el bien común) y como si actuaran en oposición. Esta es una concepción política que no permite comprender que las instituciones ciudadanas se construyen a través de vínculos entre diferentes tipos de actores, tanto de la sociedad como de los partidos y el Estado.

La perspectiva relacional del Estado es parte de la tradición del institucionalismo histórico, por eso es por lo que presento un estudio de largo aliento, basado en discusiones sobre el carácter histórico y contextual de las instituciones políticas, con énfasis en las coaliciones de actores que protagonizan su devenir, así como en los mecanismos de distribución de poder que son constitutivos de sus formas en el tiempo. Al trabajar con procesos y vínculos, combiné dos herramientas de análisis: el rastreo de procesos (process tracing) y el análisis de redes sociales (ARS). La mixtura es útil en la medida que los vínculos entre personas, organizaciones y eventos en el tiempo constituyen unidades de observación para el rastreo de características de procesos históricos.

En particular esta obra se enfoca en la trayectoria institucional del organismo electoral y el órgano garante de los derechos de acceso a la información, en un periodo que va de 1989 hasta el 2021. Como mostraré, en estas décadas la legitimidad ciudadana ha sido predominantemente conflictiva, constituida más como un remanente ideacional del proceso de ciudadanización experimentado en el IFE entre el segundo lustro de los noventa y los primeros años del dos mil, a la par de los cambios políticos y de diseño institucional que acompañaron la transición a un régimen de competencia electoral libre en el país. La ciudadanización del organismo electoral fue un hito en la historia política de México que apenas cubre un tercio de la historia del organismo electoral; en comparación, el IFAI jamás experimentó algo similar.

LA LEGITIMIDAD DE LAS INSTITUCIONES CIUDADANAS

El carácter ciudadano del IFE y el IFAI ha sido problemático durante gran parte de su historia: sus órganos de dirección, el Consejo General (CG) y el Pleno de Comisionados (PC), respectivamente, han sido objeto constante de cuestionamientos, descalificaciones y desafíos, lo que proviene de élites de los partidos políticos, representantes populares, funcionarios públicos, organismos privados y organizaciones de la sociedad. Ambos organismos contienen una idea de autoridad ciudadana para ejercer una función de Estado que, sin embargo, resulta de difícil validación y entra en choque con la legitimidad de las instituciones del gobierno representativo (ejecutivo, legis-

lativo y partidos), que proviene de la competencia por el voto popular.

El problema que exploro en esta obra es el de la legitimidad ciudadana de estas instituciones. Esta suele referir a un sentido común en el que lo ciudadano es un ámbito trascendente a los partidos políticos, casi en una oposición normativa en la que los segundos son entidades con intereses parciales, mientras lo primero es el reino del interés de la sociedad. Así, la razón de ser de instituciones como el IFE/INE e IFAI/INAI se formula en términos de su surgimiento como respuesta a una demanda de la sociedad para depositar la custodia de un tema de trascendencia general, en una entidad que opere más allá de los objetivos facciosos que guían a los partidos políticos en su disputa por el control del poder del Estado (Córdova Vianello, 2011). Al margen de lo poco realista, el planteamiento resulta problemático si se considera que las autoridades de los organismos ciudadanos son designadas por los poderes representativos (ejecutivo, legislativo o ambos) ¿Tiene sentido pensar a quienes dirigen el CG y el PC como distantes o, en el mejor de los casos, desvinculadas de quienes compiten por el voto popular?

La diatriba ha sido tratada desde el esquema del principal-agente (Ackerman, 2007; Estévez et al., 2008a), un problema que se puede sintetizar como la tensión entre la independencia que tiene un actor para ejercer un mandato y la necesidad de quienes lo delegan para controlar que lo cumpla. Pero quienes mandatan a las autoridades del organismo electoral y el instituto de transparencia no son los representantes populares que las designan; en teoría, tanto consejerías electorales como el cargo de comisionados de transparencia, tienen la responsa-

bilidad de velar por el interés de la sociedad en general. Pero si no son votados por la ciudadanía, ¿en qué reside la legitimidad de su autoridad?

En este libro argumento que la legitimidad de las instituciones ciudadanas se relaciona directamente con sus autoridades y proviene de un sentido disputado entre corrientes de opinión. Es una cuestión de reconocimiento político que se construye en una paradójica diferenciación de los partidos, pero que requiere de la dispensa de estos. Por eso es que la historia de estos organismos está cruzada por un debate en el que, por un lado, se argumenta que responden a demandas ciudadanas sostenidas para controlar el poder político de manera independiente; mientras que, por otro lado, se denuncia su función como instrumento de gobernanza de las élites por la parcialidad política de sus autoridades.

Este debate maniqueo es parte constitutiva de la trayectoria de las instituciones que aquí examino, marcada por recurrentes episodios de conflicto en los que su legitimidad ha sido cuestionada y debilitada. En el caso del IFE esto ocurrió en el 2003 con una renovación partidizada de consejeros electorales; en el 2007 con un nuevo cambio de autoridades cuestionado como inconstitucional, en medio de una reforma que minó independencia del organismo frente al legislativo; entre 2009 y 2011 con una parálisis en el nombramiento de tres consejeras, además del desacato de medios de comunicación a las facultades regulatorias del instituto; y en el 2012, con el cuestionamiento de decisiones controversiales frente a la campaña presidencial. En lo que respecta al IFAI, su pleno de comisionados siempre fue objeto de controversias tanto por renunciaciones, conflictos públicos y legales entre sus autoridades, como por

el recurrente cuestionamiento que organizaciones sociales hicieron sobre lo poco idóneo de su perfil y su cercanía con los ejecutivos en turno.

Estos conflictos antecedieron las reformas que a partir del 2014 transformaron al IFE en INE y al IFAI en INAI, con lo que adquirieron mayores facultades, de alcance nacional. Considerando la historia de cuestionamientos a sus autoridades, los métodos de selección fueron modificados, orientados por una mayor profesionalización tanto de los procesos de evaluación como de los perfiles idóneos. Aunque en la práctica esto significó el abandono explícito de lo ciudadano en favor de un tipo de élite profesional, el sentido social siguió operando como mecanismo de legitimación pública, mostrando que las precauciones del nuevo método de selección fueron insuficientes, pues en cada proceso de designación de las nuevas autoridades se pueden identificar organizaciones sociales, medios de comunicación y agrupaciones políticas denunciando la primacía de intereses de partidos sobre los de la ciudadanía.

A partir del 2018, el INE y el INAI enfrentaron un cambio radical en el contexto político en el que fueron creados. Ese año, con el ascenso del Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) como partido predominante, se rompió una trayectoria de cinco lustros de un sistema de competencia partidista relativamente estable entre el PRI, el PAN y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) como fuerzas electorales mayoritarias. Morena, como organización política, fue creada en el 2012 con la agrupación de diferentes sectores de la izquierda en el país; tiene entre sus fundamentos una visión universalista del Estado en la que el reconocimiento de autoridades como las del organismo electoral y el garante de los derechos

de transparencia, no es compatible con la idea de representación política legitimada por el voto, mucho menos si las autoridades electas están sujetas al control de las que ostentan un carácter autónomo o independiente.

En este escenario político se inauguró una nueva etapa de conflictos en torno al organismo electoral y el instituto de transparencia. El primero fue objeto de planes de reforma del ejecutivo que, entre otras cosas, proponía elegir a sus autoridades por voto popular; las nutridas protestas del 2022 y 2023 rechazaron la iniciativa en una narrativa de defensa de una institución ciudadana. La suerte del INAI fue diferente, pues el organismo fue extinguido después de un periodo de parálisis por la falta de nombramientos de autoridades de su órgano colegiado. Intensos y exacerbados, estos conflictos se insertan en una problemática trayectoria histórica de la legitimidad de esta clase de organismos.

LAS REDES DE RECONOCIMIENTO

En la historia de la democracia mexicana, la independencia de autoridades como las del instituto electoral y el de transparencia, se traslapa con un sentido ideal de ciudadanía. En otras palabras, se considera que, si son ciudadanas, son independientes de los partidos. Y aunque no hay previsiones en la norma para reconocer qué es un *ciudadano independiente*¹, los perfiles de estas figuras arrojan una pista sobre dicha condición: en su mayoría, tienen una trayectoria académica relacionada con

¹En la icónica reforma de 1996 este fue el concepto adoptado para definir el perfil de las nueve personas que compondrían el Consejo General del IFE, inscrito en la historia como un consejo ciudadano.

los temas de política regulados por las instituciones; ejercen su voz en publicaciones, foros y medios de comunicación; en ocasiones, son parte de agrupaciones civiles o profesionales con influencia pública.

Esta característica de las autoridades ciudadanas fue advertida por algunos estudios de la etapa inicial de la construcción del IFE, que ya referían a una idea de personalidades notables e, intuitivamente, a sus redes de reconocimiento (Alonso & Aziz Nassif, 2005; Isunza Vera, 2004). En este libro trato estas redes de una manera formal a partir de la premisa de que la cualidad ciudadana no descansa tanto en los currículums de las personas, sino en los públicos que las reconocen como tal; estos incluyen agrupaciones sociales, universidades, centros de investigación, el periodismo, así como actores de los partidos políticos y el gobierno.

A través de estos públicos y personas examino la construcción de la legitimidad de lo ciudadano en la trayectoria del IFE/INE e IFAI/INAI. Para ello utilizo una perspectiva de análisis histórico y herramientas del análisis de redes sociales, pues los vínculos entre las personas, las organizaciones y los eventos más relevantes en la vida de estas instituciones generan estructuras de relaciones más o menos estables en el tiempo. Siguiendo la descripción del párrafo anterior, acceder a las redes en las que se construye el reconocimiento de lo ciudadano es plausible, pues son públicos relativamente delimitados: las demandas de la sociedad en torno a los organismos aquí analizados son regularmente sostenidas por unas cuantas personas, lo que no niega que, efectivamente, promuevan intereses trascendentes.

La pregunta entonces es quién es la ciudadanía. La historia de las instituciones tiene nombres propios. El proceso de ciudadanización del IFE, entre 1994 y el 2003, refiere a organizaciones como: Alianza Cívica, el Movimiento Ciudadano por la Democracia, Convergencia Ciudadana por la Democracia, Grupo San Ángel, Instituto de Estudios para la Transición a la Democracia o la revista Nexos. En el caso del IFAI, su creación suele atribuirse a las actividades de presión pública y cabildeo lideradas por el Grupo Oaxaca, compuesto por profesionistas de los medios de comunicación y personas investigadoras especializadas en temas de comunicación, transparencia y rendición de cuentas. Su trayectoria ha estado acompañada por Transparencia Mexicana, el Colectivo por la Transparencia, la Red por la Rendición de Cuentas, entre otras agrupaciones influyentes en el debate público nacional.

Estas organizaciones tuvieron un rol protagónico en la demanda por la creación del IFE y el IFAI, pero también en su funcionamiento a lo largo de la historia, tanto por su papel vigilante a través de actividades de escrutinio, pronunciamientos públicos o foros de discusión; así como por actividades profesionales y laborales desarrolladas por algunos de sus integrantes en instancias directivas y ejecutivas de ambos organismos, su participación en espacios consultivos, mesas de negociación, la redacción de leyes o la producción de materiales de divulgación. Estas actividades, regularmente valoradas como participación ciudadana, operan como modos de institucionalización de agendas de movimientos y agrupaciones sociales en el Estado (Gurza Lavalle & Szwako, 2023). En una perspectiva de conjunto, son entramados de actividades y relaciones que pueden estabilizarse en ciertos periodos de tiempo,

dotando a las agrupaciones sociales de capacidades y puntos de acceso que les facilitan dirigir la selectividad de las instituciones políticas; son encajes institucionales (Gurza Lavalle et al., 2019).

La capacidad que pueden ganar determinadas agrupaciones para dirigir la selectividad de las instituciones tiene como condición el reconocimiento de las fuerzas políticas, por eso sugiero que las autoridades de organismos como los que aquí examino son representantes ciudadanos de los partidos, pero no porque sean sus delegatarios, sino porque son figuras que logran un reconocimiento de manera más o menos compartida entre diferentes fuerzas políticas, lo que a su vez, se relaciona con el reconocimiento de corrientes de opinión pública, organizaciones sociales, medios de comunicación y otros ámbitos de actividad social, profesional, política e incluso personal; son redes de relaciones entre públicos delimitados por temas, poblaciones o individuos a quienes se hace referencia en calidad de representados, y mientras más amplias y diversas son estas relaciones, tendería a construirse una mayor legitimidad ciudadana.

Cabe aclarar que si bien el reconocimiento recae fundamentalmente en las personas, pues las instituciones indefectiblemente se encarnan en individuos, el análisis que presento está orientado a sus ámbitos de afiliación, pues son estos los que operan en la construcción del reconocimiento: cuando se critica a una autoridad por su falta de independencia, regularmente se le acusa de estar relacionada con el gobierno o con un partido determinado; de igual manera, cuando se reclama su cualidad independiente o ciudadana, se apela a su

condición de docente de una universidad, militante de algún movimiento social o pertenencia a una organización civil.

EL ARGUMENTO DE LA OBRA

Hablar de ciudadanía y partidos vinculados entre sí puede parecer un despropósito frente a una narrativa histórica de luchas ciudadanas contra la clase política para erigir instituciones como el IFE/INE e IFAI/INAI, incluso frente a quienes consideran que fue una disputa perdida desde los años iniciales de la primera alternancia de gobierno, periodo en el que estas instituciones fueron partidizadas (Basáñez, 2023). Aunque parezca trivial decirlo, la política no es un juego de suma cero; las instituciones contienen mecanismos de distribución variable de recursos de poder; no es que siempre, todas las partes ganan, pero tampoco hay derrotas absolutas.

Con la creación de las instituciones que aquí analizo, la élite de los partidos, regularmente en el gobierno y el poder legislativo, logró dotar de cierta credibilidad a la competencia política, al tiempo que expandieron instrumentos para el desarrollo de sus combates; pero también se enfrentarían a nuevos escollos con actores facultados para vigilar, limitar y sancionar sus prácticas, en caso de ser consideradas contrarias a la norma. En esta historia, muchas organizaciones de la sociedad civil ganaron influencia política, convirtiéndose en un referente autorizado de la voz ciudadana. Son organizaciones de la Alta Sociedad Civil (ASC)² y forman parte de las redes en las que se construyó el reconocimiento del atributo ciudadano del

²Tomo el neologismo de Franklin Ramírez Gallegos, desarrollado en La resurrección de abril no fue solo una fiesta (Ramírez Gallegos, 2005).

organismo electoral y el instituto de transparencia, que también se extendió al Sistema Nacional Anticorrupción, creado en 2015.

El problema es que en este proceso, lo ciudadano adquirió un sentido de cualidades de experticia y profesionalización que lo asemejan más a élites burocráticas que a figuras capaces de ser reconocidas como representativas por amplias capas de la sociedad; además, se formaron redes de relaciones con características endógenas y simbióticas, tanto entre estos organismos como con las organizaciones de la ASC y las denostadas élites políticas del periodo. Entonces, tanto el INE como el INAI terminaron siendo presas de un problema que estaban destinados a resolver: los déficits de legitimidad de las instituciones políticas en la democracia mexicana.

A lo largo de esta obra exploro tres argumentos:

Uno. Hay un desajuste entre diseño institucional y pretensión representativa. Formalmente no existe precaución para dotar de perfiles reconocidos como ciudadanos a los cuerpos decisorios del INE y el INAI. Son organismos dirigidos por personas predominantemente expertas en ramas de derecho, ciencia política o la administración pública, pero esta regla (no escrita) dice poco acerca del carácter ciudadano atribuido a dichas instituciones; de hecho, este es el centro del problema: no existe tal representatividad.

Dos. Los atributos de ciudadanía responden a una concepción elitista de la sociedad civil, institucionalizada por la actividad de un conjunto de actores de organizaciones sociales de alta profesionalización, universidades, centros de investigación y entes estatales. En este contexto de interacciones, la figura de ciudadanía equivale a independencia de intereses de partido,

al ejercicio de una razón erudita que es producto de conocimientos amplios y especializados, regularmente inherentes a una trayectoria profesional en organismos universitarios, de investigación y de la función pública.

Tres. La institucionalización de esta concepción elitista de la sociedad civil ha sido producto de interacciones repetidas entre audiencias, agrupaciones sociales y élites políticas que a lo largo del tiempo adquirieron una forma de coalición en torno al funcionamiento de las instituciones de rendición de cuentas. Esto se relaciona con una alta capacidad de incidencia de las agrupaciones ciudadanas y un reconocimiento político que ganaron como representativas de la ciudadanía, pero limitado a las élites con las que interactúan.

Estas hipótesis tienen asidero histórico. Fueron desarrolladas y analizadas a través de una lógica abductiva en la que las expectativas teóricas se probaron y refinaron con la sistematización de datos, un ejercicio dialógico propio de los estudios de caso. El análisis se concentra en veinticinco años de vida institucional del organismo electoral y diecinueve del organismo de transparencia, a partir de 1989 y hasta 2021, segmentados en periodos históricamente delimitados. En este lapso identifico actores, secuencias de eventos y procesos que dan cuenta de variaciones en la legitimidad ciudadana de ambos organismos, mostrando los vínculos, estructuras y mecanismos que producen el conflictivo reconocimiento de su carácter ciudadano.

PANORAMA DEL LIBRO

La primera sección del libro está dedicada a situar el problema de la legitimidad representativa de las instituciones ciudada-

nas en un conjunto de discusiones sobre la representación política, la participación social y las instituciones de control en las democracias contemporáneas. Argumento que la oposición entre representación y participación es un discurso políticamente productivo, pero analíticamente incorrecto. Las agrupaciones sociales y los partidos políticos son entidades vinculadas entre sí en la construcción de organismos públicos, por lo que más que reproducir nociones topológicas que distinguen entre espacios o esferas de lo estatal y lo social, resulta útil referir a conjuntos de actores diferenciables por su identificación pública, que se intersecan a través de relaciones en las que movilizan distintos tipos de recursos para perseguir sus objetivos.

A través de estas relaciones se pueden identificar formas de incorporación de redes de confianza en la política pública, pues se trata de personas que se involucran con recursos en empresas de corto, mediano o largo plazo que pueden fracasar a causa de fallos de otras (Tilly, 2005). Aunque la noción original de Charles Tilly refiere a redes altamente cohesionadas, esta puede matizarse para tratar con agrupaciones con grados de cohesión variable, con objetivos de diferente duración en el tiempo y diversas formas de reclutamiento de sus miembros. Así, distingo redes de confianza que pueden ser coaliciones, conjuntos de acción o grupos corporativos, en un continuum que va desde manifestaciones públicas, campañas de OSC, grupos de presión o lobby, hasta organizaciones como partidos políticos, sindicatos o asociaciones civiles con alta institucionalización y longevidad. La diferencia permite atender discusiones en la teoría política y la sociología sobre los problemas de legitimidad de quienes se integran a la producción de

la política pública y los efectos divergentes de esta integración en la democraticidad de las instituciones del Estado.

La idea de incorporación en el Estado puede remitir a una forma coalicional, casi corporativa, de participación, a la manera en que lo entienden Collier y Collier (2002) en su clásico trabajo sobre la política laboral en América Latina, que hace referencia a organizaciones con importantes niveles de institucionalización aliadas a un proyecto político. Pero la incorporación de redes de confianza también puede ser aplicada al concepto de encajes institucionales, que dan cuenta de organizaciones con menores características monopólicas, que influyen la política pública de forma más parcial y contingente (Gurza Lavalle et al., 2019). En los encajes, la incorporación no es directa en la dirección del Estado sino a través de redes de intercambio compuestas por agrupaciones sociales, partidos y entidades estatales. Es en estas interacciones donde se construye y valida la legitimidad ciudadana.

En el capítulo dos describo y analizo el proceso de ciudadanización del IFE. Utilizo el modelo de la coyuntura crítica para mostrar que la ciudadanización ocurrió como consecuencia de una contingencia histórica en 1994, que alteró procesos previos en los que se venía fraguando el cambio institucional, pero sin que representara una ruptura con estos. Aunque para los estudios sobre la ciudadanización del IFE el proceso de ciudadanización ocurre entre 1997 y el 2003, argumento que el punto de inicio es 1994 porque ahí emergió un tipo ideal de autoridad de Estado asociada a lo ciudadano, que tuvo efectos positivos tanto para las instituciones políticas en construcción como para las redes de participación involucradas. Buena parte de esas redes dotó de cuadros al IFE en el 2000, a contramano

de un proceso previo de burocratización, con origen en la Secretaría de Gobernación (Segob) controlada por el entonces partido hegemónico, el PRI.

A través del análisis de las redes configuradas durante el periodo 1994-2002, sugiero que la figura de autoridad electoral que emergió en ese periodo (los consejeros ciudadanos) desarrollaron un reconocimiento político como personas independientes, dada su pertenencia a redes de participación que permitían conectar a las diferentes fuerzas políticas a una distancia similar de posibilidad de influencia en el Consejo General (CG) del IFE, aunque el partido predominante conservó accesos directos a la estructura ejecutiva. Las características de estas redes, diversificadas y de corta duración, así como su integración contingente en la política electoral, facilitaron la designación de autoridades con capacidad de ser reconocidas como ciudadanas por amplios públicos y de actuar con independencia frente a las estrategias de los partidos políticos entre 1997 y 2002 para desautorizar las decisiones del CG.

El capítulo tres está dedicado al periodo de consolidación burocrática y conflictos en la legitimidad del IFE y el IFAI, analizando la red de relaciones entre 2003 y 2011 en un nuevo contexto político, considerado como post transición. En este periodo la legitimidad ciudadana fue siempre conflictiva en relación con la interacción de dos procesos: la consolidación de un sistema de partidos favorable a ciertas élites y la institucionalización de la participación ciudadana en el modelo de democracia mexicana.

Con institucionalización de la participación ciudadana me refiero a: 1) la integración de actores de las redes de participación de los noventa en la administración pública federal; 2) la

publicación de una Ley Federal de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAOSC); y 3) la expansión de un conjunto de mecanismos de consulta ciudadana en la política pública, que adquirieron características de convocatoria a públicos con atributos de experticia. Esto se correlaciona con la aparición de redes de participación protagonizadas por un conjunto de organizaciones que ganaron influencia en el ámbito público nacional, que acompañaron la trayectoria del IFE y el IFAI. La red analizada en este capítulo se inserta en la paradójica convivencia entre consolidación burocrática, la consolidación de la influencia de las organizaciones de la ASC y una conflictiva legitimidad de los organismos ciudadanos.

En el capítulo cuatro analizo la red entre el 2012 y el 2021 en torno al nuevo modelo institucional que resultó de las reformas que transformaron al IFE en INE y al IFAI en INAI, ahora como autoridades centrales del sistema nacional de elecciones y el sistema nacional de transparencia, respectivamente. En este nuevo diseño, la elección de sus autoridades quedó mediada por comités técnicos de evaluación que institucionalizaron la influencia de las organizaciones de la ASC que, en la práctica, tendrían la capacidad de sugerir los perfiles que consideran idóneos para dirigir las instituciones de control, mediante evaluaciones meritocráticas. A través del examen de las redes de estos comités y de las nuevas autoridades, sugiero que las relaciones entre organizaciones de la ASC, los partidos predominantes de la post transición y las instituciones ciudadanas desarrollaron características de endogamia y simbiosis, alcanzando al nuevo Sistema Nacional Anticorrupción.

Con estos indicadores argumento que en este periodo ocurrió un proceso de elitización de las instituciones ciudadanas, dados los atributos de sus autoridades vinculados al ideal de ciudadanía promovido por las organizaciones de la ASC. Este arreglo se mostró problemático frente a un notable cambio en el contexto político, que comenzó con una crisis de legitimidad de los tres partidos políticos consolidados como referentes de la post transición y se manifestó en un nuevo sistema de partido predominante, con la emergencia del Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) como competidor con resultados mayoritarios en las elecciones de 2018. Este cambio, en el que el nuevo partido gobernante expresa una perspectiva universalista del Estado, puso a las organizaciones de la ASC en una posición compartida con la élite que recibió el voto de castigo en las elecciones del 2018, develando la debilidad de los reclamos de su agenda como representativa de los intereses de la ciudadanía.

En el nuevo contexto político, la mayoría gobernante hizo explícita su intención para prescindir del INAI y reformar al INE. Pese a que el análisis de estos episodios se detiene en 2021 (los conflictos frente a estas iniciativas se extendieron hasta el 2023), las diferentes formas del conflicto fortalecen argumentos centrales de este libro. Primero, que el instituto de transparencia jamás experimentó un proceso similar a la ciudadanización del IFE en los años 1990, lo que dota de sentido a una menor intensidad en su defensa pública que en el caso del organismo electoral frente a las estrategias de desarticulación del nuevo gobierno.

Segundo, que históricamente la legitimidad ciudadana no se expandió entre diversas corrientes de opinión; adoptó atri-

butos de élite, pues no fue solo ese el sentido de la argumentación para reformar el órgano de gobierno del INE, sino que la mayoría de la población manifestaba estar de acuerdo con la propuesta, mientras el protagonismo de la negativa pública a estas modificaciones, provino de una red compuesta por sus autoridades, ex autoridades y las organizaciones de la ASC influyentes en el periodo post transición.

¿DE QUÉ TRATAN LAS REDES?

A lo largo de este texto utilizo el término redes para referir a entramados de vínculos entre personas involucradas en conjuntos de acción (protestas, foros, campañas...), en agrupaciones públicas medianamente formalizadas y en organizaciones más institucionalizadas, de tipo corporativo, como las asociaciones civiles, centros de investigación, partidos políticos y agencias del Estado.

En conjunto, los vínculos de las personas con estas instancias de participación conforman una red que puede ser seccionada tanto en el tiempo como por conjuntos dentro de esta. Por ejemplo, todas las personas que trabajaron en el IFE entre 1990 y el 2000 son una red, pero esta se puede cortar para observar las relaciones entre 1990 y 1993, o se puede delimitar solo a las interacciones entre personas de un mismo género.

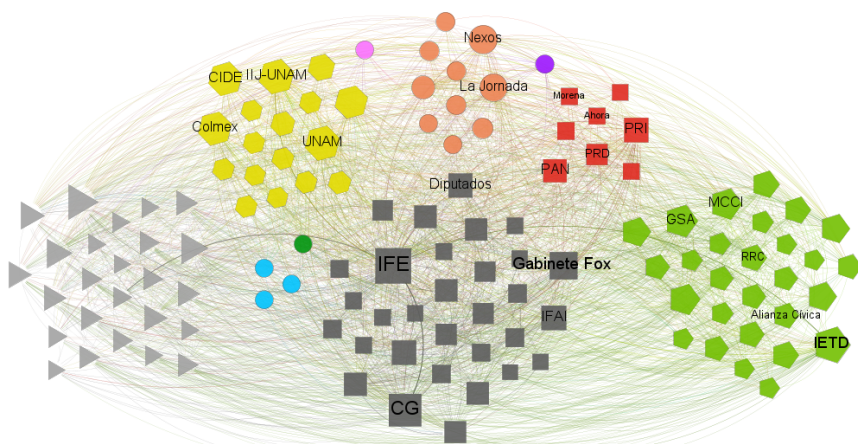
La red que construí para esta investigación es relativamente grande tanto en el tiempo como en relaciones. En el apéndice metodológico describo la forma en que los datos fueron contruidos y sistematizados, pero a manera de introducción considero importante aclarar que el conjunto de personas, organizaciones y eventos que utilicé fueron identificados a par-

tir de eventos y actores relevantes en la historia del IFE/INE e IFAI/INAI a partir de 1989 y hasta el 2021³, esto incluye episodios de negociación política, manifestaciones públicas, agrupaciones y movimientos sociales; afiliaciones en universidades y centros de investigación; partidos políticos, poderes del estado, los directorios de ambas organizaciones, entre otras relaciones identificadas.

La intuición inicial en la construcción de esta red era que, en determinados periodos, las múltiples relaciones de participación identificadas producirían una imagen concreta de vínculos y posiciones para probar el argumento sobre la construcción del reconocimiento de lo ciudadano a través de públicos que interactúan en torno a la vida de las instituciones, y de manera especial, entre ciudadanía y partidos. Pero el análisis de redes sociales va más allá de una mera imagen, como la que presento en el grafo uno, que es una proyección de la red de afiliaciones hacia vínculos entre organizaciones y eventos desde 1989 y hasta el 2021.

³La base de datos también incluye información de relaciones previas a 1989, consideradas solo como contexto antecedente.

Grafo 1. Proyección de la red total de relaciones entre organizaciones y eventos, 1989-2021.



Elaboración propia en Gephi.

En este grafo, el tamaño de cada nodo indica su influencia o poder en el acumulado de relaciones del largo periodo histórico, una condición inferida a partir de una métrica de centralidad que explico en el capítulo uno. Históricamente hay dos nodos destacados: el IFE y su CG, representados al centro en forma de cuadro gris; en relevancia, a la izquierda entre los triángulos, le sigue un evento de deliberación pública para la reforma electoral en 2012; en orden de centralidad, el nodo siguiente es el Instituto de Estudios para la Transición Democrática que se ubica a la izquierda entre las agrupaciones sociales, como pentágonos verdes, con organizaciones que ya no existen como el Grupo San Ángel (GSA) y otras contemporáneas como Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI).

Esta imagen representa las organizaciones y eventos más relevantes en la vida del organismo electoral y el instituto de transparencia, entre las que también destacan universidades en pentágonos amarillos, medios de comunicación en círculos anaranjados, partidos políticos como cuadros rojos, entre otro tipo de entidades de las que analizaré su papel en la historia de las instituciones, su poder o influencia, la manera en que participan de la construcción de la legitimidad ciudadana, así como las diferentes relaciones que establecen entre sí, formando redes de intercambio relativamente estables en el tiempo.

CAPÍTULO UNO.
CIUDADANÍA,
REPRESENTACIÓN Y
CONTROL

El Instituto Federal Electoral (IFE) y el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) se convirtieron en piedras angulares del modelo de democracia construido en México, al menos como instrumentos de la disputa política. A lo largo de los años, estas instituciones fueron dotadas de facultades y atribuciones que las convirtieron en autoridades casi jurisdiccionales para ejercer control sobre una amplia variedad de figuras públicas y privadas, involucradas en la disputa por el poder político y el uso del erario (Astudillo, 2014; Azuara Arai, 2016), por lo que tienen un importante efecto en modelar las condiciones en las que se ejerce el debate público y la participación política en el país, dos dimensiones fundamentales de la democracia que no solo promueven libertades básicas, sino que dotan de recursos de poder a quienes protagonizan las disputas políticas (Dahl, 1991).

El grado de autoridad que ejercen estas instituciones sobre temas tan sensibles corresponde con un problema persistente: sus decisiones son impugnadas y descalificadas de manera recurrente, especialmente por autoridades de representación popular que suelen oponer su legitimidad como depositarias de un mandato electoral a la autoridad de las instituciones de control. Esto llevó a una extendida crisis en la composición y legitimidad del Consejo General (CG) del IFE entre el 2007 y el 2012, así como una historia de constantes cuestionamientos y conflictos internos en el Pleno de Comisionados (PC) del IFAI desde su creación en el 2003. Los datos comparativos, disponibles en perspectiva larga, dan cuenta de que si bien el primer organismo ha tendido a ser objeto de una mayor confianza social que otras instituciones del gobierno representativo, sufrió

una erosión de su legitimidad similar a la de estas entre el 2006 y el 2017⁴.

Rosanvallon sugiere que los conflictos entre este tipo de instituciones, pensadas como contrapesos al poder político, y aquellas que surgen del voto popular, son casi inherentes a la historia de las democracias, pues configuran una oposición de legitimidades (Rosanvallon, 2007, p. 101). El razonamiento se puede extender a las instituciones que apelan a una legitimidad ciudadana como una fórmula engañosa que construye a los partidos políticos y a la ciudadanía como universos de actores con valores y prácticas distintas. Los primeros guiados por intereses facciosos y la segunda por bienes universales.

La razón de ser del IFE y el IFAI suele explicarse en función de esta oposición. Históricamente se les ha atribuido una legitimidad ciudadana, que no proviene de ninguna norma estatal, sino de un sentido público reclamado por corrientes de opinión que incluyen a sus autoridades, partidos políticos, medios de comunicación o agrupaciones sociales. En el periodo de reformas de la transición y sus postrimerías, estos organismos fueron creados como diferenciados de las instituciones del gobierno representativo, objeto de una desconfianza con historia en las experiencias de un régimen político de partido hegemónico (Ackerman, 2007; Alonso & Aziz Nassif, 2005; Córdova Vianello, 2011; Prud'homme, 2014). Como oposición normativa, la legitimidad ciudadana es tributaria de un paradigma post-burocrático de la administración pública, en el que se considera al conjunto de autoridades y funcionarios estatales relacionados con el poder ejecutivo como estructuras

⁴En el capítulo cuatro expongo los datos de la consultora Mitosfky.

operativas de la voluntad política en turno y poco cercanas a la sociedad (Peña, 2018).

Tanto en la literatura sobre agencias regulatorias como en la de participación ciudadana se ha identificado esta lógica funcional, que atribuye la aparición de este tipo de instituciones a necesidades de legitimidad derivadas de la desconfianza en los poderes representativos. El argumento se relaciona con un extendido diagnóstico sobre el mal funcionamiento de los partidos políticos como vehículos del debate público, la agregación de preferencias y la formación de gobiernos responsivos ante los intereses de la sociedad, por lo que se promueven nuevas formas de control sobre el poder, que no están directamente relacionadas con la disputa de las organizaciones políticas.

Esta narrativa de oposición conceptual es expresión de lo que Zaremborg y Welp (2020) llaman el “mito rousseauniano”, en el que la participación ciudadana se considera una forma de involucrarse en los asuntos públicos superior a la representación política, omitiendo que toda actividad política es una relación de intermediación. Pero lo mítico no solo tiene que ver con una concepción incorrecta de la realidad, sino con imaginarios socialmente productivos, por lo que la diferenciación entre representación y participación existe en términos ideacionales y tiene consecuencias materiales. Como parte del mito, las instituciones ciudadanas suponen la posibilidad de sortear la mediación política (entendida como representación vía partidos) en la toma de decisiones públicas, configurando cotos estatales libres de injerencia de intereses partidistas; esto solo puede suceder a través de relaciones en las que los partidos juegan un papel imprescindible porque tienen poder de veto a

través de sus representantes en los órganos de decisión estatal y porque la institucionalización supone consenso político.

La literatura sobre instituciones participativas suele tratar a los partidos políticos como una variable que influye en las posibilidades de su consolidación, pues una mayor estabilidad de estos como referentes entre el electorado (traducido como número de votos constantes y tiempo de vida), facilita a sus protagonistas poner barreras de entrada a otro tipo de actores en la toma de decisiones públicas (Avritzer, 2010; Goldfrank, 2006; Schneider & Welp, 2015; Selee & Peruzzotti, 2009). En sentido inverso, cuando los sistemas de partidos son más fragmentados o pasan por periodos críticos, la ciudadanía emerge como un discurso con capacidad de movilización política, con consecuencias en la institucionalización de nuevas mediaciones socioestatales.

Si se sigue este razonamiento, la trayectoria de los problemas de legitimidad de los organismos ciudadanos en México parece tener una clara correspondencia histórica con lo que ha sido identificado con un episodio de cooptación partidista del CG del IFE a partir del 2003 (Ackerman, 2007; Aziz Nassif, 2007; Aziz Nassif & Isunza Vera, 2007a; Basáñez, 2023), enmarcado en un cambio en la distribución de fuerzas de facciones de los partidos políticos y la formación de una nueva coalición mayoritaria en el poder legislativo, dominado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Acción Nacional (PAN). Si se considera que el sistema de partidos que se formó en México después del 2000 fue uno de los más institucionalizados de América Latina (Prud'homme, 2010), las instituciones ciudadanas tendrían pocas probabilidades de consolidarse.

Esta problemática relación entre instituciones ciudadanas y partidos requiere examinar cómo se construye y valida lo ciudadano, un concepto que no pocas veces está cargado de ideas del mito rousseauiano, en escenarios de suma cero donde la cooptación significa que los partidos anulan las iniciativas ciudadanas. Esta narrativa, que suele acompañar diagnósticos sobre el mal funcionamiento de instituciones como el INE, el INAI, el organismo de derechos humanos (CNDH) o el Sistema Anticorrupción (SNA), contrasta con un significativo protagonismo que ganaron distintas organizaciones de la sociedad civil (OSC) en la esfera pública nacional en el periodo posterior a la transición, con una importante capacidad de influencia en la construcción de instituciones políticas. A partir de 2000, la administración pública federal experimentó un crecimiento de consejos y comités que incorporan la voz ciudadana, al tiempo que comenzaron a proliferar OSC profesionalizadas en el monitoreo y evaluación de políticas públicas, así como en el cabildeo de sus normativas (Aguilar Valenzuela, 2006; Hernández & Parra, 2017; Hevia de la Jara & Isunza Vera, 2012).

La oposición entre participación ciudadana y representación vía partidos es productiva a la vez que teóricamente incorrecta, por lo que una estrategia analítica adecuada es poner atención en los vínculos que se establecen entre ambos tipos de entidades o actores, tanto en la esfera pública como en el curso de las trayectorias de las instituciones. A través de ello se pueden identificar prevalencias que dan cuenta de formas particulares de organización en las relaciones de las agrupaciones y redes de la sociedad con el Estado, constituyendo instituciones intermedias a manera de costumbres, leyes y procedimientos que contribuyen a determinar cuáles organis-

mos de la sociedad civil serán escuchados en las discusiones partidistas, las elecciones y los debates parlamentarios; qué importancia se otorgará a sus puntos de vista, cómo se regularán los conflictos y cómo se llevará a cabo el debate (Chalmers, 2000, p. 65).

Chalmers sugiere que las formas de las instituciones intermedias pueden abstraerse en conceptos ideales, pudiendo diferenciar entre regímenes corporativos, clientelares, partidistas o abiertos en red. Pero, en las democracias contemporáneas, los partidos son los vehículos formalmente reconocidos y dotados de recursos para acceder a espacios de ejercicio del poder de decisión, no solo porque mediante estos se compite por el voto de la ciudadanía, sino porque protagonizan la selección de las autoridades de instituciones entendidas como independientes de los partidos. Como señala Peruzzotti (2019), tanto para el liberalismo como para paradigmas universalistas, el centro de la democracia en su forma actual es la competencia entre partidos, organizaciones que tienen una condición de ventaja para la dirección de la política estatal, por lo que si movimientos y organizaciones sociales pueden construir encajes en las instituciones públicas para hacer avanzar sus agendas e intereses (Gurza Lavalle et al., 2019), esto requiere de mecanismos relacionales que contienen identificaciones, intereses, ideas y formas de acción compartidas. La participación ciudadana es parte de proyectos políticos en disputa con mayor o menor grado de *democraticidad* (Dagnino et al., 2006).

En síntesis, examinar la legitimidad ciudadana de organismos como el IFE y el IFAI requiere analizar a los ciudadanos y a los partidos políticos como entidades vinculadas entre sí en la construcción de instituciones públicas. En este sentido,

más que partir de distinciones normativas entre la ciudadanía y los partidos, resulta realista y productivo referir a conjuntos de actores diferenciables por su identificación pública, que se intersecan a través de relaciones en las que movilizan distintos tipos de recursos para perseguir sus objetivos. El criterio de identificación pública de los actores es clave porque permite sortear un problema en la definición de estos a partir de criterios conceptuales con alto contenido normativo, por lo que definir qué es y qué no es ciudadano es resultado de los sentidos predominantes en las prácticas de los actores que se reclaman y son reconocidos como tal.

La validez de este razonamiento se circunscribe a instituciones con una legitimidad ciudadana, pues hay razones teóricas y empíricas para distinguirlas de aquellos organismos que ejercen funciones de control, pero tienen un reconocimiento como entes especializados, como los bancos centrales o las agencias de información estadística. Lo ciudadano es una cualidad representativa opuesta a la de los partidos políticos, lo que no solo tiene que ver con la historia de la creación de dichas instituciones o con los intereses superiores a los que deben su razón de ser, sino al reconocimiento político de sus autoridades como representativas de un ideal de ciudadanía.

LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LA CIUDADANÍA

El carácter ciudadano de instituciones como el IFE y el IFAI no solo tiene que ver con su condición de guardianas de intereses superiores a los disputados por los partidos políticos, ni con

el tipo de actores que pujaron por su creación: es un recurso de legitimidad que responde a necesidades tanto del régimen político como de los propios organismos, la cual suele referir a cualidades de independencia e imparcialidad que se materializan en autoridades con perfiles técnicos o profesionales, caracterizadas por tomar decisiones con base en criterios objetivos y no políticos. Pero esto no parece tener mucho que ver con la ciudadanización y es precisamente lo que es necesario contrastar en los organismos aquí analizados.

En el ámbito jurídico y de la contraloría, la independencia suele definirse como un ser y un parecer (Pantin & Marin, 2019), fórmula que contiene una buena dosis reputacional. Dirigir un banco central requiere de un currículum y destrezas que dan cuenta de aptitudes necesarias para tomar decisiones sobre temas económicos y financieros, pero no solo por una lógica de especialización, sino porque estas características son reconocidas por las audiencias y/o agrupaciones con un interés activo en el funcionamiento de dicha institución, y este reconocimiento recae en personalidades específicas ¿O por qué en ningún caso su selección recurre a métodos de sorteo como primera instancia?

El ejemplo de un banco central es poco apropiado para hablar de ciudadanización, pero ilustra la lógica de la validación del estatus de independencia de las autoridades de control e introduce al problema del atributo ciudadano: las audiencias y agrupaciones interesadas en su funcionamiento son parte de la ciudadanía o la sociedad civil entendida como un sector, específicamente, de organizaciones constituidas o redes de participación más o menos estructuradas. Si se atribuye un origen ciudadano al IFE, es porque entre 1994 y 2000 su construcción

tuvo como protagonistas a personalidades relacionadas con el novedoso movimiento de observación electoral formado en el país, agrupaciones de derechos humanos y medios de comunicación independientes. En ese mismo sentido, la creación del IFAI suele relacionarse con la demanda sostenida de un grupo de periodistas y académicos reunidos en el Grupo Oaxaca.

El atributo ciudadano en instituciones del Estado no solo requiere de actores que pueden ser clasificados como parte de la sociedad civil o de agrupaciones sociales, sino de que estos sean reconocidos como tal, especialmente cuando se trata de la dirección de aparatos estatales. Al igual que la independencia, se trata de un ser y un parecer: las autoridades de organismos ciudadanos podrán tener cualidades de tipo técnico, trayectorias académicas o profesionales notables, pero estas no necesariamente las validan como referentes de ciudadanía.

En la teoría política se suele entender la legitimidad como una propiedad intrínseca de la representación, pero esta es inherentemente problemática dada la dualidad que contiene el concepto como referencia a una autorización para la toma de decisiones y su control en función de los públicos representados (Gurza Lavalle et al., 2006; Gurza Lavalle, 2017). Esta es una tensión constitutiva de la representación política que ha dado lugar a propuestas para entender su legitimidad como producto de lógicas distintas (Rehfeld, 2006), por lo que esta varía de acuerdo con aquello a ser representado. Por ejemplo, gobernar una nación, presidir una corte de justicia o dirigir un banco central son funciones ejercidas por representantes, todos ellos con un carácter político (pues actúan en función de intereses públicos), pero con fuentes distintas de reconocimiento.

En el modelo de Rehfeld, la representación política se legitima mediante las reglas utilizadas de común acuerdo por las audiencias que requieren depositar el ejercicio de una función específica en una figura representante. No se trata de consenso sobre métodos de elección, sino sobre los criterios que hacen más o menos legítimo el reclamo de representatividad, entre los que se cuentan aquellos utilizados para determinar qué características deben tener quienes pueden calificar para ejercer la función. Cada área de política irá sugiriendo lo deseable: quienes dirigen el banco central tenderán a ser reconocidos como economistas o expertos financieros; quienes ejercen funciones de Ombudsperson serán regularmente juristas o especialistas en la defensa de derechos humanos; etc.

En este planteamiento, la legitimidad ciudadana no suele validarse a través de una audiencia tan amplia como el pueblo del sufragio, pero tampoco es posible identificar audiencias específicas a priori. Como representación simbólica o presuntiva, la ciudadanía opera como un concepto que tiene un sentido práctico (Gurza Lavallo & Isunza Vera, 2022), que se construye en contextos históricos en los que pueden identificarse los significados y las formas que ciertas audiencias movilizan en el reconocimiento de dicho atributo o cualidad. Son audiencias regularmente identificadas como Organizaciones No Gubernamentales (ONG), Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), centros de pensamiento o medios de comunicación, aquellas que Peruzzotti y Smulovitz (2002) identifican como conjunto de actores relevantes en el control social de la política. En este sentido, representación y participación son lógicas interrelacionadas.

PARTICIPACIÓN, CIUDADANIZACIÓN, INTEGRACIÓN

El involucramiento de la ciudadanía en los procesos de decisión estatal suele rebasar prácticas como la deliberación en el espacio público, la participación en partidos políticos, grupos de presión y el voto; también cobra formas de vigilancia, denuncia pública o legal; negociación o cabildeo; difusión de ideas en espacios estatales, públicos y privados; trabajos de consultoría para la toma de decisiones; la participación directa en la redacción o revisión de leyes; o el desempeño de funciones y cargos directivos en la administración pública. Este conjunto de registros da cuenta de encajes institucionales o puntos de acceso que la sociedad construye sobre el Estado, haciéndolo poroso a los intereses y valores de promotores de determinadas agendas que, a través de organismos públicos, reglas, leyes, comités de consulta o cargos en la administración estatal, dirigen la selectividad de las instituciones a su favor, reduciendo la contingencia de los intereses promovidos (Gurza Lavalle et al., 2019, pp. 24–25).

Los encajes institucionales suponen integración de redes de asociatividad en la política pública, no necesariamente como una incorporación política en el sentido de participar de alianzas explícitas con el bloque gobernante (Collier & Collier, 2002; Falletti & Riofrancos, 2018), sino del involucramiento de agrupaciones y redes sociales en procesos de consulta pública con autoridades del Estado (Tilly, 2005, 2010). La diferencia se inscribe en un largo debate sobre las tensiones en torno a la autonomía de la sociedad y el Estado, en las que el ejercicio

efectivo del poder político requiere de una distancia relativa de intereses particulares; mientras que la sociedad, entendida como agrupaciones diversas de individuos, busca proteger sus intereses ya sea en oposición a las instituciones políticas o promoviéndolos a través de estas (Mann, 2007).

La noción de integración se enmarca en una perspectiva relacional del Estado y la sociedad (Evans, 1996; Mann, 2007; Schmitter, 1985; Skocpol et al., 2005; Tilly, 2010), de la que es tributaria una importante corriente de estudios sobre participación ciudadana. Su pertinencia tiene que ver con el entendimiento de la integración como una forma de participación mediada en la producción de la política pública, en un modelo de análisis interactivo en el que se considera relacionada con las formas disponibles de participación política y las interacciones sociales entre quienes se involucran en dichas actividades, Estados y repertorios de protesta (Máiz, 2011).

Cabe aclarar que la idea de integración a la política pública es constitutiva de una noción altamente exigente de redes de confianza, como vínculos fuertes dentro de los que la gente participa con recursos en empresas valiosas, consecuenciales y de largo plazo, a riesgo de errores, fallos o la poca destreza de las demás personas participantes (Tilly, 2010, pp. 116–117). Esto tiene que ver con la fortaleza de los vínculos y el horizonte de largo plazo, de lo que se puede deducir que es un indicador del grado de confianza de la red de participación. No es casual que para Tilly los ejemplos de dichas redes son órdenes religiosas o agrupaciones de migrantes y sus linajes, de lo que también se deriva su problemática relación con la democratización del Estado, que toma valores negativos cuando es demasiado alta o inexistente.

El problema remite a los debates sobre el papel que se atribuye a las redes de asociatividad en la vida pública, pues estas son entendidas como redes de confianza que, por un lado, fomentan disposiciones y valores positivos para el buen funcionamiento de las instituciones políticas, pero por otro lado, trazan líneas de exclusión, promueven intereses particularistas y segmentan la vida pública (Ganuza Fernández & Francés García, 2008; Tilly, 2010). Flexibilizar el concepto de Tilly permite abordar el problema de otra forma, considerando cualquier agrupación social como una red de confianza, pero diferenciándolas como coaliciones o grupos corporativos. En esta taxonomía propuesta por Boissevain (2003), las primeras son alianzas temporales entre partes para un propósito definido; mientras los segundos son de existencia permanente, se componen por personas reclutadas bajo principios reconocidos, compartiendo intereses y normas que regulan las relaciones entre sus miembros.

La diferencia es relevante para el análisis de las relaciones socioestatales y los encajes institucionales, pues las características relativas a los principios de reclutamiento o perfil de quienes participan, las formas de involucramiento y la cohesión en el tiempo, pueden considerarse como indicadores de los grados de confianza que cohesionan a la red, lo que se relaciona con sus formas de integración en la política pública y el grado de esta. Cuando determinadas agrupaciones sociales ganan capacidad de influir en diferentes ámbitos y niveles de decisión de la política pública, desarrollan un dominio de agencia, concepto indicativo de una influencia menos contin-

gente que el encaje, que se puede suponer asociado a redes de participación con mayor grado de cohesión interna⁵.

LA AUTORIDAD CIUDADANA

Independientemente del nivel de consolidación, tanto los encajes como los dominios de agencia requieren del reconocimiento de la capacidad de acción de alguien que es representativo de los intereses en disputa en un ámbito de política en específico (Gurza Lavalle et al., 2006, 2019). Por eso, cuando se trata de ciudadanización o de instituciones ciudadanas, una de sus características es la presencia de actores que son reconocidos como tal, en el sentido de una figura de autoridad que se logra tanto por el mismo reconocimiento como por el ejercicio de capacidades y habilidades para resolver problemas (Abers & Keck, 2013). Es en este sentido que surgen figuras típicas, actores que se vuelven políticamente relevantes con determinados grados de autoridad que tienen una condición representativa.

Estos elementos informan sobre la legitimidad de las instituciones ciudadanas, pues si se considera que en el pensamiento liberal el Estado es un poder soberano de representación universal (Rabotnikof, 1992), arreglos como los encajes y dominios de agencia requieren de criterios de validez demo-

⁵Si se sigue la definición de Adrián Gurza, una menor contingencia será indicador de un dominio de agencia, entendido como una configuración de encajes institucionalizados en diferentes ámbitos y niveles de la estructura estatal que favorecen la capacidad de determinados actores para dirigir la selectividad de las instituciones (Gurza Lavalle et al., 2019, pp. 25-52).

crática distintos a los que se derivan de la competencia por los votos libres (Gurza Lavalle et al., 2006; Landemore, 2020; Offe, 1996; Zaremborg et al., 2017). No es un problema exclusivamente normativo, pues en un régimen democrático dicha legitimidad es fundamental para la gobernabilidad, el funcionamiento de las instituciones y el acatamiento de las reglas.

Examinar la legitimidad como una forma de reconocimiento remite a la observación empírica de la interacción entre redes de participación ciudadana, partidos políticos e instituciones relacionadas con los problemas públicos que enmarcan los procesos de construcción institucional. El reconocimiento es una relación de doble vía; por un lado, va desde actores que ejercen poder de decisión en el Estado o compiten por este desde los partidos políticos; mientras que, por otro lado, se desarrolla con las agrupaciones sociales que componen las redes de participación.

Aquí vale la pena considerar un ejemplo sobre el carácter ciudadano de autoridades del instituto electoral. José Woldenberg Karakowsky fue consejero ciudadano del CG en el periodo 1994-1996, ejerció funciones como consejero presidente del CG entre 1996 y el 2003, participó en la elaboración y conducción del documental “La historia de nuestra democracia” difundido por una de las principales cadenas televisivas en el país y acreedor del premio nacional de periodismo en el 2004, dirigió la influyente revista Nexos hasta el 2009, es autor del libro *Historia mínima de la transición democrática en México*, editado por el Colmex, entre otra decena de libros sobre el tema. Con esta trayectoria resulta comprensible que haya sido elegido orador único en la movilización nacional de febrero del 2022, convocada por organizaciones ciudadanas para manifes-

tar oposición a la iniciativa de reforma del INE presentada por el ejecutivo.

Woldenberg es un personaje representativo del concepto de ciudadanía asociado al instituto electoral defendido en esa marcha, pero no es una propiedad de su persona ni de la ostentación de títulos como ex consejero o especialista en ciencia política, sino de las redes de reconocimiento en las que ha estado inserto a lo largo del tiempo, donde participan otras personas y organizaciones que movilizan e intercambian recursos, que son fuente para la construcción de autoridad práctica de cualquier persona u organización, pues este es un atributo relacional que puede ser compartido y transferible, pero no está asociado a entidades particulares sino a los roles que ejercen y las posiciones que ocupan. En la misma movilización citada, la concentración de manifestantes en la ciudad de Guadalajara tuvo como orador a Mauricio Merino Huerta, también consejero del IFE entre 1996 y 2003, con una prolífica trayectoria académica, además de ser fundador de la Red por la Rendición de Cuentas, promotor de reformas institucionales y autor de múltiples publicaciones con sello institucional del organismo electoral y el de transparencia.

Los roles y las posiciones de los actores son indicativos de los grados de autoridad que pueden tener, así como de encajes o dominios de agencia asociados, pues resultan de características estructurales de las redes de participación construidas a través de la interacción de grupos, individuos y organizaciones que rivalizan y negocian en la disputa por la desigual distribución de recursos inherente al funcionamiento de toda institución (Mahoney & Thelen, 2010). Estos supuestos son compartidos por los conceptos de autoridad práctica y domi-

nio de agencia, en tanto, la capacidad de acción se considera políticamente producida a partir de interacciones condicionadas por cadenas de interacción previas (Abers & Keck, 2013; Gurza Lavalle et al., 2019). Es decir, la acción como instrumentación de rutinas elegidas de manera relativamente deliberada, generadas en experiencias previas y convertidas en artefactos culturales aprendidos e insertos en identidades colectivas y relaciones sociales (Aguilar & Jesús Funes, 2011).

REDES Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA

Las redes de participación, la autoridad práctica, los encajes y los dominios de agencia, son conceptos operables en referencia a casos concretos de la política pública, identificados mediante ámbitos como la seguridad, el combate a la corrupción, participación ciudadana o la salud, los cuales contienen actores que movilizan recursos entre distintas redes de participación para perseguir sus fines, inferidos a partir de su involucramiento deliberado en actividades de experimentación en la resolución de problemas y de construcción de compromisos que, en la medida de su éxito, contribuyen a la adquisición de autoridad práctica (Abers & Keck, 2013, p. 17).

Este marco analítico permite indagar cómo se construyen los encajes y dominios de agencia, así como las configuraciones que adoptan las modalidades de influencia de la sociedad en el funcionamiento de las instituciones políticas, en interacción con los tipos de redes involucradas. El concepto de redes no es solo metafórico, refiere a vínculos identificables que pueden ser objeto de sistematización y análisis en un modelo del que se derivan medidas cuantificadas y visualizaciones de las es-

estructuras de relaciones que se forman entre sus componentes, denominados nodos, que en este caso son personas, organizaciones y eventos.

Las redes de participación refieren a agrupaciones de personas que pueden tener forma de conjuntos de acción, como una protesta; u organizaciones formales de tipo privado, público o estatal como empresas, fundaciones, partidos políticos, asociaciones civiles u organismos del Estado. No se trata de unidades predeterminadas sino de conjuntos conformados por las personas que se involucran en actividades relativas a la concreción de ciertos fines (ya sea individuales o de su organización), por lo que las redes no son grupos cerrados sino estructuras de relaciones evanescentes, porosas y traslapadas.

Esto permite dimensionar los grados de parcialidad y contingencia de la integración en la política pública. Un dominio de agencia supondría un volumen importante de recursos y menores grados de contingencia, lo que se relacionaría con vínculos más fuertes; mientras la mayor o menor parcialidad tiene que ver con la autonomía de las agrupaciones sociales y del Estado, pues una integración total implicaría la absorción de las redes o un control total de las instituciones políticas por las primeras.

Las diferencias (de grados) entre encajes y dominios de agencia permite establecer diferencias entre participación ciudadana y ciudadanización, reservando para el segundo concepto formas de integración menos contingentes y parciales, como los consejos de política pública que reservan espacios para agrupaciones o sectores sociales determinados con facultades de deliberación ligadas a la producción de decisiones. El diseño adoptado por el IFE a partir de 1996, en el que su órgano

directivo se compone por ciudadanos independientes, supone ciudadanización porque es la sociedad la que está integrada como autoridad rectora de la institución, modelo extendido (aunque sea solo como símil ideal) al caso del IFAI. Pero esta integración no se puede analizar en abstracto, pues como he argumentado, refiere a redes de participación ciudadana.

De acuerdo con la diferenciación entre coaliciones y grupos corporativos, las redes de participación pueden tener diferentes grados de estabilidad o institucionalización; por ejemplo, una protesta callejera es un conjunto de acción que permite identificar actores (individuales y colectivos) que comparten objetivos, emociones o principios con distinto nivel de concreción y que participan de repertorios de acción en común por una sola ocasión. Si a esta protesta siguen otras acciones en el tiempo, lo más probable es que se fragüen relaciones recurrentes entre los mismos actores, dando forma a estructuras en las que se puede distinguir un movimiento social. La tradición de estudios sobre la contienda política cifra de esta manera a la acción colectiva y le adiciona las interacciones con quienes son objeto de las demandas en contextos determinados, conceptualizando regímenes de interacción socioestatal (Aguilar & Jesús Funes, 2011).

Las diferencias de tiempo y formalización entre coaliciones y grupos corporativos son indicativas de los grados de confianza que cohesionan las redes de participación. Pero estas redes resultan de la interacción de distintas agrupaciones. En el ejemplo anterior, un movimiento social regularmente es sostenido por estructuras que la literatura diferencia como núcleos organizativos, los cuales pueden ser partidos políticos y sus facciones, una directiva sindical o un grupo de personas

que logró coordinarse para tal fin. En esta interacción de agrupaciones y personas se forman las redes de participación en las que sugiero observar cómo se construye la representatividad ciudadana.

EL MODELO DE ANÁLISIS: REDES EN LA HISTORIA

En años recientes el uso de teorías y métodos del análisis de redes en disciplinas históricas, delinea un campo que en el mundo anglosajón se denomina Historical Network Analysis (HNA), que se ha mostrado particularmente útil para reducir la complejidad del estudio de relaciones sociales no solo con fuentes del pasado, sino a través del tiempo (Rollinger et al., 2017). Una traducción adecuada en español para esta estrategia es Análisis de Redes en la Historia (ARH), término en el que la preposición “en” permite situar el carácter complementario de las disciplinas, además de evitar entender que las redes son entidades que preexisten en el pasado: son un constructo analítico aplicado a fenómenos históricos.

La utilidad de las herramientas del Análisis de Redes Sociales (ARS) aplicado a la historia tiene que ver con la simplificación de la complejidad de relaciones entre actores y otro tipo de entidades, que en la tradición sociológica han sido conceptualizadas de manera metafórica, como las redes de confianza y las *catnet* de Tilly (Aguilar & Jesús Funes, 2011; Tilly, 2005), o el entendimiento de los movimientos sociales como cadenas de eventos conectadas en el tiempo, sugerido por Diani y McAdam (2003). Además, las estructuras y dinámicas de las redes

permiten abordar problemas relativos al devenir de procesos históricos, como las secuencias de relaciones tanto de temporalidad como causalidad entre eventos y contextos históricos (Beatty Riedl & Roberts, 2022; Falletti & Lynch, 2009a; Falletti & Mahoney, 2015). El aporte del ARS a esta tradición metodológica es la posibilidad de observar empíricamente los vínculos entre las diferentes entidades que conforman la historia, pues son susceptibles de sistematizarse y modelarse para análisis topológicos, con medidas cuantificables.

LAS REDES DE LAS INSTITUCIONES

Para analizar los públicos a través de los que se construye la legitimidad ciudadana del IFE/INE e IFAI/INAI, modelo redes a partir de vínculos entre personas, organizaciones y eventos identificados durante la vida de estos organismos. Por una parte, esto me permite describir y analizar procesos históricos basados en la interacción entre entidades como individuos, grupos, instituciones y eventos, a manera de sistemas de actividad en los que se fragua la causación de la historia (Aguilar & Jesús Funes, 2011). De manera concreta, los vínculos entre personas, organizaciones y eventos son unidades de observación para el rastreo de características relacionales y estructurales de las condiciones en las que se construye la legitimidad ciudadana del organismo electoral y el órgano garante de los derechos de acceso a la información.

Las condiciones refieren al contexto histórico, mientras las estructuras representan la relaciones recurrentes de intercambio que estabilizan normas y roles, que en la sociología se estudian como redes de intercambio (Cook et al., 1983). Las

múltiples relaciones de participación identificadas en torno a la vida del organismo electoral y el organismo de transparencia constituyen redes de intercambio que se forman y cambian a lo largo del tiempo; por eso, modelar la interacción de personas, organizaciones y eventos permite analizar roles de poder, así como las estructuras en las que se movilizan recursos para la configuración de dichas posiciones. El ARS permite visualizar y medir cuantitativamente propiedades de esta estructura con indicadores de influencia, agrupamiento y conexión, tributarios del análisis topológico de las entidades de la historia y sus relaciones.

Para analizar la representatividad que ganan actores individuales y colectivos, así como de las instituciones políticas, utilizo la centralidad como un *proxy*. Esta medida da cuenta de la influencia que tiene un nodo en la red, que puede inferirse por el volumen de relaciones que desarrolla con los demás (centralidad de grado), por su capacidad de estar en medio de cualquier par de nodos influyente (centralidad por intermediación o *betweenness*), así como por la calidad de los vínculos que desarrolla, es decir, si está conectado con nodos importantes en la red (centralidad de vector propio o *eigenvector*). Tratándose de representación política, la intermediación y el vector propio son medidas pertinentes, pues la capacidad de ejercer como intermediario dota de recursos de poder para negociar, además de expresar reconocimiento por aquellos que participan en la relación. Pero, conexiones de calidad también derivan en recursos similares, sin someter al actor al desgaste que supone una participación reiterada en actividades que involucran conflicto por la disputa de recursos. Así, los nodos con mayores grados de intermediación y vector propio pueden considerar-

se como más representativos en las redes de relaciones que participan⁶.

Las medidas de distancia indican el número de vínculos que conectan a un nodo respecto de otro: puede haber relaciones directas donde la medida es uno o una distancia de un paso en lenguaje del ARS, pero también hay relaciones indirectas donde los vínculos están a dos o más pasos. Esto se relaciona con la centralidad por intermediación, pues si un nodo es necesario para conectar a otros, adquiere importancia como mediador; lo mismo pasa con el vector propio, ya que un nodo puede ser punto de conexión apenas para un par en una red, pero si esa conexión involucra a nodos con una alta centralidad, ello dotará de alta influencia al intermediador. La distancia es un indicador de tipo espacial, útil para examinar las relaciones entre partidos, organizaciones o actores de la sociedad e instituciones ciudadanas, pues permite dar cuenta de lo cercano o lejano de su vinculación, así como los pasos que requiere su vinculación y quiénes son los nodos intermedios.

Para examinar el agrupamiento o los grupos que se conforman en la red utilizo la detección de comunidades, que se definen como conexiones más intensas entre determinados conjuntos de nodos, en relación con una débil conexión con los demás. El uso que hago de estas subestructuras, subredes o grupos, no responde a estándares matemáticos sino a definiciones conceptuales de vínculos densos, como clanes o pandillas (Boissevain, 2003); sin embargo, la densidad es relativa tanto a la teorización como respecto a las manifestaciones concretas de las interacciones de la red.

⁶En el análisis de redes que desarrollo, estas medidas están estandarizadas del cero al uno, una escala que indica menor y mayor centralidad.

Considerando estos problemas, para detectar comunidades en la red utilizo el algoritmo Leiden, ajustado para obtener particiones con sentido teórico para la discusión topológica, pero siempre en un mínimo de calidad estadística, considerada a través de la modularidad⁷. La obtención de determinado número de comunidades en una red, así como de los nodos que la componen, resulta de una lógica de calibración entre un estadístico adecuado y las orientaciones teóricas del análisis.

El uso que hago de las comunidades tiene como objetivo observar en qué medida la diferenciación teórica entre partidos y organizaciones sociales es válida para el estudio de las instituciones ciudadanas, así como la pertinencia de estudiar su interrelación. Además, la búsqueda de este tipo de agrupaciones permite dar cuenta de los actores y relaciones que constituyen estructuras de intercambio como los encajes y los dominios de agencias, así como diferenciar la relevancia (centralidad y capacidad de vinculación) de los diferentes nodos.

LA HISTORIA: CAUSA Y CONTEXTO

Las instituciones, como configuraciones relativamente estables de relaciones entre actores que participan de la disputa por la distribución de recursos (Mahoney & Thelen, 2010), son redes de intercambio que emergen, cambian y se extinguen a través del tiempo. Sin embargo, como estructuras, tienen dinámicas endógenas que no se pueden comprender correctamente si no es en su relación con un contexto o ambiente en el que están insertas.

⁷En el apartado metodológico desarrollo esto con más detalle.

Lo que aquí propongo es un enfoque relacional de los procesos. En la literatura especializada se discute el rol causal que tienen las secuencias de eventos y episodios, así como de las condiciones en las que estos ocurren (Collier & Munck, 2022; Falleti & Lynch, 2009b; Falleti & Mahoney, 2015). Este enfoque no borra a las personas como actantes de la historia, pero reduce la contingencia que implica recurrir a la voluntad, tanto de individuos como de grupos, para explicar por qué las cosas suceden; sin embargo, también es cierto que en esta empresa hay un detrimento de la acción en favor de estructuras que se imponen como fuerzas abstractas de la historia. No pretendo abordar el debate inacabado sobre el peso causal de la agencia y la estructura, pero es importante tomarlo en cuenta para justificar el uso de una perspectiva relacional que no solo incluye vínculos entre actores (individuales o colectivos), sino entre estos y eventos históricos de los que pueden ser partícipes directos o por los que pueden estar influenciados indirectamente.

Hay una discusión concreta para clarificar lo importante de la controversia y por qué las redes son de utilidad para tratarla. En los estudios de procesos históricos, la coyuntura crítica y la dependencia de trayectorias (*path dependence*) son conceptos populares para explicar cambios a partir de contingencias como revoluciones, guerras, levantamientos sociales o una innovación tecnológica, así como para dar cuenta de cómo la forma que adquieren ciertas instituciones está atada a momentos liminales de dichas coyunturas, en las que se fraguan arreglos de poder duraderos a manera de equilibrios puntuados (Collier & Munck, 2022). Otras perspectivas cuestionan este modelo en favor de explicaciones gradualistas del cambio,

ya sea mediante una valoración endógena de las propiedades de las entidades que interaccionan en la producción de las instituciones (Mahoney & Thelen, 2010); o considerando las condiciones antecedentes que modelan los periodos en los que supuestamente los actores ganan libertad para transformar el estado de las cosas (Waldner, 2022).

En el institucionalismo histórico hay acercamientos a este problema desde la acción y desde un enfoque relacional (Abers, 2021; Abers & Keck, 2013; Aguilar & Jesús Funes, 2011; Gurza Lavalle et al., 2019), entendiendo los procesos de formación, reproducción y cambio a partir de interacciones concretas entre sociedad y Estado en contextos históricos concretos. El acercamiento no pretende resolver el problema sobre si son las relaciones o el contexto lo que más importa para explicar un determinado resultado en el devenir del tiempo, sino utilizar esta tensión para producir explicaciones más complejas, regularmente de tipo procesual y mecanicista.

Para tratar esta complejidad recorro a la estrategia de periodización de capas contextuales analíticamente relevantes para explicar un fenómeno particular de interés (Falleti & Lynch, 2009a). Esta estrategia permite incorporar las interacciones de procesos que responden a diferentes contextos (la economía nacional, la política internacional, el partido gobernante, etc.), como factores de análisis. A su vez, esto delimita la identificación tanto de eventos como de relaciones y procesos constitutivos de las narrativas explicativas. Para decirlo en términos de una técnica que ha ganado popularidad, periodizar capas contextuales dota de un marco concreto al *process tracing* en sus dos traducciones: rastreo de procesos y trazo de procesos. En la primera acepción se trata de la búsqueda de evi-

dencias a partir de hipótesis particulares sobre las variaciones en el proceso histórico de interés, en este caso, la legitimidad ciudadana de los organismos estudiados. La segunda consiste en reconstruir secuencias de eventos, procesos y mecanismos que se relacionan tanto temporal como causalmente en la producción del resultado analizado.

Para delimitar capas contextuales consideré el sistema de partidos y el asociativismo social como los dos grandes conjuntos de actores y prácticas que examino en interacción. Estas capas son dos grandes procesos teóricos que operan como un marco para la delimitación histórica de las secuencias de eventos y episodios concretos, a través de los que recabé datos para construir y analizar las redes de relaciones en torno a las instituciones ciudadanas: el sistema de partidos y el asociativismo social.

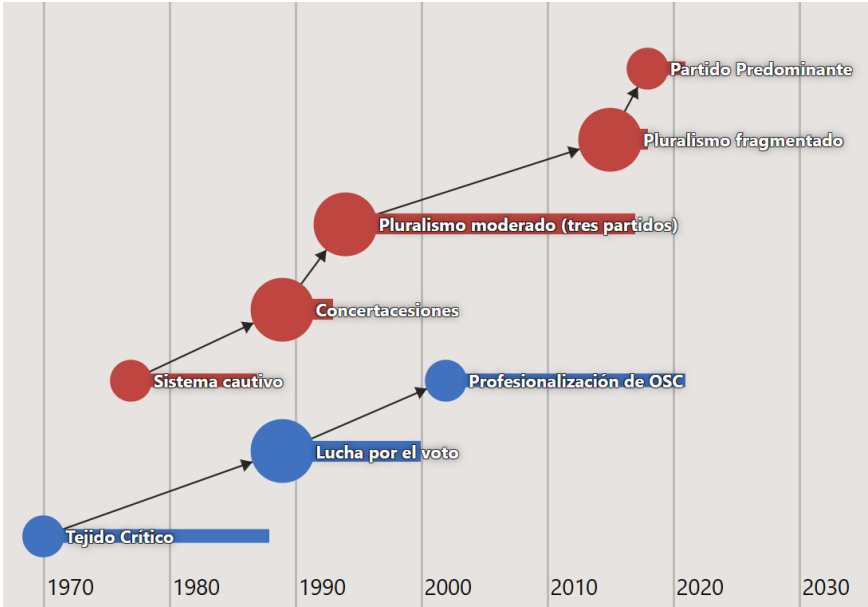
El sistema de partidos es un concepto ampliamente utilizado por la ciencia política y la sociología para referir a patrones estables, tanto de los actores como de los mecanismos de la competencia partidista por el control del poder, aunque los tipos de sistemas son variables en la literatura. Para describir de manera general las características de este aspecto de la historia política de México, uso el concepto clásico de partido hegemónico para dar cuenta de un periodo que finaliza hacia los años ochenta, en el que el PRI dominaba todos los cargos de ejercicio del poder representativo, con la existencia de otros partidos en condición subsidiaria e imposibilitados para ganar elecciones; entre finales de los ochenta y mediados de los noventa trazo un breve interregno de acuerdo bipartidista entre el PRI y el PAN, en el que el segundo comenzó a ganar gubernaturas en

los estados, conocido como las *concertaciones*⁸. El tercer periodo lo caracterizo con otro concepto clásico, el de pluralismo moderado, a partir de 1997 y hasta el 2015, en el que la competencia se orientó por el PRI, el PAN y el PRD; después del último año, la literatura especializada identificó signos de una pluralidad más fragmentada; y a partir del 2018, un sistema de partido predominante con Morena como organización con grandes mayorías, pero sin un dominio absoluto.

En lo que respecta al asociativismo social, no existe un consenso en la literatura para referir a patrones regulares. Sin embargo, estudios de la historia nacional que ponen el foco en dichas prácticas permiten identificar tres grandes periodos. El primero abarca entre los años cincuenta y setenta, con la formación de un tejido crítico de asociativismo que reclamaba independencia de la organización vía partido de estado, así como de programas revolucionarios mediante la vía armada; el segundo corresponde a los ochenta y noventa, con la emergencia de luchas por el voto libre y los derechos humanos, además del ascenso del discurso de la sociedad civil; el tercero es posterior al 2000 y contiene la proliferación de OSC profesionalizadas. Cabe aclarar que esta periodización no expresa la totalidad de las dinámicas asociativas en el tiempo examinado, de igual manera que el concepto de sistema de partidos no captura la complejidad de facciones y alianzas en las disputas por el poder político.

⁸En el siguiente capítulo explico el sentido del término.

Ilustración 1. Periodización del sistema de partidos y el tejido asociativo como procesos contextuales.



Elaboración propia en Clivis.

Dado que respecto al sistema de partidos hay muchos trabajos previos, considero importante describir cómo están contruidos los periodos de la asociatividad, resaltando que la validez de las características de las redes y organizaciones de la sociedad en cada periodo, remite a las reglas (formales e informales), procedimientos y actores influyentes en la vida pública.

El periodo antecedente que va de finales de los cincuenta a los setenta se caracteriza por la emergencia de organizaciones barriales, campesinas, obreras e indígenas, apoyadas por corrientes de la iglesia católica y agrupaciones de izquierda; la consolidación de Instituciones de Asistencia Privada (IAP), el crecimiento de organizaciones de promoción del desarrollo, la expansión de movimientos urbano-populares, la proliferación de movimientos estudiantiles y de agrupaciones independientes de trabajadores, además la liberalización de una industria de publicaciones impresas que agrupó corrientes de opinión pública y una élite intelectual emergente (Gallegos Cruz, 2018; Illades, 2012; Isunza Vera, 2001; Moreno Delgado, 2019; Reygadas, 2004).

La fase de lucha por el voto libre entre los ochenta y noventa, comprende a parte importante de las agrupaciones previas que ganaron cohesión en torno a jornadas de protesta por el respeto a resultados en las urnas. La observación electoral y la formación de coaliciones opositoras al partido de Estado, en buena medida fueron estimuladas por grupos de élite que promovieron instrumentos de consulta ciudadana como las encuestas de opinión o la realización de plebiscitos, al tiempo que fortalecían la actividad de los medios de comunicación independientes. Estas redes ganaron cohesión en el contexto abierto por el levantamiento armado en Chiapas, liderado por

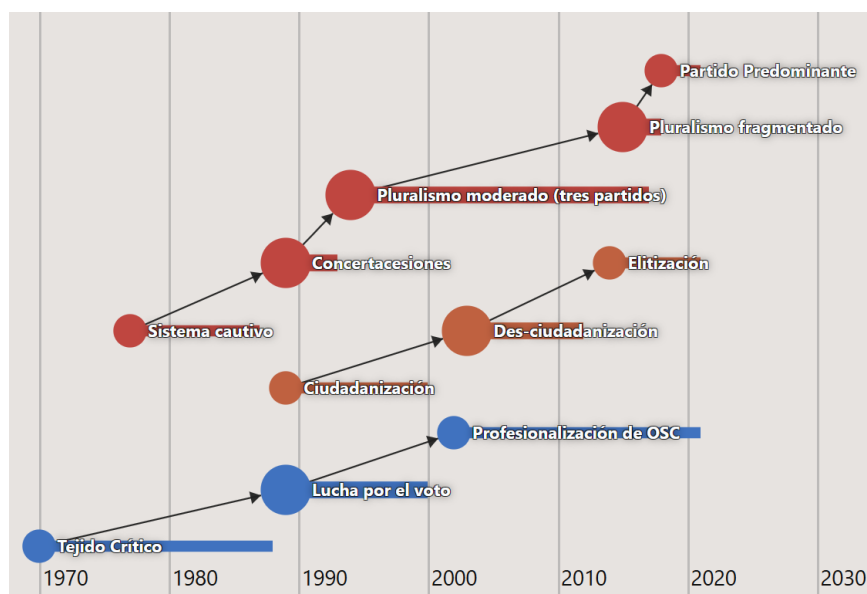
el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (Aguilar Valenzuela, 2006; Alonso & Ramírez Sáiz, 1997; Isunza Vera, 2001; Olvera, 2002; Reygadas, 2004).

La etapa posterior al 2000 se caracteriza por un repliegue o pérdida de protagonismo de la actividad de organizaciones populares, al menos del ámbito nacional, al tiempo que se consolidan figuras de OSC formalizadas de acuerdo con normativas estatales, compuestas por personas profesionalizadas en el ámbito de la participación y que hacen uso de fuentes de financiamiento del Estado, agrupaciones privadas y la cooperación internacional. En el ámbito nacional predominan centros de pensamiento y organizaciones especializadas en la incidencia en políticas públicas; mientras en lo local hay cierta continuidad de la actividad de promoción del desarrollo estimulada en los periodos previos (Lajous, 2019; Luna, 2020; Reygadas, 2004; Salas-Porras, 2017; Zaremborg et al., 2015).

TRES PERIODOS, TRES REDES

Las capas contextuales interactúan temporal y causalmente con la trayectoria de la legitimidad de las instituciones ciudadanas a través de eventos, personas y organizaciones. Los vínculos entre estos tres tipos de entidades constituyen las redes de intercambio que dan forma a las instituciones, lo que me llevó a modelar tres periodos en la constitución de las redes de los organismos ciudadanos: una entre 1989 y el 2000, otra entre el 2003 y el 2011, y una más en el periodo 2012-2021. Cada una de estas redes organiza los capítulos de análisis empírico, en donde identifiqué subperiodos que dan cuenta de sus procesos de formación y cambio.

Ilustración 2. Periodización de procesos contextuales y la trayectoria de la legitimidad ciudadana, como proceso de interés.



Elaboración propia en Clivovis.

Entre 1989 y el 2000 hay un proceso de cambio político que trato como coyuntura, pues hubo episodios que derivaron en una crisis de la legitimidad del régimen político (fraude electoral, rebelión armada y magnicidio); tres reformas electorales sucesivas y dos cambios en el sistema de partidos. En este periodo ocurrió la ciudadanización del IFE. Para analizar la formación de esta red, divido el periodo en dos temporalidades: 1989-1995, 1996-2000.

A partir del 2003 y hasta el 2011 trazo el periodo de la post-transición, pues se considera que con la primera alternancia en el ejecutivo se cerró el ciclo de cambios del paso a

un régimen de competencia libre por los votos libres. En este periodo se consolidó el sistema de contención predominantemente tripartidista y emergió una nueva estructura nacional de asociatividad; también apareció el IFAI, al tiempo que el IFE experimentó un proceso de des-ciudadanización.

El periodo 2012-2021 contiene una coyuntura, un cambio político y reformas institucionales. El IFE y el IFAI fueron reformados para crear nuevos organismos con mayores facultades de control, de alcance nacional y nuevos métodos de elección de sus autoridades. Al mismo tiempo, un creciente malestar de la sociedad con las instituciones políticas se manifestó en disposiciones individuales y actividades contenciosas; en ese interregno el sistema de partidos de la post transición entró en crisis y dio paso a la emergencia de un nuevo partido en condición predominante. Este es el contexto de la elitización de las instituciones ciudadanas.

CAPÍTULO DOS. EL MOMENTO DE LA CIUDADANÍA

La construcción del IFE como una institución ciudadana ocurre en un periodo que va de 1994 hasta el 2000, como parte de una coyuntura en la que se idearon cambios institucionales que cristalizaron décadas de luchas por el voto libre en el país y reflejarían la pluralidad política de la sociedad (Alonso & Aziz Nassif, 2005; Becerra et al., 2011; Woldenberg, 2012). En 1994 apareció la figura de consejero ciudadano, se reconoció el derecho a la observación electoral y se implementaron novedosos controles independientes a la organización de la jornada de votación de cargos públicos. En 1996, con una nueva reforma, la organización de las elecciones quedó depositada en un cuerpo de nueve ciudadanos en el ejercicio a cargo de dirigir el IFE como consejeros electorales; un año después, el gobierno perdió por primera vez la mayoría en la Cámara de Diputados y el PRD ganó el gobierno de la capital del país, el Distrito Federal (D.F.); en el 2000, México experimentó la alternancia en el poder ejecutivo después de décadas de gobiernos ininterrumpidos del PRI.

Esta secuencia de eventos suele tener una lectura lineal, incluso en referencia a décadas previas de demandas de democratización y contra el dominio de un partido de Estado. Pero antes de 1994 el curso de la historia aparentaba tener un sendero distinto, como una transición política controlada por el PRI, en convenio con el PAN y al margen de energías populares prodemocráticas que estimularon reformas previas al sistema político (Semo, 1993). Antes de 1994, el sistema de partidos mexicano prefiguraba una forma bipartidista y la ciudadanización no era un atributo asociado a la independencia del IFE, organismo creado en 1990 con una estructura burocrática que

en su mayoría provenía de la Secretaría de Gobernación (Segob), es decir, por el partido hegemónico.

Las reformas de 1994 fueron parte de una alteración en el curso de los cambios institucionales previos y ello tiene que ver con la contingencia abierta por la rebelión armada del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en enero, y el asesinato del candidato presidencial del PRI durante un acto público, en marzo. El escenario fue leído en clave de riesgo por integrantes de la élite política, social y empresarial del país, quienes estimularon acuerdos de civilidad y reformas institucionales para evitar un escenario de desborde de la violencia en plena campaña para renovar la presidencia de la República.

Entre febrero y mayo, las principales fuerzas políticas del país acordaron una reforma electoral en la que se creó una nueva figura de autoridad en el IFE: los consejeros ciudadanos. La propuesta provino del PRD, partido excluido de las reformas previas; se puede interpretar tanto como respuesta a una crisis de legitimidad de los partidos políticos, como una forma de reconocimiento a empresas de acción colectiva que habían ganado visibilidad pública en la construcción de la agenda de la democratización de la vida política nacional y el reconocimiento del voto como un derecho humano.

Para comprender la ciudadanización del IFE es necesario reconstruir el itinerario de cuatro procesos históricos que transformaron las instituciones de la vida pública, lo que ayuda a entender por qué los eventos de ese año alteraron una trayectoria de cambio político controlado por la élite estatal, favorable para el PRI y el PAN, además de identificar condiciones antecedentes a la coyuntura que, a la postre, inciden en la trayectoria de las nuevas instituciones. Se trata de: 1) un cam-

bio en las élites de los partidos políticos; 2) la formación de un tejido asociativo con capacidad de articulación nacional; 3) la emergencia del concepto de sociedad civil, y 4) un proceso de modernización estatal dirigido desde el poder ejecutivo.

PROCESOS EN LA COYUNTURA DE LA TRANSICIÓN

El primer proceso es relativo a la formación del sistema de partidos que se asumiría como consolidado después de la transición (Becerra et al., 2011; Prud'homme, 2010), se compone por un cambio en la élite del PRI en 1988, que representó su mayor escisión en la historia (Gil Mendieta & Schmitdt, 1999); la formación del movimiento cardenista como aglutinador de diversas fuerzas de izquierda y la creación del Partido de la Revolución Democrática (PRD) entre 1988 y 1989; además de la renovación del Partido Acción Nacional (PAN) con el ingreso de nuevos tipos de militantes con una orientación más pragmática y pertenecientes a circuitos empresariales entre 1987 y 1996 (Hernández Vicencio, 2008).

El segundo proceso se compone por redes y agrupaciones de la sociedad que acumulaban experiencias de trabajo desde principios de los años ochenta a través de episodios de acción colectiva relacionados con agendas de promoción del desarrollo, la defensa de derechos humanos, el respeto al voto limpio, la creación de cooperativas, demandas de servicios públicos y el reconocimiento de figuras legales de asociatividad (Isunza Vera, 2001; Reygadas, 2004). Este proceso incluye el crecimen-

to de medios de comunicación independientes (predominantemente impresos), la formación de un movimiento denominado urbano-popular, así como el despliegue de campañas de observación electoral en distintas entidades federativas, lideradas por agrupaciones de ciudadanos, entre 1990 y 1994.

La emergencia del concepto de sociedad civil es el tercer proceso. Se relaciona de manera conflictiva con el segundo pues no todas las agrupaciones y movimientos sociales referidos serían considerados merecedores de este adjetivo, que si bien tenía usos populares como en los discursos del movimiento neozapatista, adquirió una acepción predominantemente normativa desde interpretaciones ortodoxas de la teoría habermasiana, en la que la sociedad civil se diferencia de movimientos urbanos, sindicatos o cualquier organización que no cumpliera con los requisitos de universalidad de demandas, transversalidad de clase e independencia del gobierno (Hernández Rodríguez, 1992; Leal Martínez, 2014; Olvera, 1999).

El cuarto proceso se compone por las reformas de modernización del Estado implementadas por la nueva élite del PRI, un conjunto de actores rastreable desde la Secretaría de Programación y Presupuesto en el sexenio 1982-1988, donde ganaron dominio sobre el partido y se convirtieron en fuerza gobernante durante el periodo de Carlos Salinas de Gortari (Gil Mendieta & Schmidt, 1999; Salas-Porras, 2014). Entre los principales cambios destacan la desregulación de mercados, el retiro del Estado de actividades de producción económica y prestación de servicios, un nuevo modelo de administración pública y la construcción de nuevas estructuras territoriales de militancia en detrimento de las relaciones del partido de Estado con grupos corporativos (Rodríguez, 1991).

Los cuatro procesos deben ser considerados en interacción. El primero y el cuarto se interrelacionan a través del pacto en el que se fraguó la reforma electoral de 1990 en la que se creó el IFE. Este acuerdo de apertura política sostenido por el PRI y el PAN trascendió ante la opinión pública como el periodo de las *concertaciones*. El concepto daba cuenta de una convivencia concertada entre ambos partidos que permitió al PAN ganar elecciones en algunas entidades federativas con la cesión del PRI, lo que regularmente fue resultado de movilizaciones sociales, la presión de élites locales y la intervención del ejecutivo federal para negociar la alternancia (Prud'homme, 2014; Semo, 1993)⁹. Esto provocó una ruptura en el PAN con la salida de integrantes del Foro Doctrinario y Democrático, quienes denunciaron un indecente acercamiento del partido con el gobierno federal y las cúpulas empresariales del país.

El PRD no participó de este pacto, en parte porque sus militantes eran objeto de represión desde el Estado y porque su dirigencia no reconocía como legítimo al gobierno de Salinas. Este partido distaba de representar la gran coalición de izquierdas que apoyó la candidatura de Cárdenas en 1988 y que se diluyó por causas como desencanto, represión, desmovilización por efecto de políticas públicas focalizadas o la migración de cuadros al Partido del Trabajo (PT) (Isunza Vera, 2001; Semo, 1993). Particularmente un conjunto de militantes, en su mayoría intelectuales hasta entonces activos en medios de comunicación y en el sindicalismo universitario, no acompañaron la empresa del PRD por considerar que su dirigencia tenía

⁹Una práctica común fue que después de que se declarara ganador al PRI, el ejecutivo intercediera para que se nombrara gobernador a una figura de la oposición representada por el PAN.

posturas maximalistas que impedían aprovechar la oportunidad abierta por la renovada élite del PRI para profundizar la democracia de forma pacífica, negociada e institucionalizada (Illades, 2012). Muchas de estas personas crearon el Instituto de Estudios de la Transición Democrática (IETD) en 1989 y promovieron activamente el pacto para la reforma de 1990 (J. Woldenberg, comunicación personal, 2023).

El segundo proceso interactúa con el primero de forma más contingente. Una parte de las agrupaciones sociales mencionadas apoyaron la candidatura de Cárdenas en el 88, y a partir de 1990 comenzaron a realizar brigadas de observación electoral y protestas para exigir garantías de elecciones libres y competitivas, aliándose momentánea e indistintamente con militantes del PAN y del PRD. En estos episodios hubo quienes prácticamente se profesionalizaron en la vigilancia de elecciones, trabajando en medios de comunicación, organizando campañas de participación y jornadas de protesta, e incluso asistiendo a capacitaciones con organizaciones de cooperación internacional. Ahí se conformó un núcleo identificable de agrupaciones entre las que destacan la Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, el Grupo de los 9, Acude, la Academia Mexicana de Derechos Humanos y el Movimiento Ciudadano por la Democracia (Basáñez, 2023; González Ponce, s/f; Reygadas, 2004).

El proceso relativo al concepto de sociedad civil se interrelaciona con las reformas del Estado, pues es concomitante al proceso de modernización que dotó de reconocimiento a la ciudadanía como protagonista de la gestión de lo público, lo que se materializó, por un lado, en el involucramiento de beneficiarios de políticas públicas de inversión a través de la

coparticipación y la fiscalización entre los que destacan el programa Solidaridad y las contralorías sociales. Por otro lado, la ciudadanía ganó espacios de gestión sobre determinadas políticas públicas, como en el ámbito de la cultura, donde destacados intelectuales asociados a dos grandes revistas de la época, *Nexos* y *Vuelta*, se integraron en consejos consultivos, órganos decisorios y el espectro de la televisión pública (Gallegos Cruz, 2018; Rodríguez Ledesma, 2001).

La interacción de los cuatro procesos adquiriría una forma condensada después de la contingencia abierta en 1994. Las agrupaciones sociales participaron en intensas movilizaciones que se convocaron en gran parte del país a los pocos días del levantamiento armado para exigir un cese al fuego, además de promover actividades de solidaridad con los rebeldes y de poner en marcha mecanismos de difusión del conflicto a través de medios de comunicación locales, nacionales e internacionales. El 17 de enero de ese año, la revista *Proceso* publicó un desplegado ciudadano con más de 2 mil firmas, denominado *Veinte Compromisos por la Democracia*; diez días después, dirigentes y candidatos presidenciales de los partidos políticos firmaron el Pacto por la Paz, la Democracia y la Justicia, convocados por la Segob, de lo que surgió el acuerdo para iniciar las negociaciones que darían como resultado la reforma con la que inició la ciudadanización del IFE.

EL MOMENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL

O'Donnell y Schmitter (1994) denominaron como “la resurrección de la sociedad civil” a un episodio observado en las transiciones de la tercera ola, que sintetiza la expansión del ideario

democrático a través de la industria cultural y la proliferación de actividades protagonizadas por agrupaciones profesionales, además de figuras de liderazgo noveles, ajenas a los partidos políticos. En el modelo esbozado por los autores, estas iniciativas cumplen una función ambiental que incentiva a las élites políticas para pactar el cambio democrático, pero con una potencia menor y de consecuencias menos igualitarias a las que produce el levantamiento popular, entendido como un conjunto de acción compuesto por sindicatos, movimientos de base, grupos religiosos, intelectuales, artistas, defensores de derechos humanos y hasta clérigos que “confluyen en una totalidad mayor que se identifica como ‘el pueblo’” (O’Donnell & Schmitter, 1994, pp. 79–89).

La referencia al cuadro de O’Donnell y Schmitter tiene relación con el sentido disputado del concepto de sociedad civil en este periodo de la historia política en México. Mientras organizaciones relacionadas con el EZLN o el movimiento urbano eran consideradas como populares, la categoría civil está reservada para conjuntos de acción como el movimiento de observación electoral, el Grupo San Ángel, asociaciones civiles como Alianza Cívica y el IETD, además de figuras intelectuales identificadas con medios impresos como las revistas *Nexos*, *Proceso*, *Vuelta*; o los periódicos *La Jornada*, *Uno más Uno*, entre otros. Considerando esta disputa conceptual, resulta lógico que los actores de la ciudadanización del IFE pertenezcan al conjunto civil pero como protagonistas de un proceso sostenido inicialmente por el popular.

En la siguiente sección describiré el origen y actividades de las agrupaciones sociales mencionadas, haciendo referencia a algunas de las personas que las integran, particularmente a

aquellas que tuvieron un papel destacado en torno a los eventos de la reforma política de 1994 a través de redes de participación construidas por la interacción entre agrupaciones sociales, partidos políticos y entes del Estado. El análisis de estas redes da cuenta de la ciudadanización del IFE como resultado de relaciones entre actores específicos, sus formas de acción y su interacción con un contexto político que opera como estructura de oportunidad modelada por las propias interacciones socioestatales.

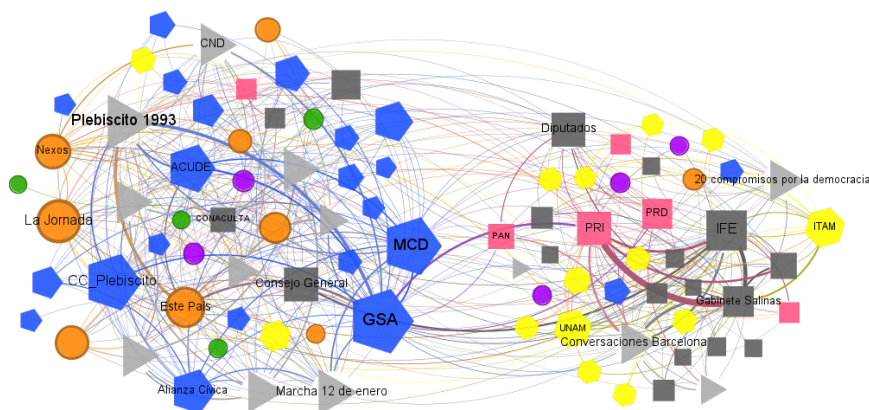
LAS REDES DE LA REFORMA DE 1994

Durante la coyuntura en la que se fraguó el cambio institucional de 1994 confluyeron redes de participación que es pertinente rastrear desde 1989, cuando se consensó la primera reforma electoral del gobierno de Salinas de Gortari. La red proyectada a relaciones entre organizaciones y eventos se compone por 91 nodos y 432 enlaces, ilustrados en el grafo número dos, en el que los cuadros grises representan agencias del Estado; los rojos, partidos políticos; los pentágonos azules ilustran organizaciones sociales; los hexágonos amarillos, universidades; los triángulos en gris claro son eventos; los círculos anaranjados representan medios de comunicación; mientras que los lilas son organizaciones profesionales¹⁰. El tamaño de los nodos indica su medida de vector propio que, cabe recordar, considero como indicador de influencia de acuerdo con la calidad de

¹⁰Los grafos sucesivos están representados con las mismas figuras geométricas y colores.

sus conexiones en la red, la cual, a su vez, está particionada en comunidades con el algoritmo Leiden.

Grafo 2. Dos comunidades en la red de relaciones entre 1989 y 1994.



Elaboración propia en Gephi.

El grafo muestra dos grandes comunidades. A la izquierda se ubica una que contiene organizaciones sociales y medios de comunicación de manera predominante, entre los que destacan el Grupo San Ángel (GSA), el Movimiento Ciudadano por la Democracia (MCD), ACUDE, el Consejo Ciudadano que promovió el plebiscito del D.F. en 1993 (CC_Plebiscito), Alianza Cívica, el periódico *La Jornada*, la revista *Nexos* y la revista *Este País*. A la derecha predominan universidades, partidos políticos y agencias del Estado, destacando la UNAM, el ITAM, el PAN, PRI, PRD, el IFE, la cámara de Diputados y el Gabinete del presidente Salinas.

Considerando los nodos relevantes en cada componente, parece claro que el de la izquierda contiene a las agrupaciones

de la ciudadanía y el de la derecha a las organizaciones políticas, por lo que resulta llamativo que en el primero aparezca el CG del IFE. Esto es indicativo del carácter ciudadano de la nueva institución que comparte más relaciones con las redes ciudadanas que con las políticas¹¹, de manera similar al Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA) y el Comité Técnico de Auditoría al Padrón Electoral; el primero, integrado por intelectuales en su mayoría identificados con la revista *Nexos*, y el segundo con perfiles técnicos, entre quienes destaca una de las voceras de Alianza Cívica, Clara Jusidman.

En el conjunto de la derecha, una de las organizaciones políticas inserta en las relaciones con partidos y universidades es la Organización Nacional de Observación Electoral del Magisterio (ON OEM), agrupación creada por la lideresa del Sindicato de Trabajadores de la Educación, Elba Esther Gordillo, para realizar actividades de observación electoral, lo que refleja la manera en que esta tejió su influencia política en la década de los noventa: entre las élites académicas y políticas de la transición (Raphael, 2007). En esta comunidad también se pueden observar lazos fuertes (por el grosor del vínculo), especialmente entre el PRI, el Gabinete de Salinas y el IFE, que en conjunto concentran el 7 % de enlaces de toda la red, muy por encima del promedio de .4 % entre un par de nodos.

Cabe insistir que tanto la centralidad de los nodos como lo fuerte de sus vínculos no responde a las relaciones desarrolladas en cada una de las comunidades, sino respecto a la red en su conjunto. En la tabla número uno, a manera de una lista

¹¹La lista de consejeros utilizada solo incluye a aquellos nombrados ciudadanos, es decir, excluye delegados del gobierno federal y el legislativo que entonces participaban con poder de decisión en el CG.

de las agrupaciones más influyentes (excluyendo eventos), expongo aquellas con el mayor vector propio determinadas por el cuartil más alto:

Tabla 1. Cuartil de nodos con mayor vector propio 1989–1994.

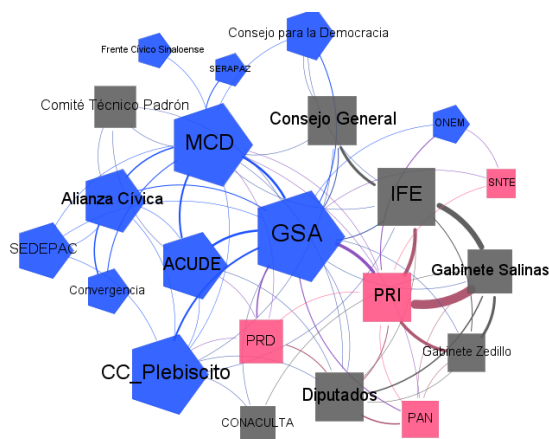
Nodo	Vector propio
Grupo San Ángel	1.00
Plebiscito 1993	0.91
MCD	0.86
Consejo Ciudadano del Plebiscito	0.81
IFE	0.77
La Jornada	0.70
Marcha 12 de enero	0.66
ACUDE	0.61
Este País	0.59
Consejo General	0.57
PRI	0.57
Diputados	0.56
Alianza Cívica	0.53
Nexos	0.47
Gabinete Salinas	0.47
PRD	0.44

Fuente: Elaboración propia

En la red de relaciones entre 1989 y 1994, la organización más influyente es el GSA, una agrupación que convocó a élites intelectuales y políticas de diversas posiciones ideológicas con el estímulo del escritor Carlos Fuentes, el político Jorge Castañeda y el entonces presidente Salinas de Gortari (Zárate, 2019); el

objetivo de esta agrupación, que apareció en la escena pública con una gran atención mediática en 1994, fue evitar el desborde de la violencia política en el país; en un breve periodo de tiempo convocó a sus reuniones al secretario de gobernación, el procurador de la república y los consejeros ciudadanos. La segunda organización con mayor centralidad es el MCD, que también agrupó a personalidades de la élite política, así como a liderazgos de movimientos sociales en torno a la agenda por el voto libre. En la lista sigue el grupo que promovió el plebiscito de 1993 en el D.F, una consulta impulsada por un Consejo Ciudadano (CC_Plebiscito) para demandar mayor democracia y autonomía local y, después, el IFE. De manera aproximada, esta lista da cuenta de la influencia de la actividad ciudadana en las reformas de 1994, la cual se vinculó tanto con partidos políticos como con instancias del Estado, como se puede observar en el grafo tres, que ilustra el primer círculo de relaciones del GSA, el MCD y el Consejo Ciudadano del Plebiscito, concentrando el 16 % de los enlaces de la red total.

Grafo 3. Primer vecindario del GSA, el MCD y el Consejo Ciudadano del Plebiscito.



Elaboración propia en Gephi.

De la tabla uno excluí los nodos que representan eventos, cuya centralidad conviene explorar a través de la medida de intermediación. Si bien los eventos pueden ser tratados como conjuntos de acción a los que se les puede atribuir influencia por la calidad de sus vínculos, lo efímero de su actividad hace más conveniente pensarlos como productores de cohesión. En la tabla número dos muestro los nodos con mayor índice de intermediación, destacando entre el primer cuartil la Marcha del 12 de enero (convocada en apoyo al zapatismo y para pedir el cese al fuego), el Plebiscito de 1993 y las Conversaciones de Barcelona. Los primeros dos eventos están ubicados en la comunidad social del grafo 2, mientras el último, que consistió en la serie de reuniones de las dirigencias de los partidos políticos para pactar la reforma del 94, en la comunidad po-

lítica. En esta tabla la mayor centralidad por intermediación corresponde al GSA, robusteciendo la inferencia sobre su rol altamente influyente en toda la red de relaciones.

Tabla 2 . Nodos con mayor grado de intermediación 1989-1994.

Nodo	Grado de Intermediación
Grupo San Ángel	0.174
PRI	0.153
La Jornada	0.120
MCD	0.093
Gabinete Salinas	0.086
UNAM	0.081
Marcha 12 de enero	0.081
ITAM	0.078
Plebiscito 1993	0.076
Nexos	0.055
Conversaciones de Barcelona	0.054

Fuente: Elaboración propia

De la lectura de esta red se puede asumir que el GSA, el MCD, así como quienes se agruparon en torno al plebiscito del 93, tuvieron una importante influencia en las reformas de 1994. Falta explorar si esto es así en el grupo de consejeros ciudadanos del CG del IFE, una lista de notables¹² consensada en las Conversaciones de Barcelona y votada por la Cámara de Dipu-

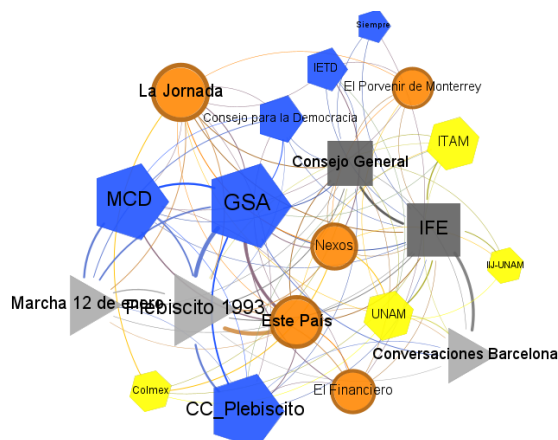
¹²Un dato no menor sobre el carácter notable de estas figuras es la lista inicial acordada por los partidos, que incluía reconocidos intelectuales de la época: Carlos Fuentes, Federico Reyes Heróles, Gabriel Zaid, Miguel Ángel Granados Chapa, Miguel León-Portilla y Enrique Krauze (Alcocer V., 1995, p. 72).

tados que incluyó a José Woldenberg Karakowsky, con una trayectoria militante en partidos de izquierda y el sindicalismo universitario de los setenta, fundador del IETD y miembro del equipo editorial de la revista *Nexos*; Ricardo Pozas Horcasitas, que dirigía el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM; Santiago Creel Miranda, miembro de la Barra Mexicana Colegio de Abogados y promotor del plebiscito ciudadano de 1993; Miguel Ángel Granados Chapa, que había dirigido el Canal 11, subsidiaria de la televisión pública del Instituto Politécnico Nacional, y fundador de algunos medios de comunicación, entre ellos *La Jornada*; mientras José Agustín Pinchetti era integrante del Grupo de los 9, promotor del plebiscito, fundador de la revista *Este País* y antecesor del GSA (Basáñez, 2023).

La ciudadanización del IFE significó que se incorporaran redes ciudadanas al órgano directivo del instituto electoral. Pero la figura de consejero ciudadano no fue solo un recurso legitimador de la clase política, sino un punto de acceso para controlar las instituciones electorales, como el Comité de Auditoría al Padrón Electoral que, si bien estuvo compuesto por perfiles expertos en el ámbito de la computación, incluyó a Clara Jusidman, integrante del GSA, coordinadora de Alianza Cívica y con trayectoria previa en la administración pública federal. A los dispositivos de influencia ciudadana sobre la conducción de las nuevas instituciones, también habría que sumar el rol de consulta y cabildeo sobre el modelo de reconocimiento y promoción de la observación electoral entonces adoptado, pese a la renuencia del gobierno federal. En estas actividades destacó otro de los coordinadores de Alianza Cí-

vica: Sergio Aguayo, fundador de la Academia Mexicana de Derechos Humanos e investigador del Colmex.

Grafo 4. Primer vecindario del CG 1989-1994.



Elaboración propia en Gephi.

Si se considera que las elecciones federales de 1994 registraron los índices de participación más altos de la historia (77 % del electorado), además de una inusitada jornada de observación electoral en la que destacaron redes de movimientos como el MCD o la Convergencia de Organismos por la Democracia, coordinadas por Alianza Cívica, se puede inferir que el objetivo de producir confianza fue cumplido. Sin embargo, el resultado de la elección arrojaría una contradicción: no se produjo un cambio de partido en el gobierno. El PRI consiguió extender su dominio en el poder seis años más, con una diferencia de 10 puntos porcentuales de votos sobre el segundo lugar, el PAN.

Las explicaciones sobre este resultado incluyen el control del partido de Estado sobre el aparato ejecutivo del IFE, la inversión desregulada de recursos económicos, la instrumentalización de programas sociales y una amplia desigualdad en la cobertura de medios de comunicación. Los consejeros ciudadanos hicieron eco de este diagnóstico; sin embargo, también destacaron que el resultado fue validado por un padrón confiable y un conteo de votos limpio, verificado incluso por la observación externa. La conclusión fue que se trató de una elección con iniquidades, pero limpia.

LAS REDES DEL IFE DESPUÉS DE 1996

La relevancia de las reformas de 1994 prefigura más como antecedente que como momento definitorio en la transición mexicana; si bien los consejeros electorales tuvieron poca capacidad de maniobra al haber tomado protesta de su cargo tres meses antes de la jornada de votación y al frente de una estructura burocrática que les era ajena, se convirtieron en eje de cambio: fueron ellos quienes lideraron los esfuerzos para impulsar una nueva reforma llamando públicamente a independizar el órgano electoral. El GSA hizo eco de esta demanda, anunciando en septiembre de ese año que iniciarían trabajos para “impulsar la reforma electoral definitiva” (Castellanos Hernández, 1998, p. 37), lo que se tradujo, en 1995, en el Seminario de Chapultepec (Seminario), un foro deliberativo coordinado por algunos de los consejeros electorales y líderes de los partidos políticos.

El Seminario es un evento que permite dar seguimiento a la transformación o evolución de la red de 1994, pero en un contexto muy diferente. Tener claros los cambios que ocurrieron es importante porque, a simple vista, la red de 1995-1996 parecería dar cuenta de la desaparición de las agrupaciones sociales identificadas previamente, ya sin articulaciones desarrolladas en torno a eventos como la rebelión en Chiapas, las reformas y la observación electoral. Pero lo que sucedió es que las redes de participación del 94 se diluyeron en un nuevo contexto; esto significa que no desaparecieron, sino que sus protagonistas se rearticulaban en el espacio público y con el Estado a través de nuevas afiliaciones y relaciones.

Un cambio es el que se produjo en relación con el conflicto zapatista, pues las interacciones entre los rebeldes y el gobierno se volvieron más inestables, hasta que se produjeron posiciones de difícil conciliación que derivaron en el rompimiento del diálogo y el inicio de una etapa en la que el EZLN se retrajo en la construcción de autonomía político-territorial, rompiendo públicamente cualquier relación con el sistema de partidos y explícitamente con el PRD. En cierta medida esto debilitó la cohesión en las redes del movimiento de observación electoral, sumado a que las grandes agrupaciones que sostuvieron estas iniciativas, desplazaron su actividad a la promoción de una ley que buscaba el reconocimiento de las actividades de las organizaciones civiles. Además, hubo una escisión en Alianza Cívica marcada por la salida de algunas de las personas que fungieron como coordinadoras, mientras quienes continuaron en la asociación participaron en la organización de consultas públicas nacionales en torno al diálogo en Chia-

pas, decisiones de política internacional y un juicio político al expresidente Salinas en 1995.

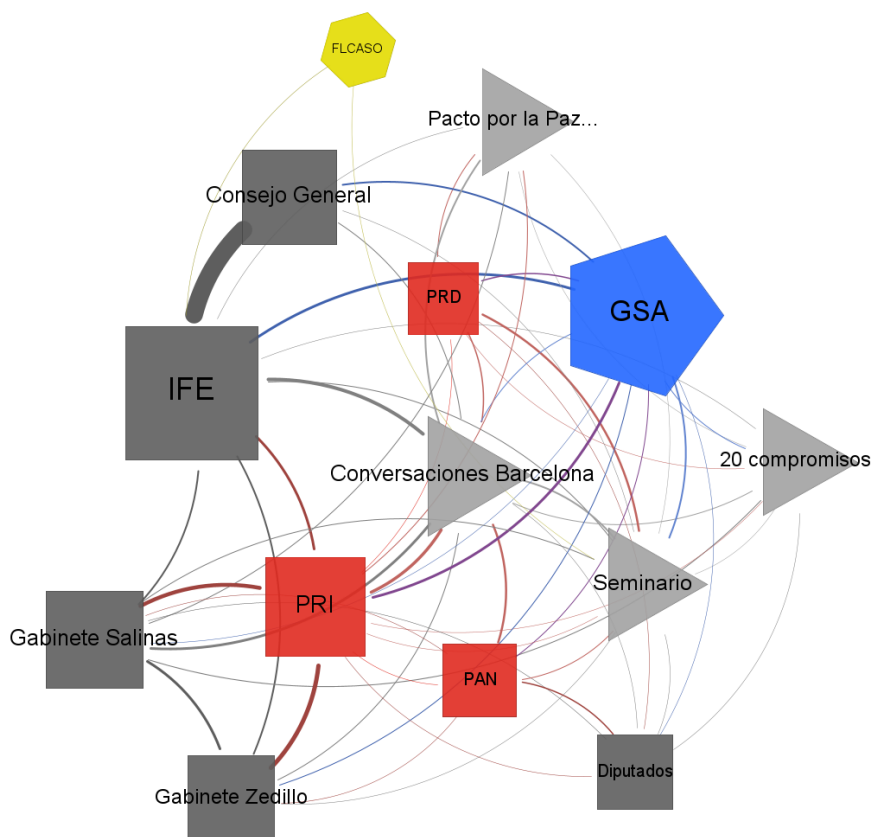
Otro cambio tiene que ver con el GSA que desapareció hacia 1995. Pero algunos de sus integrantes formaron parte central de los trabajos del Seminario, mientras que otros continuaron sus carreras políticas, como Vicente Fox Quesada, que se convirtió en gobernador de Guanajuato por el PAN en 1997 y desde ahí prepararía su campaña para la presidencia de la República en el 2000. Otra integrante que a partir de ahí consolidaría una gran influencia entre la élite política fue la entonces lideresa sindical, Elba Esther Gordillo.

Un tercer cambio refiere a los partidos políticos. El PRI entró en una crisis interna enmarcada en el distanciamiento del nuevo presidente de la República, Ernesto Zedillo, con el expresidente Salinas, quien se autoexilió del país en febrero de 1995 y fue expulsado del partido un año después. El PRD, sin lograr la convocatoria del movimiento cardenista de los ochenta, se consolidó como referente de la izquierda en 1997 tras ganar la primera elección de jefe de gobierno de la capital del país con Cuauhtémoc Cárdenas como candidato. Para ese año, el escenario político ya reflejaba la pluralidad celebrada por la literatura de la transición: el PAN gobernaba siete entidades federativas, el PRD una, además del D.F., y por primera vez en la historia surgió un legislativo sin mayoría para el partido en el poder ejecutivo.

Si se analiza la red del primer círculo de relaciones del Seminario, incluyendo las formadas desde 1994, esta tiene una composición predominantemente política con el PRI, el PAN, el PRD, los gabinetes de Salinas y Zedillo, así como la Cámara de Diputados, conviviendo con un solo nodo de la anterior red

ciudadana: el GSA. Como se puede observar en el grafo seis y en la tabla número tres, el nodo con mayor centralidad es el IFE, lo que tiene que ver con los vínculos de este organismo con el PRI y el GSA, además del rol que ejercieron algunos consejeros ciudadanos como coordinadores del Seminario.

Grafo 5. Primer vecindario de El Seminario de Chapultepec, 1994-1995.



Elaboración propia en Gephi.

La composición de esta red también indica que una de las consecuencias de la reforma del 94 fue el encauzamiento del conflicto político hacia arreglos propios de un sistema de partidos. Si lo que caracterizó la respuesta a la contingencia del 94 año fue el ingreso de una diversidad de actores a la arena política, las reformas del 96 se fraguaron sobre un sistema de partidos emergente, con rasgos de pluralidad, en el que se llevaron a cabo negociaciones más complicadas que las previas: fueron más de 18 meses en los que tanto el PAN como el PRD salían y regresaban de las mesas de deliberación, producto de conflictos post-electorales en algunos estados.

Si se considera la red total de relaciones incluidas entre 1994 y 1996, el IFE destaca en la lista de organizaciones más influyentes con la máxima medida de vector propio, lugar que en el periodo previo lo ocupó el GSA, ahora en segundo lugar; seguido del PRI y el Gabinete de Salinas. Esta lista condensa relaciones históricas, lo que quiere decir que, si bien para entonces el grupo de colaboradores del expresidente ya no existía como tal, un grupo de estos se conservaron como influyentes en la reforma de 1996.

Tabla 3 . Nodos con mayor vector propio 1994-1996.

Nodo	Vector propio
IFE	1.00
Grupo San Ángel	0.88
PRI	0.65
Gabinete Salinas	0.62
Seminario de Chapultepec	0.56
Consejo General	0.55
Causa Ciudadana	0.51
Gabinete Zedillo	0.47
La Jornada	0.47
Alianza Cívica	0.43
UNAM	0.42
Conferencia Beijing	0.41

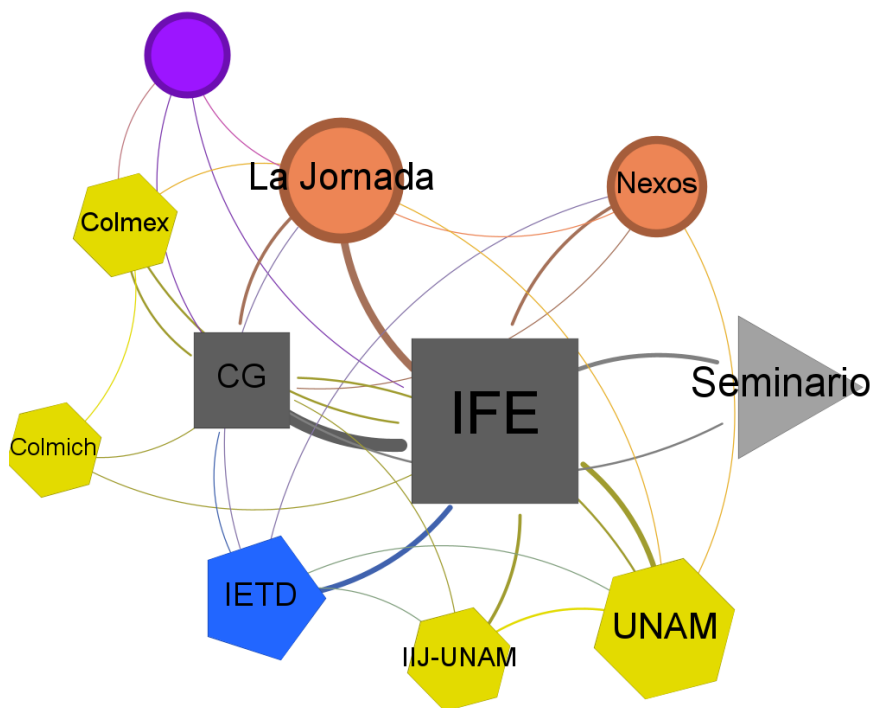
Fuente: Elaboración propia

EL ICÓNICO CONSEJO GENERAL

El Icónico Consejo General La diferencia respecto a las reformas de 1994 también se expresa en el primer círculo de relaciones en torno al CG del IFE. Como un contrasentido, en 1996 lo que se observa es que el cuerpo directivo del organismo electoral, ahora compuesto por nueve ciudadanos independientes, tiene apenas una organización social en su entorno: el IETD. Entre las redes de los consejeros predominan las universidades y persisten, del periodo anterior, el periódico *La Jornada* y la revista *Nexos*. En morado hay una agrupación profesional:

el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, que figura en el currículum del consejero Merino.

Grafo 6. Primer vecindario del CG 1994-1996.



Elaboración propia en Gephi.

El primer círculo del CG hacia 1996 muestra un cambio fundamental y fundante en la legitimidad de las autoridades ciudadanas: personas con trayectoria académica, en medios de co-

municación y foros públicos, reconocidas como expertas en temas electorales (Alonso & Aziz Nassif, 2005). Un claro ejemplo es de José Woldenberg, designado como consejero presidente en un giro de último momento durante las negociaciones entre el PAN, el PRD y la Segob. Su nombramiento da cuenta de las redes que ganaron consolidación en torno a la construcción de la nueva institución electoral y los atributos del ideal ciudadano para su dirección; es fundador del IETD, agrupación que impulsó muchas de las ideas para las reformas de la época con miembros activos en medios de comunicación, principalmente en *Nexos*, además de participantes de altos cargos en la administración pública federal, como Julia Carabias, destacada por la prensa como la única integrante no priista del gabinete de Zedillo¹³.

Los ocho consejeros restantes también estaban vinculados con el ámbito intelectual y académico. Emilio Zebadúa provenía del Colmex y estaba relacionado con el periódico *La Jornada*; Molinar Horcasitas había sido funcionario del anterior IFE; Mauricio Merino había estudiado en el Colmex y en la Complutense de Madrid, había sido parte de un centro de pensamiento del PRI influyente en la campaña de Salinas (el IEPES) y también estaba relacionado con *La Jornada* y *Nexos*; Jacqueline Peschard era profesora de la UNAM y egresada del Colmex; José Barragán provenía de la UNAM y el IIJ-UNAM; de forma similar Jaime Cárdenas Gracia; Alonso Lujambio, de familia panista, estaba más vinculado con organizaciones privadas: Banamex, el Instituto Tecnológico Autónomo de Mé-

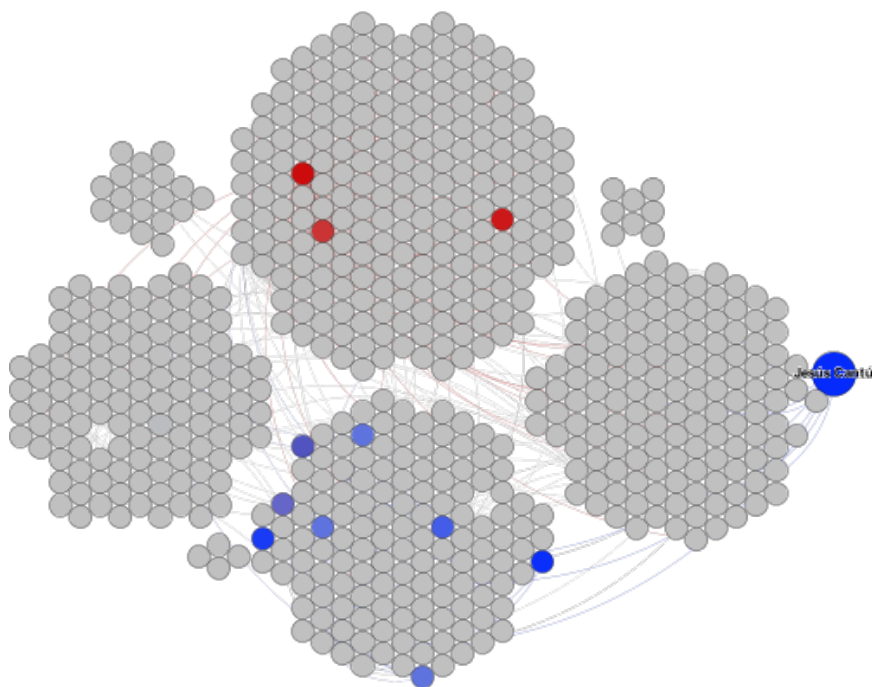
¹³En este entonces, Carabias y Woldenberg eran matrimonio, un vínculo que no considero para el análisis de la red, pues esta no contempla lazos familiares.

xico (ITAM), la Universidad Iberoamericana y Yale, y había sido parte del Seminario de Chapultepec; mientras Jesús Cantú provenía de medios de comunicación en el norte del país, además de estar ligado al movimiento de observación electoral de los noventa y con vínculos con organizaciones maoístas de la línea de masas.

Los ámbitos de afiliación de las nueve autoridades electorales pueden rastrearse, en su mayoría, hasta los años ochenta, por lo que conviene extender el análisis de la red completa de afiliaciones al periodo 1989-1996¹⁴, de lo que se podría obtener una visión amplia de las redes de relaciones que convergen en el CG nombrado en 1996, como indicador de las fuentes de legitimidad del consejo. Para producir un acercamiento más simple a esta red utilizo una partición de ocho comunidades ilustrada en el grafo ocho. Dado que la red contiene 611 nodos, solo destaco en color azul a los consejeros electorales y en rojo a los partidos políticos (el tamaño es solo ilustrativo).

¹⁴Excluyendo los cargos de consejero ciudadano de 1994.

Grafo 7. Comunidades en las redes de afiliación entre 1989 y 1996.



Elaboración propia en Gephi.

En esta partición destaca que tres partidos políticos son parte de una misma comunidad, diferente a la que agrupa a ocho de las nueve personas que entonces fungían como consejeros electorales. La separación podría ser interpretada como un indicador de independencia, si esta se considera como distancia

o una relación no directa. Pero lo más interesante de esta participación de la red es que ocho consejeros se concentran en un solo componente, un indicio de homofilia, es decir, una tendencia al agrupamiento entre personas (en este caso las autoridades electorales) de características similares. El nodo que sobresale por no ser parte de esta comunidad es Jesús Cantú quien, a diferencia de las demás autoridades, no tenía una trayectoria vinculada a universidades o centros de pensamiento, sino en medios de comunicación en el norte del país, de lo que se derivan sus vínculos con dirigentes del PT y su nominación a propuesta de este partido, con el consentimiento de Cuauhtémoc Cárdenas. Esto no significa que no compartía vínculos con los demás consejeros pues había entablado relación con algunos, tanto por su incursión en iniciativas de acción colectiva para la defensa del voto a inicios de los años noventa, durante su participación en el MCD, así como en medios de comunicación donde, por ejemplo, compartió espacios con Woldenberg (J. Cantú, comunicación personal, noviembre de 2024). La posición diferenciada de Cantú es clave para explicar el proceso de ciudadanización del IFE, pues su cercanía con movimientos populares e iniciativas de acción colectiva lo convirtió en un punto nodal de reclutamiento de cuadros para el instituto.

EL PROCESO DE CIUDADANIZACIÓN

Hasta el momento he mostrado que la ciudadanización del IFE es un proceso que tiene como antecedente las reformas de 1994, con la incorporación de redes de participación ciudada-

na en la construcción de las nuevas instituciones a través de actividades de cabildeo, consulta y la ocupación de posiciones en el Estado. Sin embargo, el proceso de ciudadanización identificado por la literatura ocurre entre 1997 y el 2003 (Ackerman, 2007; Alonso & Aziz Nassif, 2005; Isunza Vera, 2004; Rodríguez, 2017), a través de dos ámbitos: por arriba, con autoridades electorales; y por abajo, con el *ejército de ciudadanos* (Becerra, 2006) encargado de operar los centros de votación para vigilar el ejercicio libre e independiente del voto. Pero no se trata de la ciudadanía en abstracto, convocada de manera espontánea a participar en estas tareas, al menos no es el caso del episodio histórico en el que redes concretas de la sociedad se movilizaron para involucrarse en actividades relativas al funcionamiento del organismo electoral, como parte de una disputa por el control institucional entre un bloque de consejeros y una estructura vinculada con el partido hegemónico.

Para entender este proceso es necesario esquematizar las atribuciones del IFE a través de cuatro ámbitos de autoridad: a) el CG, los consejos locales (CL) y los consejos distritales (CD); b) las direcciones ejecutivas, las vocalías locales y las vocalías distritales; c) funcionarios de casilla; y d) capacitadores asistentes-electorales. El primer ámbito es una estructura directiva de mando vertical, que va desde el CG hasta los CL y CD; el segundo, una estructura burocrático-ejecutiva, también vertical, que rinde cuentas desde las vocalías hacia las direcciones ejecutivas; la tercera y cuarta componen el ejército de ciudadanos encargado de reclutar y capacitar funcionarios de casilla, montar y supervisar mesas de votación, entregar paquetes electorales, contar votos, entre otras tareas fundamentales como fuente de confianza sobre el voto limpio.

En este modelo organizacional, el CG ejerce una función central en la composición de los CL y CD, pues tenía a su cargo la designación de consejeros locales, y estos, a su vez, a los consejeros distritales a manera de cascada (Isunza Vera, 2004). Estos órganos directivos subnacionales carecían de los recursos de poder del CG: los nombramientos de sus autoridades eran solo para la elección en curso y sin recibir una remuneración similar a las autoridades nacionales, equivalente a la de los ministros de la Suprema Corte de Justicia; además las vocalías, como órganos ejecutivos, no rinden cuentas de manera directa a los consejos sino a las direcciones ejecutivas del IFE. Este enrevesado diseño dejaba al último eslabón ciudadano bajo control directo de la estructura técnica del instituto, por lo que su supervisión dependía de habilidades políticas de los consejeros distritales, locales y nacionales en conjunto (Aziz Nassif & Isunza Vera, 2007a).

La disposición de disputa que configuraba esta estructura organizativa estimuló el proceso de ciudadanización entre 1997 y 2003, como consecuencia de estrategias implementadas por un bloque de consejeros estimulado por Cantú, con el objetivo de contener el reclutamiento de perfiles afines al PRI tanto en los CL y CD, como en las estructuras ejecutivas subnacionales. En los primeros meses de 1997, este consejero advirtió ante *La Jornada* que el 98 % de la estructura del instituto estaba vinculada con el PRI y el gobierno federal (Becerril, 1997), condición que podría agravarse con los esfuerzos del secretario ejecutivo y cuadro del PRI, Felipe Solís Acero, para proponer candidatos a ocupar los cargos locales y distritales en los órganos de decisión.

Solís fue propuesto para dirigir la Secretaría Ejecutiva por José Woldenberg, quien veía en él a un funcionario altamente capaz y con un conocimiento del instituto que garantizaría su plena operación bajo el mando de un CG ciudadanizado (J. Woldenberg, comunicación personal, 2023). Pese a que una parte de los consejeros veían en este personaje una suerte de Caballo de Troya del partido hegemónico, dieron su voto de confianza al consejero presidente, pero condicionaron la decisión para ser revisada al cabo de un año.

Las formas en las que se dio la disputa por la composición de los CD y CL contienen los mecanismos del proceso de ciudadanización. Para describirlos, considero conveniente recurrir al relato de Cantú, quien recuerda que durante la sesión en la que el CG aprobó el inicio del proceso para seleccionar consejeros locales y distritales, Solís Acero se presentó con cajas que contenían documentos organizados por cada entidad federativa, con los expedientes de los perfiles propuestos para el encargo, siguiendo una práctica iniciada en 1990. Esto despertó la suspicacia, tanto del consejero citado como de otros, que no dudaban de que se trataba de una estrategia del secretario para colocar perfiles afines al partido gobernante en posiciones clave para la operación de las elecciones. Entonces el CG tomó dos decisiones para ganar control sobre la dirección del instituto: uno, crear comisiones de trabajo compuestas por las titulares de las direcciones ejecutivas y los consejeros; y dos, realizar visitas a las entidades federativas para dialogar con partidos políticos, actores de la sociedad civil y medios de comunicación con el objetivo de ampliar las listas de candidaturas para los CD y los CL (J. Cantú, comunicación personal).

Estos mecanismos de trabajo colegiado comenzaron a funcionar durante las elecciones del 2000 y 2003, facilitando el reclutamiento de perfiles con reconocimiento social provenientes de universidades, el movimiento de observación electoral, medios de comunicación, agrupaciones de defensa de derechos humanos u organizaciones políticas locales, entre otros, que dan cuenta de un aproximado del 30 % de la estructura total del instituto hacia 2003 (Alonso & Aziz Nassif, 2005, p. 70). Pero la disputa no terminaba con la designación de funcionarios, sino que se extendía a las relaciones de comunicación para la toma de decisiones en todo el país y su ejecución, por lo que la oficina de Cantú activó una estructura de vinculación directa con consejos locales y distritales, conteniendo estrategias de control de la oficina a cargo de Solís. El papel protagónico del consejero proveniente del norte del país no solo tenía que ver con sus convicciones, sino también porque era el encargado del área de organización electoral; pero lo más relevante es que el funcionamiento de las estrategias descritas estuvo facilitado por sus redes y las de su asesor, Hugo Almada, ambos, protagonistas del movimiento de observación electoral de inicios de los años noventa, integrantes del MCD e involucrados en tareas relacionadas con la coordinación de Alianza Cívica en 1994.

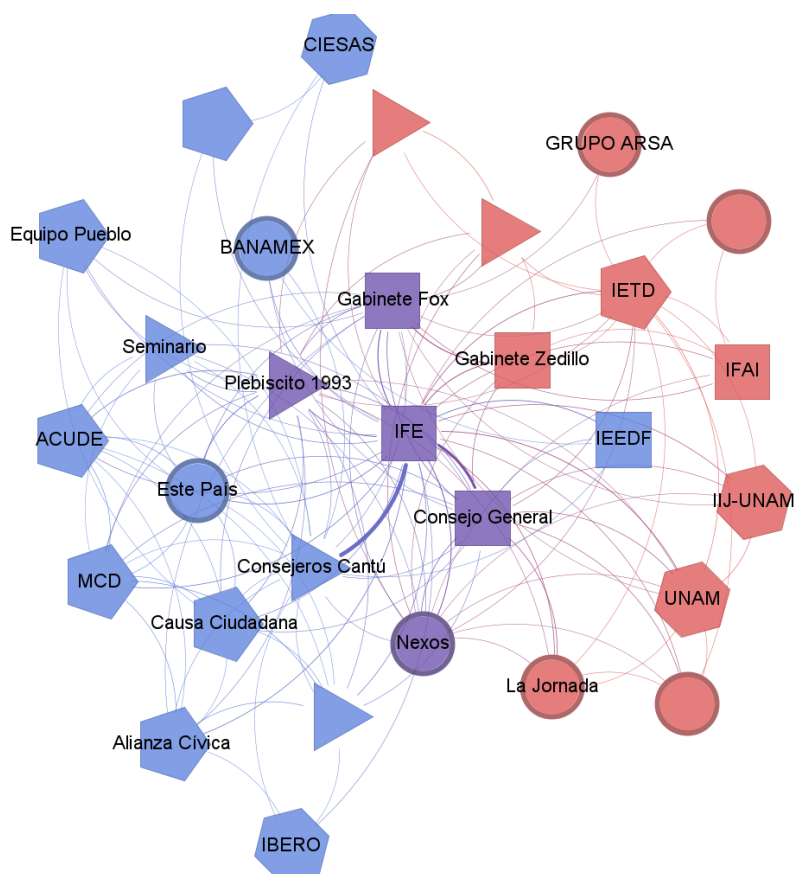
Considerando estos episodios por el control de la estructura operativa del IFE, la ciudadanización del instituto puede ser analizada a través de dos vías: una ligada a agrupaciones y personalidades más cercanas a movimientos sociales con trabajo de base, la mayoría de corte local; y otra referida a grupos y personas con actividades más orientadas al ámbito nacional e iniciativas de élite. Esto se puede verificar a través de los

primeros vecindarios (o primer círculo de relaciones) de dos nodos representativos de la red 1989-2003: Consejeros Cantú¹⁵ e IETD.

En el grafo nueve se puede observar la suma de las dos redes; a la izquierda, el primer vecinadario de Consejeros Cantú contiene a Alianza Cívica, el MCD, Causa Ciudadana, la Marcha del 12 de enero y el Seminario; mientras del lado derecho, la red del IETD tiene como nodos relevantes a la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y su instituto de investigaciones jurídicas (IIJ-UNAM), La Experiencia de la Libertad (seminario organizado por la revista *Vuelta* y Televisa), *La Jornada* y el gabinete de Zedillo. Ambos nodos comparten relaciones con el Plebiscito de 1993, la revista *Nexos* y el gobierno de Vicente Fox. El vínculo con este último refleja un cambio en el contexto político después de la alternancia en el poder ejecutivo en el 2000, que será analizado en el siguiente capítulo.

¹⁵Para analizar estas relaciones, construí el nodo de afiliación Consejeros Cantú, a partir de la identificación de personas consejeras locales y distritales mediante la triangulación de información de entrevistas y archivo.

Grafo 8. Unión de vecindarios de IETD y Consejeros Cantú.



Elaboración propia en Gephi.

REPRESENTANTES CIUDADANOS ¿DE LOS PARTIDOS?

El análisis del proceso de ciudadanización del IFE es incompleto e incorrecto si no es en relación con los partidos políticos, que como he expuesto, no solo tienen el poder de veto para nombrar autoridades electorales, sino que estas fueron resultado de consensos entre dirigencias de partidos y el gobierno, tanto en 1994 como en 1996. Hasta este punto he ofrecido algunas pistas sobre el rol de las organizaciones políticas que compiten por el voto popular como parte de los públicos que validan el reconocimiento del atributo ciudadano de las autoridades electorales: los partidos no son ajenos a las redes construidas en torno a las trayectorias y actividades públicas, pues forman parte de estas.

Para examinar empíricamente estos vínculos se puede recurrir a dos redes, una con corte en 1994 y otra en 1996, comparando las relaciones en torno a los consejeros ciudadanos de la primera y los consejeros electorales de la segunda. En ambos casos, establecer un vínculo entre partidos y autoridades electorales podría ser sencillo si se considera que las últimas fueron propuestas por los primeros a través de listas conocidas, pero estas fueron parte de un juego de postulaciones cruzadas en el que consejeros afines a un partido podían entrar anotados en la lista de otro (Alonso & Aziz Nassif, 2005). Pese a las intuiciones, los vínculos partidistas de las autoridades electorales son un dato no esclarecido históricamente, pues ni el origen de la propuesta ni el sentido de las votaciones ofrecen evidencia contundente de una orientación política particular en el comportamiento de los consejeros, aunque sí se ha mostrado

la configuración de bloques de afinidad entre estos, infiriendo de ahí su relación con los partidos que los promovieron (Ackerman, 2007; Alonso & Aziz Nassif, 2005; Estévez et al., 2008b).

Retomo esta discusión a partir del análisis de las redes de las autoridades electorales designadas en 1994 y 1996, examinando el número de vínculos que las unen con los partidos políticos, es decir, los pasos que hay entre un nodo y otro. La pregunta, aunque sencilla, entraña una complejidad ¿a partir de qué año habría que considerar la red de relaciones? Y es que si extendiera esta hasta el contexto antecedente a 1989, la posibilidad de vínculos se incrementa; por ejemplo, de los intelectuales con el PRI a través de las relaciones que estableció Muñoz Ledo, posterior dirigente del PRD, con este ámbito; de igual manera, el consejero Merino estaría relacionado con el partido oficial por su participación en un novel centro de estudios creado a la par del asenso de la figura de Salinas.

Aunque estas influencias históricas son muy importantes en un análisis de redes que se basa en supuestos de los efectos de la socialización, parece más prudente conservar la delimitación en torno a la coyuntura, pues aquí la orientación de los actores estaba predispuesta por un cambio. Así, analizo los caminos entre partidos y el CG en una ventana que va de 1989 a 1994 y otra de 1989 a 1996.

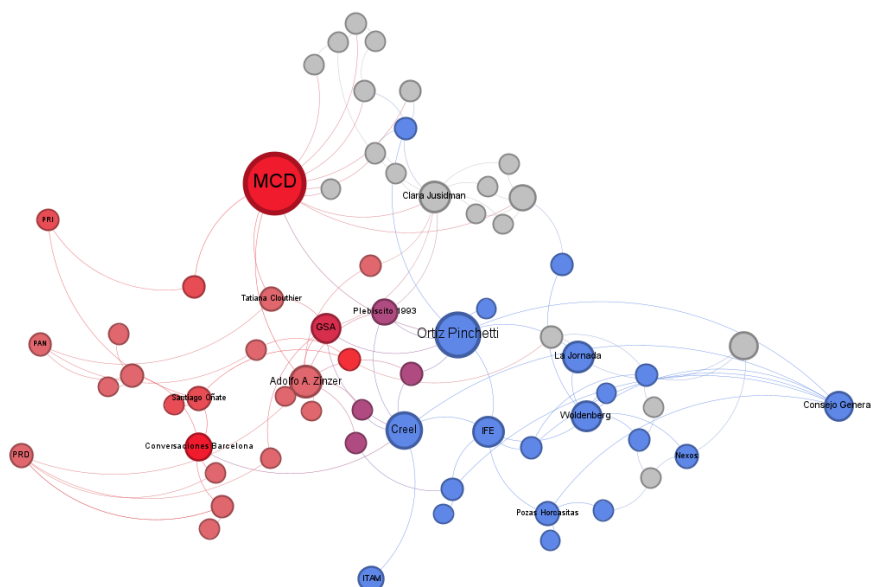
En 1994 todos los partidos están cuatro¹⁶ pasos del CG: el PAN, mediando las Conversaciones de Barcelona, el GSA y el MCD; el PRD tiene siete accesos a través de las Conversaciones, *El Financiero*, *Este País*, el GSA, el plebiscito de 1993 y el

¹⁶El primer paso es una persona afiliada al partido, el siguiente una organización, después otra persona y finalmente el consejo.

MCD. Los accesos del PRI son ocho: MCD, el GSA, el Plebiscito, el GSA, *Nexos*, las Conversaciones, el ITAM, la UNAM y el IFE. Las grandes coaliciones intermediadoras son el GSA, las Conversaciones, el MCD y el Plebiscito, pues son parte de los caminos de todos los partidos, por lo que es relevante conocer a través de quiénes se realiza esta conexión.

En el caso de Las Conversaciones, los vínculos para los partidos son sus dirigentes y las persona que fungieron como representantes en las negociaciones. En el caso del GSA también hay participación directa de militantes de partidos, en el caso del PAN destacan Tatiana Clouthier y Vicente Fox, quienes con el tiempo se convertirían en personajes relevantes de la vida política nacional; del PRD, destaca Adolfo Aguilar Zínser, entonces parte de la campaña de Cárdenas y después integrante del gabinete del presidente Fox; el PRI, aunque está conectado con el grupo por personajes tan poderosos como el presidente Salinas, son solo vínculos indirectos, es decir, a más de tres pasos. Para llegar del GSA al CG basta con identificar a los consejeros que eran parte del grupo: Ortiz Pinchetti y Santiago Creel. En lo que respecta a la conexión con la estructura del instituto, el PRD podía conectarse por el funcionario Valdés Zurita, quien después fue consejero; y el PRI a través de Arturo Núñez y el secretario de gobernación, Jorge Carpizo.

Grafo 9. Caminos entre los partidos y el CG entre 1989 y 1994.

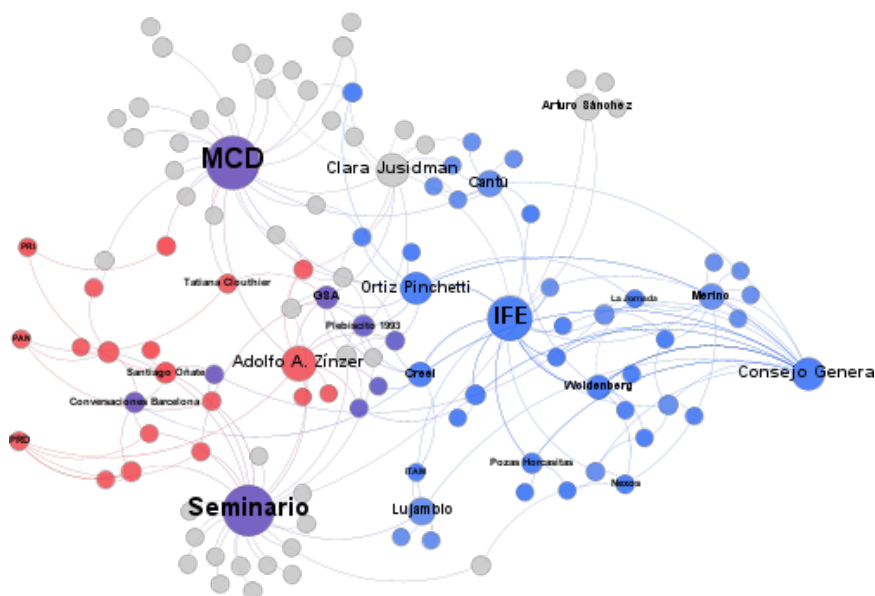


Elaboración propia en Gephi.

En 1996 los caminos también son de cuatro pasos para todos los partidos, entre los que destaca el MCD como un gran nodo intermediador. El PAN se conecta con esta agrupación vía Tatiana Clouthier; el PRD mediante Aguilar Zinzer. Todas las conexiones del MCD al CG son por vía Cantú. Otro interme-

diador para el CG del 96 es el Seminario, que permite conectar a las tres grandes fuerzas políticas con el consejo del organismo electoral, y el vínculo más cercano para los tres es Alonso Lujambio. En este periodo, el PRI tiene accesos al CG por la UNAM y la revista *Nexos*.

Grafo 10. Caminos entre los partidos y el CG entre 1994 y 1996.



Elaboración propia en Gephi.

El entrelazamiento de caminos, tanto en 1994 como en 1996, es un indicio de que los consensos políticos en el nombramiento de consejeros estuvieron facilitados por los vínculos entre los partidos y las redes de participación a las que pertenecían las autoridades designadas. El estatus del Seminario como un gran mediador no solo es porque fue centro de deliberaciones para la reforma del 96, sino porque contiene relaciones forjadas a través del GSA que, a su vez, conectan con distintas redes formadas a inicios de los años noventa, que como mostré, se cohesionaron durante la contingencia de 1994. De ahí que el MCD aparezca como un nodo mediador para los tres partidos políticos; por otro lado, la centralidad que tiene Cantú como la única vía hacia el IFE matiza su calidad de *outsider*, pues esta es relativa a los demás consejeros, no a la élite política de las reformas.

Considerando estos entramados sugiero entender a los consejeros electorales de entonces como representantes ciudadanos de los partidos, pues tenían reconocimiento de públicos diversos en tanto figuras de autoridad con dicha cualidad (ciudadana), y los actores de las organizaciones políticas encargadas de su designación eran parte de dichas redes. Por eso, afirmar qué consejero respondía a qué partido es casi imposible. Esto no contradice la hipótesis del CG como reflejo de la pluralidad de fuerzas políticas que fraguaron las reformas, pero ello debe ser entendido en relación con las redes de las fuerzas políticas.

SÍNTESIS HISTÓRICA DEL PODER EN LAS REDES

Hacia el año 2000 el IFE logró forjar confianza pública, en buena medida por el reconocimiento de sus autoridades tanto en el ámbito federal como local. El 2 de julio de ese año, el presidente del organismo electoral emitió tres mensajes en cadena pública nacional para anunciar la operación de 99.9 % de mesas de votación en manos de la ciudadanía y con la presencia (desigual) de representantes de los partidos políticos¹⁷, además de anunciar los resultados del conteo rápido que perfilaban como ganador al candidato de la coalición liderada por el PAN, con un margen de victoria entre cinco y doce puntos porcentuales.

La autoridad electoral, la única facultada para dar dichos anuncios, tenía fuentes para validar su independencia, que como he expuesto, son redes de reconocimiento social y político. Para ese entonces, y en un periodo corto, el IFE había acumulado aprendizajes, procedimientos y normas para fiscalizar las cuentas de los partidos, incluidos gastos ordinarios y de campaña, auditar el padrón electoral, regular encuestas de opinión sobre asuntos electorales, el uso de propaganda electoral, el sistema de conteo rápido... La ciudadanización produjo efectos positivos de legitimidad sobre el organismo encargado de llevar a cabo las elecciones y sobre el ámbito de la competencia electoral, además de capacidades institucionales construidas en un corto periodo de tiempo (Alonso & Aziz Nassif, 2005; Aziz Nassif & Isunza Vera, 2007b; Gómez Tagle, 2010). En pers-

¹⁷La coalición del PRI tuvo el 90 %, la del PAN el 87 %, la del PRD el 64 % y los demás partidos contendientes menos del 5 % cada uno.

pectiva relacional, este proceso de construcción estatal supone un cierto grado de encajes, al tiempo que supone retornos de poder para las agrupaciones de la sociedad involucradas.

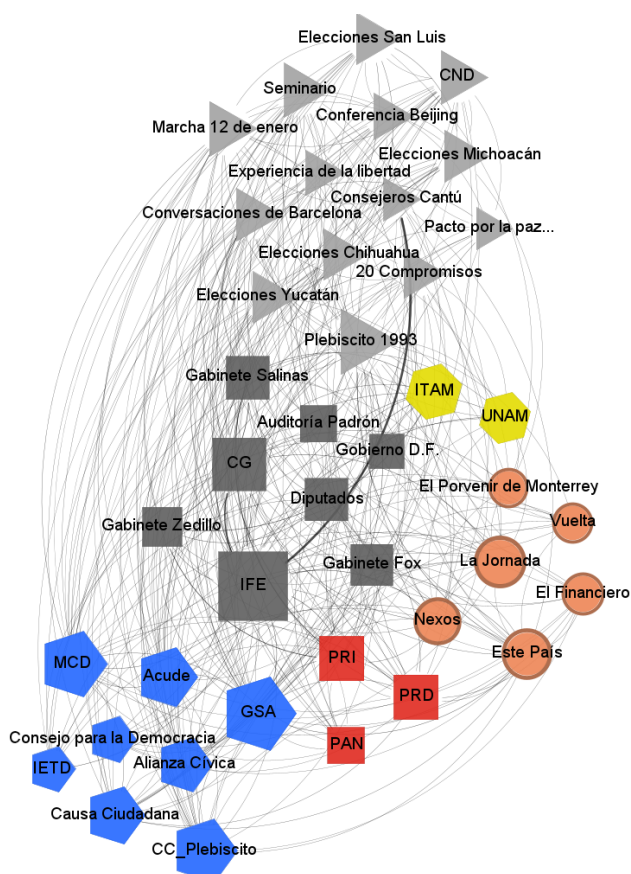
Examinar la red de relaciones entre 1989 y el 2000 como un largo periodo, permitiría dar cuenta de los nombres propios de las agrupaciones que ganaron capacidad de influencia en el Estado, aunque es necesario tomar en cuenta que muchas tuvieron un carácter, si no evanescente, de corta duración. El grafo once ilustra los conjuntos de organizaciones y eventos más relevantes de este periodo histórico, una red en la que el IFE se configura como centro dada su alta medida de influencia, lo que puede parecer evidente dado que la red está construida en relación a eventos y actores de las reformas en las que se creó el instituto; pero la centralidad del IFE también refleja la relevancia que adquirió el campo electoral en el proceso de cambio político en el país, concentrado en normas, organismos y autoridades para garantizar la competencia libre por los votos libres.

Cada uno de los conjuntos del grafo agrupa a una categoría de nodos. Arriba están los eventos o conjuntos de acción donde aparecen jornadas de observación electoral que antecedieron a la brigada de Alianza Cívica, la marcha del 12 de enero, el plebiscito de 1993, los consejeros Cantú, la Experiencia de la Libertad y la Conferencia de Beijing¹⁸; a la derecha hay dos universidades, la UNAM y el ITAM; debajo de estas, el periódico *La Jornada*, la revista *Nexos* y *Este País*; en medio y al centro destacan organizaciones del Estado entre las que

¹⁸Una de las referentes del movimiento amplio de mujeres, visitante de la conferencia, fue una de las actrices más centrales en las redes de las reformas de los noventa: Clara Jusidman.

aparece el gabinete de Fox; debajo de estas el PRI, el PAN y el PRD; abajo y a la izquierda las grandes agrupaciones sociales de la época: el GSA, el MCD, ACUDE, Alianza Cívica, el consejo promotor del plebiscito, el IETD y Causa Ciudadana, esta última como una asociación política nacional que pretendió institucionalizar la articulación de muchos de los liderazgos sociales que ganaron influencia nacional en la coyuntura de los noventa.

Grafo 11. Nodos más centrales por categoría en el periodo 1989-2000.



Elaboración propia en Gephi.

Al menos en lo que respecta a las agrupaciones sociales es necesario insistir en su carácter casi coyuntural, pues de las ocho presentes en la red, apenas una institucionalizó una vida activa de largo plazo. Considerando esto, conviene explorar la misma red proyectada hacia relaciones entre personas observando

su centralidad por intermediación, a manera de indicador sobre su representatividad ciudadana en esta época. En la tabla cuatro muestro la lista con el mayor cuartil de la medida. En esta lista hay tres personalidades que fueron autoridades electorales, además de dos personas que serían designadas en tal cargo en años posteriores, lo que constituye un buen indicador de predictividad del reconocimiento ciudadano como la intermediación en la red.

De la tabla llama la atención la alta centralidad de Clara Jusidman, ex funcionaria del gobierno federal, integrante de ACUDE, el GSA, organizaciones de mujeres, participante del comité de evaluación del padrón electoral en 1993 y directora del registro federal de electores del IFE en 1996. Ella es un nodo clave que articuló diversos movimientos y agrupaciones, incluidas las de base que trabajaron en Chiapas en apoyo al zapatismo. En términos de redes, Jusidman permitía conectar al PRI, el GSA, el movimiento de mujeres y sectores vinculados con organizaciones de base popular.

Tabla 4 . Personas con mayor centralidad por intermediación entre 1989 y el 2000.

Nodo	Grado de Intermediación
Clara Jusidman Bialostozky	0.064
Jorge Carpizo Mcgregor	0.047
Virgilio Andrade Martínez	0.045
Santiago Creel Miranda	0.037
Jaime Rivera Velazquez	0.030
Esteban Moctezuma Barragan	0.027
José Agustín Ortiz Pinchetti	0.024
María De Los Ángeles Moreno Uriegas	0.023
Adolfo Aguilar Zinzer	0.022
Emilio Chuayffet Chemor	0.021
Ruben Aguilar Valenzuela	0.021
Arturo Núñez Jiménez	0.018
Sonia Alcántara Magos	0.014
María Marvan Laborde	0.014
Felipe Solís Acero	0.013
Fernando Gutiérrez Barrios	0.013
José Patrocinio González Garrido Blanco	0.013
Carlos Monsivais	0.013
Ignacio Lozano Moheno	0.012
José Woldenberg	0.011
Víctor Flores Olea	0.011
Elba Esther Gordillo	0.011
Santiago Onate Laborde	0.010
Leonardo Valdés Zurita	0.010

Fuente: Elaboración propia

LA CODA DE LA COYUNTURA

En el modelo de Collier y Collier (Collier & Collier, 2002), los episodios posteriores a la contingencia histórica son fundamentales para fijar la trayectoria de las instituciones, condición conocida como dependencia de trayectoria o *path dependence*. Se trata de las postrimerías de la coyuntura o la coda del proceso de cambio, un interregno en el que los efectos iniciales de las transformaciones pueden mutar de su forma o ser revertidos (Tarrow, 2022), una consecuencia que tiene explicación en las condiciones antecedentes que siguen ejerciendo influencia durante la coyuntura y pueden determinar su resultado final (Waldner, 2022).

En el caso de la construcción del IFE, este periodo se puede fechar entre el 2000 y el 2003, años en los que el PRI y el PAN protagonizaron escándalos por irregularidades en el uso de recursos en campaña, frente a un CG que ejerció sus facultades de fiscalización. Ya desde 1997 el partido de Estado había implementado acciones legales para evitar que los consejeros formaran comisiones en aras de vigilar el funcionamiento del aparato ejecutivo del instituto, además de promover -sin éxito- un juicio político contra cuatro consejeros (Cantú, Cárdenas, Lujambio y Zebadúa), entre otras estrategias para destituirlos. Pero a partir del 2000 las disputas se intensificaron en torno a dos casos que marcaron el debate público: el *Pemex Gate* y los *Amigos de Fox*.

El primero consistió en una triangulación de 640 millones de pesos desde Pemex hacia la campaña del candidato presidencial del PRI, Francisco Labastida Ochoa, detectada por la PGR, ente que pidió órdenes de aprehensión y entregó los expedientes al IFE, que sancionó al partido con mil millones de pesos, con el voto de ocho de los nueve consejeros. El otro litigio tuvo que ver con triangulaciones de dinero hacia la campaña del candidato presidencial del PAN, pero las acciones del IFE sobre este caso fueron menos expeditas, en

gran medida porque la Secretaría de Hacienda se negó a entregar información, lo que alargó la discusión de sanciones y provocó que el PRI acusara al CG de actuar con parcialidad, aunque hacia el 2003, después de la intervención del poder judicial para destrabar el flujo de información desde el ejecutivo, el organismo sancionó al PAN y al PVEM con más de 454 millones de pesos por violar la ley durante la campaña presidencial del 2000.

Estos episodios produjeron dos efectos observables. Uno es que las personas integrantes del CG se cohesionaron para resguardar su autoridad e independencia frente a los embates de facciones partidistas. El segundo es que los conflictos públicos y acusaciones tanto del PRI, como del PAN y del PRD sobre la imparcialidad del instituto, minaron el índice de confianza en el organismo electoral, entonces medido por la revista *Este País* (Gómez Tagle, 2010, p. 364). Dichas tensiones ya daban cuenta de lo que a la postre se convertiría en una característica problemática que acercaría al IFE a una función más de juez que de árbitro (Astudillo, 2014).

Aparentemente, las élites de los partidos políticos advirtieron la importancia de tener mayor control o mayores afinidades en el CG. Hacia el 2003, ya con pocas de las redes de acción colectiva que sostuvieron el proceso de ciudadanización del IFE, el PRI y el PAN ejercieron su mayoría legislativa para nombrar nuevos consejeros sin el consenso de otros partidos ni de portavoces de organizaciones de la sociedad civil. Pero, como mostraré en el siguiente capítulo, más que una cooptación, el episodio estuvo facilitado por las propias redes del periodo virtuoso.

CAPÍTULO TRES.
BUROCRATIZACIÓN Y
DES-CIUDADANIZACIÓN

EL CONTEXTO POST-TRANSICIÓN

La alternancia de partido en el gobierno del 2000 fue producto del voto popular en una elección organizada por un organismo estatal independiente, con confianza entre la sociedad, que validó una distribución de sufragios considerablemente favorable para Vicente Fox Quesada y la coalición entre el PAN y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM): 42.5 % por encima del 36.1 % del candidato del PRI, Francisco Labastida Ochoa; y del 16.6 % de Cuauhtémoc Cárdenas, al frente de una alianza de cinco partidos liderada por el PRD¹⁹. Más que un refrendo programático, estas cifras reflejaron un ánimo de cambio político que confluyó en un voto útil para consolidar la posibilidad de triunfo de Fox, quien recibió el apoyo de corrientes ideológicas distintas a las de su partido, como el voto azul de la izquierda (Castañeda, 2015); por ejemplo, impulsores del GSA vinculados a la campaña de Cárdenas en el 94, en esta ocasión se sumaron a la campaña del ex gobernador de Guanajuato, quien provenía de la renovación de cuadros empresariales y de orientación pragmática en el PAN en los años ochenta.

Este contexto dotó al proyecto foxista de un sentido coalicional, haciendo eco del proyecto de transición enarbolado por el GSA. Los primeros años de este gobierno estuvieron caracterizados por el reclutamiento de personas servidoras a través de vías extra partidistas, legitimadas por el uso de *cazatalentos* que mediaban las decisiones tomadas por el presidente y su primer círculo de colaboradores (Aguilar & Castañeda, 2007). Esto propició el ingreso de nuevos cuadros burocráticos a la administración pública federal, provenientes del ámbito empresarial y con formación universitaria especializada, predominantemente en centros educativos privados (Basáñez, 2023,

¹⁹La alianza la componía el PRD, el Partido del Trabajo (PT), el Partido Alianza Social (PAS), Convergencia y el Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN).

p. 216; Garrido de Sierra, 2017); además de perfiles con trayectorias en redes de participación de los años previos, vinculados a Alianza Cívica y agrupaciones sociales estimuladas por la izquierda católica en los años ochenta.

Este último grupo es identificado por Hevia como una *corriente cívica* en la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), desde donde se promovió una orientación menos técnica y más ciudadana en la política pública, asimismo, esta instancia gubernamental facilitó el cabildeo del diseño y aprobación de la Ley Federal De Fomento A Las Actividades Realizadas Por Organizaciones De La Sociedad Civil (LFFAOSC) (Hevia de la Jara, 2007, pp. 96–97). Entre el conjunto de actores de esta corriente cívica sobresale Rubén Aguilar Valencia, secretario particular y vocero de Fox como presidente. Su tesis de doctorado hace un recuento de las relaciones del gobierno foxista con las organizaciones de la sociedad civil, que comenzó con 21 mesas de trabajo durante la transición de gobierno y siguió con la creación de la oficina de Coordinación para la Alianza Ciudadana, encargada de dirigir acciones entre la presidencia de la República, las diversas instancias de la administración pública federal y la sociedad civil, aunque después de su eliminación, sus funciones fueron asimiladas por la Segob y la Sedesol (Aguilar Valenzuela, 2006).

En diciembre del 2003, el legislativo aprobó la LFFAOSC. El gobierno de Fox amplió el número de consejos de participación, comités técnicos y comisiones de trabajo en la administración pública para incorporar la voz de la ciudadanía, entendida como organizaciones sociales, instituciones académicas, empresariales, científicas y profesionales (Aguilar Valenzuela, 2006, pp. 194–195). También se creó un nuevo modelo para financiar actividades de organizaciones sociales, el Programa de Coinversión Social, dirigido a asociaciones civiles formalizadas de acuerdo con la normativa estatal, mediante la presentación de proyectos en formatos específicos para ser evaluados por equipos de expertos. Sumado a ello se crearon esquemas de

donativos para la sociedad civil desde entidades como Petróleos Mexicanos, la Secretaría de Educación Pública, el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales o el Instituto Nacional para las Bellas Artes (Aguilar Valenzuela, 2006).

En este periodo también se registra la aparición de un nuevo tipo de actores en el espacio público: organizaciones sociales caracterizadas por un ejercicio profesional de actividades de incidencia pública, lo que tiene que ver con el perfil de sus integrantes: personas con formación de posgrado, especializadas en la evaluación de políticas y la construcción de indicadores. Este nuevo ámbito de participación ciudadana encontró estímulo tanto por la atención del nuevo gobierno a la agenda de la sociedad civil, como por la cooperación internacional que concentró recursos de apoyo y financiamiento hacia temas relacionados con la transparencia y la rendición de cuentas.

Este nuevo tipo de agrupaciones sociales, identificadas como Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), se diferencian de las de los años noventa por tener objetivos a largo plazo, una estructura de trabajo especializado y acceso a recursos para la profesionalización de sus actividades. Estas características son correlato de lo que se institucionalizaría como el modelo de asociatividad civil en el nuevo régimen político; un buen ejemplo de ello es que la LGFAOSC no contemplaba organizaciones de tipo campesino, clubes deportivos o asociaciones de vecinos, que en los primeros años del gobierno de Salinas de Gortari sí participaban de la coinversión de recursos de Sedesol (Chávez Becker et al., 2016; Reygadas, 2004). En este modelo también deben contemplarse otro tipo de agrupaciones dotadas de reconocimiento como asociación civil, las cuales orientaron sus actividades a la promoción del desarrollo y los derechos humanos en el territorio, además de que desplegaron su trabajo apoyadas en las nuevas estructuras de financiamiento (Reygadas Robles Gil, 2022).

Estas características de la institucionalización, relacionadas con la participación ciudadana durante el sexenio de Fox, son tributarias del paradigma de la nueva gestión pública ya presentes en políticas del gobierno de Salinas de Gortari que mencioné en el capítulo anterior. En esta perspectiva la ciudadanía es cifrada como un actor de cogestión de lo público a través del ejercicio de una voz especializada (ya sea por experticia o condición de beneficiaria), así como del uso de recursos materiales para intervenir en situaciones focalizadas de desarrollo social. Este modelo popularizado desde los ochenta, se caracteriza por agrupaciones sociales especializadas en la ejecución de micro proyectos, por lo que difícilmente desarrollan articulaciones entre sí para escalar la formulación de demandas hacia niveles superiores de decisión estatal (Biaocchi & Ganuza, 2016; Grau, 2003; Rivera-Ottenberg, 2009); en el caso de México, esto también se observa en instituciones participativas en altos niveles de la jerarquía federal con rasgos elitistas (Aziz Nassif & Isunza Vera, 2017; Del Tronco, 2019; Hevia de la Jara & Isunza Vera, 2012; Zaremborg et al., 2015).

LAS REDES DE LA DES-CIUDADANIZACIÓN

En el 2003, la renovación de los nueve cargos del CG del IFE ocurrió de una forma notablemente distinta a las designaciones de años previos. No hubo consenso entre los partidos políticos ni se eligieron personalidades cercanas a redes de participación ciudadana; tanto los nuevos consejeros electorales como el consejero presidente fueron producto de un acuerdo entre las cúpulas del PRI y el PAN, con la exclusión del PRD y haciendo caso omiso a las recomendaciones de agrupaciones como Alianza Cívica. El episodio trascendió en la historia nacional como el “pecado de origen”, relacionado con una

aguda crisis de legitimidad en el IFE, consecuencia inmediata de un mal manejo en un proceso electoral polarizado y altamente competitivo.

El mismo año que se designaron a las nueve autoridades del CG, entró en operaciones el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) como un novedoso organismo garante de los derechos de acceso a la información pública en el país. Esta institución fue promovida, junto con la ley de transparencia, por una coalición de profesionales e investigadores de medios de comunicación y universidades, conocida como el Grupo Oaxaca. Con este antecedente, la creación del IFAI ha sido considerada como resultado de la participación ciudadana, representada por este grupo, cuyos sus integrantes no se involucraron en la dirección del organismo, como sucedió con las organizaciones de defensa del voto libre en los años noventa y el IFE. El primer Pleno de Comisionados (PC), órgano director del IFAI, estuvo compuesto por cinco personas con trayectoria en la administración pública y universidades privadas, entre las que solo una tenía vínculos con una agrupación social: Transparencia Mexicana.

Considerando el pecado de origen del IFE y la composición inicial del IFAI, hay razones para cuestionar el carácter ciudadano de las autoridades de dichas instituciones a partir del 2003. Así, la ciudadanización del organismo electoral habría terminado muy pronto, mientras el órgano de transparencia nunca tuvo esta cualidad, lo que resulta contrastante con el escenario participativo abierto durante el gobierno de Fox, acompañado por agrupaciones sociales emergentes con capacidad de incidencia en el espacio público. La explicación a esta paradoja podría ser similar a lo sugerido en referencia a las características de la red del Seminario en 1996: el encausamiento de la disputa política hacia los partidos y un menor protagonismo de la ciudadanía. El argumento es plausible, pero contiene otra contradicción, pues a los pocos años de la alternancia, los partidos políticos

experimentaron una notable reducción en la confianza pública: en el 2000, el 34 % de la población encuestada por *Latinobarómetro* declaraba confiar mucho o algo en los partidos políticos; para el 2001 la cifra era de 21.4 % y llegó al mínimo del sexenio en 2003, con el 10.3 %.

De acuerdo con lo analizado en el capítulo anterior, el reconocimiento de las autoridades de organismos ciudadanos se construye como distinción frente a los partidos, pero en redes de interacción compartidas donde se produce reconocimiento. Con este argumento sugiero que el periodo posterior al 2003 fue de des-ciudadanización del IFE y una imposible ciudadanización del IFAI, pues las estrategias de las élites gobernantes para controlar dichas instituciones tuvieron éxito no a contramano de las redes de participación, sino en el fortalecimiento de sus relaciones con estas. La partidización no fue tanto una cooptación sino un subproducto de redes de interacción socio-estatal que se consolidaron en el periodo posterior a la alternancia, al grado de convertirse en un dominio de agencia para un conjunto identificable de agrupaciones y personalidades civiles.

DOS INSTITUCIONES, UNA RED

El veto mayoritario ejercido por el PRI y el PAN en la designación de consejeros electorales en 2003, ha sido interpretado como una reacción de estos partidos a los litigios que derivaron en cuantiosas multas impuestas por el CG debido a irregularidades cometidas en la campaña del 2000 (Alonso y Aziz Nassif, 2005; Aziz Nassif e Isunza Vera, 2007; Gómez Tagle, 2010). Esta decisión, en la práctica, estuvo mediada por dos posturas irreconciliables en la Cámara de Diputados: la del PRD para ratificar a Jesús Cantú durante otro mandato, y la del PRI, de no aceptar la reelección de ningún integrante del consejo previo. El número de votos que tenía el PAN lo convirtió en un partido bisagra que se sumó al PRI para salir más beneficia-

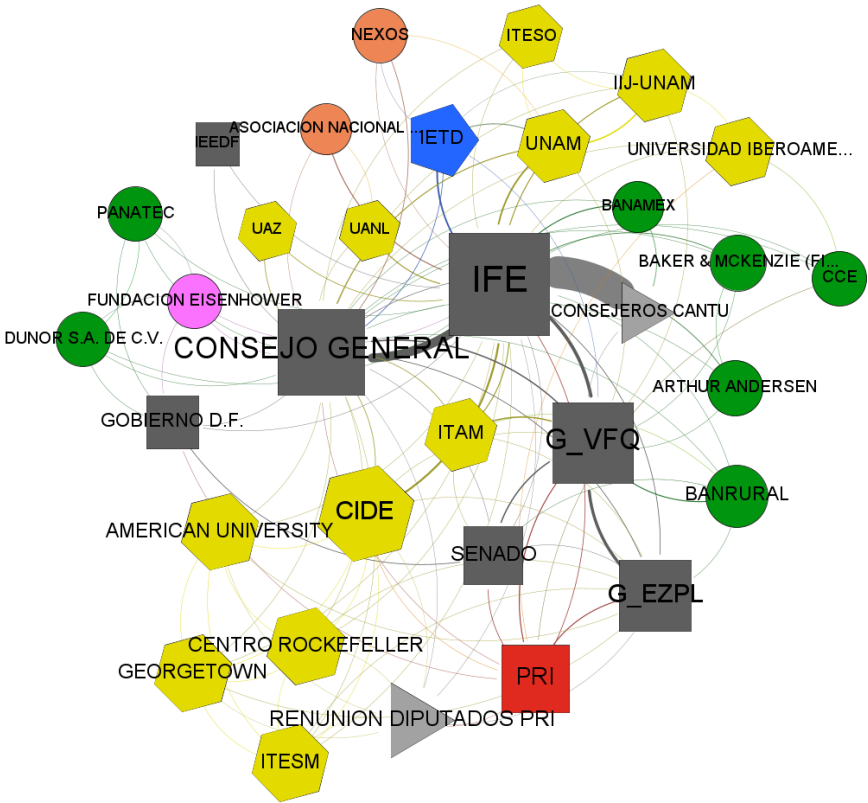
do de una nueva distribución de afinidades en el CG (Garduño & Méndez, Enrique, 2007).

En medio de denuncias públicas de agrupaciones civiles y protestas del PRD en el recinto legislativo por la defensa de un “IFE ciudadano”, la mayoría PRI-PAN designó al nuevo CG compuesto por autoridades con características notablemente diferentes a las de las seleccionadas en 1996: ahora predominaban trayectorias académicas en universidades privadas, además de una clara cercanía de las personas consejeras con las facciones de los partidos que las votaron: el consejero presidente, Luis Carlos Ugalde, había participado en actividades del PRI, era cercano a Jesús Reyes Heróles, reconocido intelectual del partido, y a Elba Esther Gordillo; Virgilio Andrade provenía del gabinete de Ernesto Zedillo; Alejandra Latapí era cercana al equipo de Salinas y estuvo registrada como donante del Consejo Coordinador Empresarial en la campaña del PRI del 2000; Andrés Albo tenía relación personal con el dirigente del PAN, Felipe Calderón; María de Teresa González Luna estaba ligada a la “vieja familia panista” de Jalisco, donde fue consejera electoral (Garduño & Méndez, 2011; Hernández López, 2003).

Algunos de estos vínculos, expuestos por los medios de comunicación, se expresan en la red ilustrada en el grafo doce, pues no todos pudieron ser verificados (como la relación de González Luna con la vieja familia panista). A diferencia de los consejos de 1994 y 1996, en el primer círculo de relaciones del CG designado en el 2003 no aparecen agrupaciones sociales; solo hay un medio de comunicación, la revista *Voz y Voto*, fundada por Jorge Alcocer, asesor de Carpizo como secretario de gobernación durante las reformas del 94; la UNAM salió del vecindario y el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) forma parte de los vínculos directos con el consejo; de igual manera que el PRI. Estos dos últimos vínculos son por la consejera Luisa Alejandra Latapí Renner, quien había sido acreditada como enlace del CCE con la Cámara de Diputados y registrada como do-

nante de la campaña del PRI. Este partido también se vincula con el CG por el consejero presidente, que ese mismo año participó en una reunión de legisladores como asesor de Elba Esther Gordillo (Raphael, 2007).

Grafo 12. Primer vecindario del Consejo General 2000-2003.



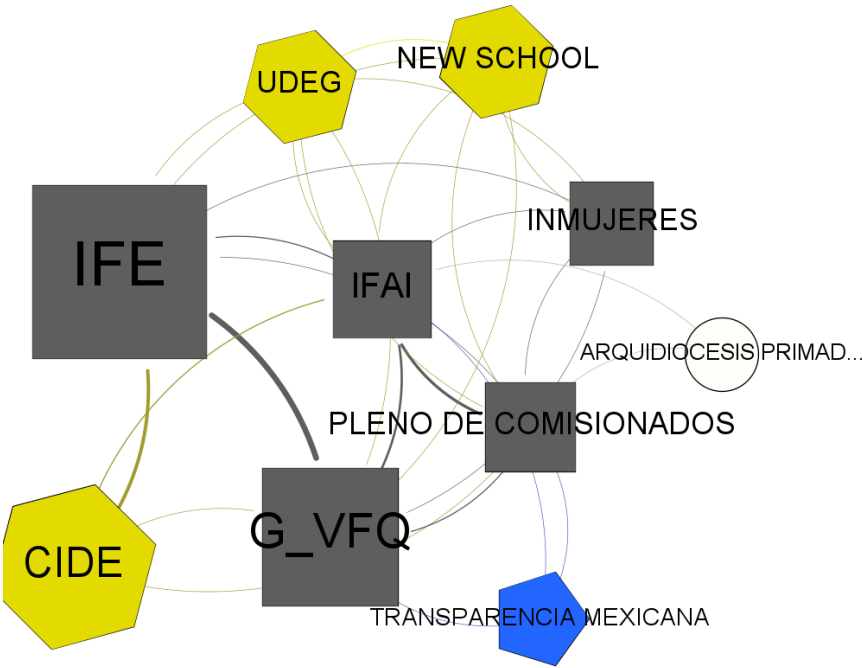
Elaboración propia en Gephi.

Si se considera la red del CG de 2003 conteniendo las relaciones circundantes desde 1989, la idea de cooptación como un asalto desde afuera no parece ser adecuada, pues el cambio de 2003 se puede explicar como producto de un incremento en la centralidad de actores y relaciones ya presentes en las redes de las reformas de los años noventa. Estos vínculos también invitan a matizar afirmaciones sobre la llegada de una nueva camada de consejeros sin experiencia en el ámbito electoral (Aziz Nassif & Isunza Vera, 2007a), pues si esto refiere a destrezas prácticas desarrolladas en la experimentación y solución de problemas en el campo institucional, es cierto que la trayectoria de los consejeros parece deficitaria en comparación con el consejo anterior; pero las autoridades designadas en 2003 tenían credenciales para validar experticia: Virgilio Andrade era egresado y profesor del ITAM, fue representante del PRI en el IFE durante 1994; Arturo Sánchez Gutiérrez había sido director de prerrogativas de partidos políticos en el IFE entre 1996 y el 2003; Andrés Albo fue parte de la red de *Consejeros Cantú* en el consejo local del D.F; Rodrigo Morales, quien fue criticado por no tener título profesional, había sido consejero en el D.F. y era parte del grupo de la revista *Voz y Voto*; Marco Antonio Gómez se presentaba como abogado especialista en temas electorales; mientras el consejero presidente, Luis Carlos Ugaldé, tenía credenciales como pionero en los estudios de transparencia y rendición de cuentas en el Centro de Investigaciones y Docencia Económicas (CIDE).

El perfil de estas personas refleja lo que a la postre se convertiría en una de las características principales en el reconocimiento de la idoneidad de las autoridades que estarían al frente de los organismos ciudadanos: la experticia o la posesión de credenciales profesionales. Incluso esto derivó en una relación de endogeneidad entre el IFE y el IFAI desde sus inicios, como se observa en el grafo trece, que muestra el primer vecindario del órgano directivo del instituto de transparencia, el PC, en el que el IFE es el nodo más central por su

vector propio en toda la red, seguido del gabinete de Fox, el gabinete de Salinas, el CIDE y el PAN.

Grafo 13. Primer vecindario del PC 2000-2003.



Elaboración propia en Gephi.

Considerando esta endogamia es pertinente analizar la suma de los primeros vecindarios de ambos. De la unión de estas dos ego-redes se observa una estructura en la que la centralidad del organismo

de transparencia es débil frente a la del instituto electoral, tanto por concentración de relaciones, como por mejor conectividad y por capacidad de intermediación (ver tabla tres). Del total de 132 nodos que componen esta red entre el 2000 y 2003, el 37 % son parte del primer vecindario del IFE y el 11 % del IFAI.

Tabla 5. Comparación de medidas de centralidad del IFE y el IFAI entre 2000 y 2003.

	Vector propio	Grado por Inter- mediación	Volumen de vínculos con otros nodos de la red
IFE	1.00	0.40	50
IFAI	0.35	0.02	13

Fuente: Elaboración propia

La endogamia y la alta centralidad comparativa del organismo electoral se explica por un trasvase de burocracias de este hacia el IFAI. Este es un dato de comparación histórica respecto a los procesos experimentados en el IFE en 1994, 1997 y el 2000, pues si hacia el 2003 había un contexto nacional que enmarcaba el crecimiento de la participación de la sociedad civil, esto no se tradujo en un proceso de ciudadanización de la nueva institucionalidad de transparencia.

La narrativa sobre la trayectoria del IFAI está sobredimensionada en su componente ciudadano. Aunque es cierto que tanto la ley de acceso a la información pública como el organismo fueron producto de una demanda sostenida del Grupo Oaxaca en alianza con otros sectores sociales, principalmente medios de comunicación, parece exagerado caracterizar el episodio como articulación de “un movimiento social que influyó en la elaboración de una ley reglamentaria que cambió los términos de la relación entre los poderes

públicos y las personas” (Islas López et al., 2020); más bien se trató de un grupo de presión articulado con corrientes de opinión pública, caracterización que establece particularidades respecto a las formas en que la coalición demandante se relacionaba con el Estado y otras capas de la sociedad, de las que cabe destacar mayores capacidades de cabildeo con élites políticas y menor capacidad de convocatoria social.

ENTRE LA LEGITIMIDAD Y LA EFICIENCIA

Las características de las nuevas redes alrededor del IFE y el IFAI están relacionadas con la forma que adquiriría la institucionalización de la participación ciudadana en el país, y son elementos para considerar en una narrativa explicativa sobre los conflictos de legitimidad en torno a los dos organismos que, por un lado, ganaron en consolidación burocrática, mientras que, por otro, experimentaron un debilitamiento en su confianza pública. En ambas instituciones el perfil de sus autoridades causó problemas de reconocimiento sobre su carácter ciudadano e independiente, lo que produjo episodios de crisis (en ocasiones alargados) que llevaron a su reforma en el 2014. A continuación describo momentos clave de los procesos referidos en la trayectoria institucional de los organismos ciudadanos hasta el 2011, así como su relación con las redes de participación circundantes.

EL IFE

La elección presidencial del 2006 es un hito en la historia del IFE. A partir de ese año la confianza pública en la institución comenzó una trayectoria a la baja (Reynaldo & Somuano, 2013), lo que se re-

laciona con la actuación de su CG en un clima de polarización entre el partido en el gobierno y la coalición de izquierdas²⁰ que postuló a Andrés Manuel López Obrador como candidato a la presidencia. En este contexto, las autoridades electorales se mostraron limitadas para ejercer control sobre conductas inadecuadas de actores como el presidente Fox y organismos empresariales que difundieron mensajes políticos a favor y en contra de candidatos, lo que a juicio de Aziz e Isunza fue resultado de una incapacidad para desarrollar “cualquier ejercicio imaginativo más allá de lo establecido en el Cofipe²¹” (Aziz Nassif & Isunza Vera, 2007b)

Algunas de las autoridades del cuerpo colegiado participaron en actividades de interlocución con organizaciones de la sociedad, entre las que destaca el Comité Conciudadano (CC), que, de acuerdo con sus integrantes, fue creado durante la campaña del 2006 para acompañar un proceso electoral altamente complejo, polarizado y con una dirección deficiente desde el CG. Participantes del CC habían sugerido al consejo incorporar perfiles relacionados con agrupaciones sociales expertas en temas electorales para ocupar las direcciones ejecutivas, pero el CG optó por otro tipo de trayectorias, como la de Marco Antonio Baños Martínez, quien fue parte de la estructura burocrática del IFE en los noventa y fue designado como director de servicio profesional, encargo del que fue cesado por irregularidades en los concursos para seleccionar funcionarios, pero después fue electo como consejero en el 2008, a propuesta del PRD.

Con estos antecedentes, el CG llegó debilitado como autoridad a la elección presidencial del 2 de julio del 2006, en la que el candidato del PAN, Felipe Calderón, obtuvo un 0.56 % de sufragios más que López Obrador. La diferencia porcentual es crucial porque previo a la elección, las autoridades electorales aceptaron un acuerdo de los partidos políticos para no dar a conocer el resultado del conteo

²⁰El PRD, Movimiento Ciudadano (MC) y el Partido del Trabajo (PT).

²¹El Código Federal de Procedimientos Electorales.

rápido del instituto si la diferencia entre el primer y segundo lugar no rebasaba el punto porcentual, una propuesta que los partidos ya habían presentado en el 2000 y fue rechazada por el CG por violar el principio de transparencia. La ausencia de información pública en la noche del 2 de julio del 2006 fue una de las decenas de argumentos de la oposición para denunciar fraude.

El errático y deficiente manejo del proceso electoral de ese año fue descrito por Clara Jusidman, promotora del CC, de la siguiente manera: “el IFE es como un trasatlántico manejado por pescadores de ribera” (Almada Mireles, 2014). Esto tuvo consecuencias identificables en un declive de los indicadores de confianza social en el instituto, que si bien comenzaba a trazarse desde el 2003, a partir del 2006 se acentuó y reflejó en diferentes ejercicios de medición de opinión pública (Parametría, 2015; Reynaldo & Somuano, 2013). A esto se suma una reducción de la convocatoria de la ciudadanía a las urnas, pues entre 2003 y 2009 la participación electoral en elecciones federales llegó a ser menor al 46 %. En este último año, un conjunto de agrupaciones sociales impulsó una campaña por el voto nulo en todo el país, cuya efectividad se reflejó en un crecimiento del doble de este tipo de sufragio en el ámbito nacional y del 335 % en el Distrito Federal (Cisneros Yescas, 2012).

La institución electoral enfrentaba un momento crítico, lo que provocó una reacción de la élite gobernante para reformar estructuralmente al CG, comenzando por un proceso de destitución escalonada de consejeras y consejeros, así como una reforma electoral que, entre otras novedades, previó una cláusula para que el proceso de selección de las autoridades requiriera una consulta con la sociedad; incrementó las atribuciones del organismo para regular el uso de tiempos y espacios en medios de comunicación para la difusión de mensajes políticos exclusivamente a través de partidos; y creó un Órgano Interno de Control (OIC), cuyo titular sería nombrado por la Cámara de Diputados. Las dos últimas modificaciones han sido

interpretadas como indicadores de debilitamiento de la independencia del instituto en favor de las cúpulas partidistas (Serra, 2012), y la última como un episodio de des-ciudadanización del organismo (Avritzer, 2017).

Las redes de participación ciudadana también reaccionaron a la crisis en la legitimidad del IFE. En el 2007, el CC modificó su objetivo de vigilar el proceso electoral para convertirse en un actor promotor de iniciativas para la reforma electoral, sugiriendo modificaciones como un nuevo formato de selección de consejeros a partir de propuestas hechas por gremios de la sociedad, además de llevar a elección popular la designación de magistrados del Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), como un nuevo esfuerzo por ciudadanizar al instituto. Ninguna de estas iniciativas fue contemplada por la nueva normativa.

Después de la renuncia de Luis Carlos Ugalde, en medio de presiones políticas que anunciaban su destitución, el Congreso comenzó un nombramiento escalonado de nuevas autoridades, primero designando a Leonardo Valdés Zurita (quien había sido funcionario del IFE en 1990) como consejero presidente y a Benito Nacif como consejero, seguido de María Macarita Elizondo, Francisco Javier Guerrero Aguirre, Marco Antonio Baños y Alfredo Figueroa Hernández (este último participó en Alianza Cívica y el Comité Conciudadano en 2006 y 2007). Las nuevas autoridades compartieron espacio en el CG con tres de las designadas en el 2003: Virgilio Andrade Martínez, Marco Antonio Gómez Alcántar y Arturo Sánchez Gutiérrez.

Durante esta nueva composición del CG, la autoridad del IFE, ahora dotada de facultades para regular medios de comunicación, fue desafiada por las televisoras más grandes del país, Televisa y TvAzteca, que boicotearon el mandato de ceder tiempos para promocionales de los partidos políticos, así como la transmisión de debates de campaña. En 2009, cinco consejeros electorales votaron la propuesta de su par, Marco Antonio Baños, para condonar una mul-

ta prevista para las televisoras, frente a cuatro votos de rechazo. Ese mismo año el PVEM fue sancionado por el organismo electoral con casi 200 millones de pesos por su promoción velada en medios impresos y programas televisivos de entretenimiento. Durante este periodo, con la ampliación de atribuciones de regulación del IFE, se creó un contexto hostil en el que la legitimidad del organismo fue debilitada (Urrutia y Martínez, 2019).

En 2010 terminó el periodo de Andrade, Gómez y Sánchez, dejando tres espacios vacíos en el consejo, dado que las negociaciones en la Cámara de Diputados se entorpecieron por los vetos que ejercían bloques formados por el PRI y el PAN, o el PAN y el PRD, este último partido, afectado por rupturas internas entre su dirigencia y López Obrador. El impasse fue tal que los tres cargos quedaron vacíos hasta octubre del 2011 cuando ya había iniciado el proceso para las elecciones federales del siguiente año; la salida a la crisis vino después de que el legislativo aceptó votar una terna de perfiles propuestos por un comité de notables en el que figuraban el rector de la UNAM, José Narro; un investigador del IIJ-UNAM, José Paoli Bolio; el excandidato presidencial y fundador del PRD, Cuauhtémoc Cárdenas; además de Jorge Carpizo, exrector en la UNAM, ex presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ex procurador de la República, ex secretario de gobernación y ex presidente del IFE.

Dado que la norma vigente contemplaba un proceso de elección de consejeros electorales mediante una amplia consulta a la sociedad, parece pertinente considerar este comité de notables como indicio de lo que el legislativo consideraba una voz ciudadana autorizada, pues no hubo otro ejercicio participativo. Las propuestas que de ahí lograron la votación necesaria como integrantes del CG fueron Lorenzo Córdova Vianello, asesor de Woldenberg como consejero presidente en los primeros años del siglo xxi, integrante del IETD y asesor del Congreso en reformas estatales fraguadas en el 2010; María Marván Laborde, quien había sido parte de una junta

local del IFE en Jalisco y fungía como comisionada del IFAI desde el 2003; y Sergio García Ramírez, adscrito al IIJ-UNAM, con trayectoria en los gabinetes presidenciales en los años setenta y ochenta, además de ser parte de la Corte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Los dirigentes del PRI, PAN y PRD expresaron su beneplácito por el consenso, mientras el diputado del PT y exconsejero electoral Cárdenas Gracia, se opuso al procedimiento por considerar que no hubo una consulta con la sociedad.

La red IFE 2003-2011

Considerando que los problemas en la legitimidad del IFE comenzaron con la designación de consejeros en el 2003 y las características de las autoridades electorales no variaron considerablemente hasta el 2011, es pertinente analizar este periodo como una sola red de relaciones entre organizaciones sociales, partidos políticos y el CG que se puede observar en el grafo catorce.

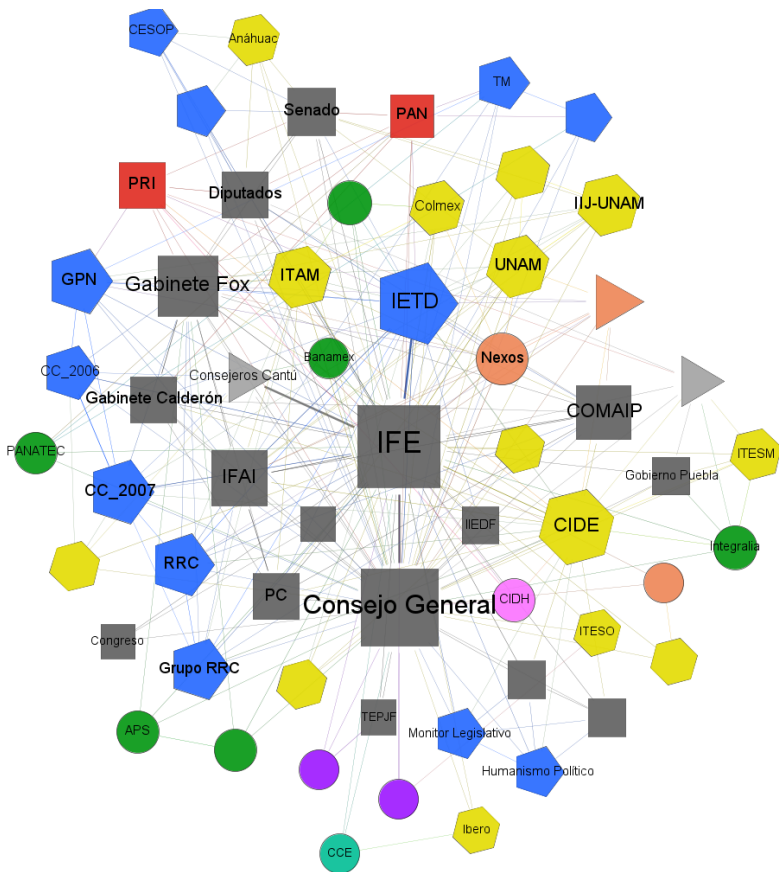
En esta red que incorpora a todas las personas que fueron consejeras en este periodo, el PRI y el PAN están en el primer círculo de relaciones. El primero tiene vínculos con el CG por García Ramírez, quien renunció a su adscripción partidista dos años después de ser nombrado consejero y haber ejercido el voto decisivo para rechazar una millonaria multa para el PRI y el PVEM, derivada de una inferencia de compra de votos en la elección del 2012 mediante el uso de monederos electrónicos. La relación directa del PAN es un traslape histórico de las afiliaciones de Gastón n, quien fue autoridad electoral en el 2003 y posteriormente legislador federal por este partido.

A diferencia de la red del 2000-2003, en este nuevo periodo se observan organizaciones sociales en el primer círculo del CG; de manera destacada, el IETD, que fue parte de las redes del órgano directivo del IFE en 1994 y 1996, pero ahora con la mayor centrali-

dad por vector propio de todos los nodos que no son ni el IFE ni el CG; en esta categoría aparecen la Red por la Rendición de Cuentas, el Comité Conciudadano de 2006 y 2007 y la agrupación que se denominó Grandes Problemas Nacionales, que a través de foros de intelectuales y periodistas hizo un diagnóstico de problemas para después articular decenas de agrupaciones ciudadanas en torno a una agenda para su solución (Basáñez, 2023).

La particularidad de la aparición de empresas, observada en el 2003, persistió no solo como ámbitos de afiliación de las autoridades electorales, como es el caso de Gastón n, empresario del norte del país o la ya citada Alejandra Latapí, vinculada al CCE, sino que también dan cuenta de emprendimientos de consejeros salientes; Luis Carlos Ugalde fundó la consultora Integralia en el 2009, apenas dos años después de ser depuesto como consejero. Entre los nodos que son agencias del Estado están los gabinetes de Fox y Calderón, el primero está conectado con el CG a través Virgilio Andrade Martínez, quien laboró en la administración pública tres años antes de ser nombrado consejero; y el segundo por Alonso Lujambio, consejero de los noventa y comisionado del IFAI en el 2000, que ejerció el cargo de secretario de Educación entre 2009 y 2012.

Grafo 14. Primer círculo de relaciones del CG en el periodo 2003-2011.



Elaboración propia en Gephi.

EL IFAI

Si la trayectoria del IFE en el periodo 2003-2011 fue de des-ciudadanización y crisis, en el caso del IFAI se trató de una legiti-midad ciudadana imposible; de hecho, el PC jamás experimentó estabilidad en su composición. En 2002 el ejecutivo nombró a sus primeros cinco integrantes: Alonso Gómez Robledo y Juan Pablo Guerrero por siete años, junto con María Marván, José Octavio López Presa y Horacio Aguilar Álvarez por cuatro años, estas últimas personas con posibilidad de ser ratificados siete años más. En el 2005 renunció López Presa e ingresó Alonso Lujambio, exconsejero del IFE, con un mandato de siete años; esta designación fue denunciada en el 2006 por el comisionado Aguilar Álvarez como una operación del gobierno de Fox, con el que abrió un litigio jurídico dado que el ejecutivo no lo ratificó en su cargo sin argumentar razones ni mediar la opinión del Senado. Ante estos episodios, una decena de organi-zaciones sociales que ya se agrupaban en el Colectivo por la Transpa-rencia publicaron un desplegado para pedir al ejecutivo cumplir con criterios mínimos y estándares internacionales para la designación de comisionados, además de pedir al pleno establecer criterios para manejar conflictos de interés, y al comisionado Lujambio, manifestar públicamente su compromiso con el IFAI.

Una vez resuelto el litigio en contra de Aguilar, Jacqueline Pes-chard, también exconsejera del IFE, se sumó al pleno de comisiona-dos. En el 2009 renunció Lujambio para convertirse en secretario de Educación del gobierno de Calderón, ingresando Ángel Trinidad Záldivar, hasta entonces secretario ejecutivo del IFAI y previamen-te adscrito a la oficina de la presidencia de Fox. Ese mismo año terminó el periodo de Guerrero y Gómez, quienes fueron sustitui-dos por Wanda Sigrid Artz Colunga y María Elena Pérez-Jean, lo que provocó exhortos públicos de agrupaciones del Colectivo por la Transparencia para que el Senado no ratificara las propuestas de Cal-

derón, pues Artz Colunga había sido secretaria técnica del Consejo de Seguridad Nacional, presidido por el ejecutivo, y suplente de Luis Carlos Ugalde como consejero presidente del IFE; María Pérez-Jean tenía trayectoria en la Fundación Colosio (del PRI), el gobierno de Zedillo y carrera como autoridad de transparencia en el D.F. desde el 2003. El último comisionado que ingresó al IFAI en 2012, después de la renuncia de Marván ante su postulación como consejera del IFE, fue Gerardo Laveaga, quien había sido defensor del presidente Calderón ante la Corte Penal Internacional, donde fue denunciado por crímenes contra la humanidad.

En este sucinto recuento se pueden observar más indicios de la endogamia entre los organismos ciudadanos: dos de las personas comisionadas del IFAI en este periodo habían sido consejeras electorales; una más, consejera local; mientras una comisionada fue nominada después como consejera del IFE. Este vínculo también se encuentra en su estructura ejecutiva entre quienes destaca Ricardo Becerra Laguna, miembro del IETD, asesor de José Woldenberg en el IFE desde 1994 hasta el 2001 y director general de atención a la sociedad y relaciones institucionales del IFAI entre 2003 y 2008; además de Alberto Begné, también adscrito al IETD y director ejecutivo del IFE en 1996, quien fungió como secretario técnico del IFAI durante sus primeros años. Esta endogamia está relacionada con las características de experticia que se convirtieron en atributo del ideal en las autoridades de los organismos ciudadanos, lo que ya no pasa tanto por la experiencia con problemas de un ámbito en particular de la política pública, sino por habilidades y capacidades relacionadas con la gestión organizacional, el conocimiento de aparatos burocráticos y legales, así como el concepto paraguas de la rendición de cuentas.

El modelo organizativo del IFAI tiene similitud con el de la institución electoral en referencia a la diferenciación entre una estructura ejecutiva y un cuerpo colegiado de gobierno que, de acuerdo con la normativa, debía componerse por personas expertas y con trayec-

toria en transparencia. Pero dicho organismo no experimentó un proceso de ciudadanización ni los grados de consenso en la elección de consejeros del IFE durante los años previos, lo que tiene que ver, por un lado, con el método de designación de comisionados a través del ejecutivo y la posibilidad de veto de la Cámara de Diputados; por otro, con una escasa incorporación de perfiles de redes de participación ciudadana en el aparato institucional.

Desde su creación, lo que caracterizó a los perfiles dirigentes del IFAI fue su cercanía con el gobierno federal en turno, lo que no garantizó cohesión del PC. En el 2004, las autoridades de transparencia exhibieron posturas públicas confrontadas frente a la designación de un nuevo secretario ejecutivo, luego de que Alberto Begné presentara su renuncia. El nuevo titular seleccionado por la mayoría de los comisionados, con el rechazo de López Presa y Guerrero Amparán, fue Ángel Trinidad Zaldívar, ex coordinador de enlace interinstitucional de la secretaría particular de la Presidencia de la República, quien fue evaluado junto a otras trece personas por una consultora privada²² contratada por el instituto para obtener a los mejores perfiles para ser seleccionados. En 2008, el secretario ejecutivo, Juan Pablo Guerrero, denunció a los comisionados Lujambio, Gómez-Robledo, Marván y Peschard por un daño a las finanzas provocado por el despido del director general de administración.

En 2013, durante la ceremonia pública de instalación de la presidencia del comisionado Gerardo Laveaga, electo después de cuatro rondas de votación porque no se lograba una mayoría, su compañero en el pleno, Ángel Zaldívar, exigió a las comisionadas Artz y Pérez-Jean que dieran a conocer su voto a favor de quien llamó “perezoso, caprichoso y desconocedor de la ley de transparencia”. Ese año, en medio de denuncias de comisionadas que usaron identidades falsas para promover recursos de revisión y gastos excesivos en viajes de otros comisionados, el Senado llamó al pleno

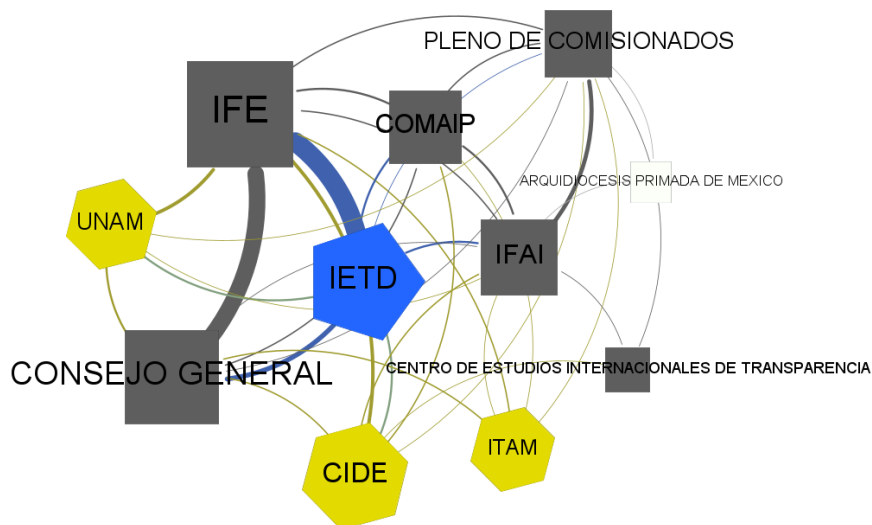
²²Consultores en Relaciones Industriales.

a comparecer poco antes de extinguir al organismo para inaugurar una nueva etapa. Con estos antecedentes parece adecuado citar el título de una nota en el periódico *El Financiero* con la que se describe la reforma que extinguió este organismo: “Ifai: lodazal, desprestigio y final” (Ramírez, 2013).

Las Redes del IFAI 2003-2011

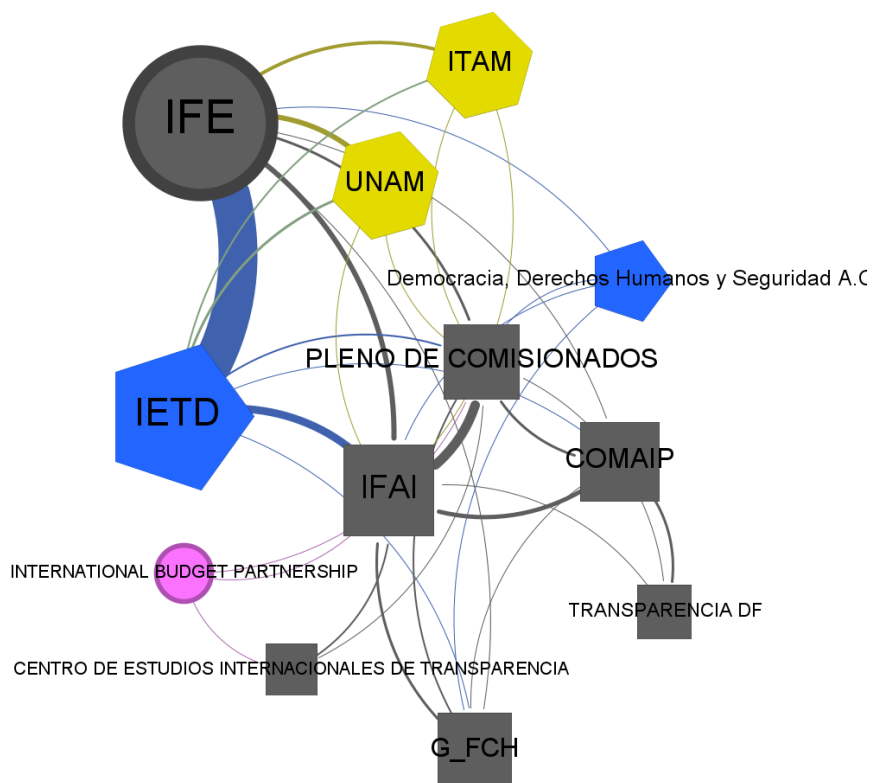
Considerando los constantes cambios en el PC resulta complicado establecer periodos de comparación entre estos, aunque el análisis se puede hacer respecto a 2003-2006 y 2007-2011, pues corresponde con los sexenios de Vicente Fox y Felipe Calderón. En ambos casos lo que se pueden observar son relaciones menos voluminosas y densas que en el caso del IFE, con el predominio de agencias del Estado. Una cosa llamativa es la presencia de una organización religiosa, la Arquidiócesis Primada de México, vínculo que proviene del comisionado Horacio Aguilar Álvarez de Alba, apoderado legal de esta institución y Diácono de una parroquia. Otro dato llamativo es que, en el primer círculo de relaciones del IFE, tanto en el primero como en el segundo periodo aparece el IETD con alta centralidad.

Grafo 15. Primer vecindario del PC en 2003-2006.



Elaboración propia en Gephi.

Grafo 16. Primer vecindario del PC en 2007-2011.



Elaboración propia en Gephi.

CONSOLIDACIÓN BUROCRÁTICA

A la par de una historia de constante conflicto sobre la legitimidad de los órganos de gobierno del IFE y el IFAI, ambas instituciones acumularon indicadores de una trayectoria de consolidación, particularmente en lo que respecta a los procesos ejecutivos relativos al cumplimiento de sus facultades y objetivos. En esto también es necesario diferenciar entre el diseño de ambos, pues los puntos de contacto del organismo electoral con la sociedad son mayores que el de transparencia, sobre todo, porque el segundo no tiene una estructura territorial que permea hacia las múltiples delimitaciones políticas y administrativas de la república mexicana. De acuerdo con datos del INAI, en 2018 el 70 % de la población identificaba el logotipo del organismo electoral, mientras un 26 % hacía lo propio con el del organismo de transparencia (INAI, 2019).

Si se considera que en México no existe un documento de identidad oficial homogéneo y que la identificación con fotografía más utilizada para trámites públicos y privados es la credencial de elector (situación inusual en otros países), la alta cobertura del padrón electoral, que desde 1996 ha ido en aumento hasta llegar casi al 100 % de la población mayor a 18 años, quizás tiene que ver más con esta utilidad práctica que con el ejercicio del derecho al voto. El desarrollo de actividades de empadronamiento y expedición de credenciales pueden explicar una importante acumulación de capacidades del IFE para penetrar en el territorio nacional, además de la instalación de casillas de votación apoyada en personas contratadas para ese fin, también en todo el país. La organización de elecciones federales siempre se ha llevado a cabo en los tiempos establecidos y de acuerdo con los procedimientos previstos por la norma, y dado que con cada reforma el instituto electoral adquiere más atribuciones, también incrementan los procesos electorales que organiza, además de

la recepción de quejas que son examinadas e investigadas para que el CG emita o no alguna sanción.

En el caso de la garantía de derechos de acceso a la información, las actividades que ponen en contacto al IFAI con la sociedad tienen un carácter más limitado, pues el organismo no fue creado para recibir y gestionar solicitudes de información sino para procurar que la ciudadanía ejerza este derecho efectivamente, por lo que se implementaron campañas de promoción, talleres de capacitación o alianzas con medios de comunicación, ya sea para difundir temas relativos al instituto o la capacitación de periodistas (Lajous, 2019). Pero el centro de la interacción en torno a las solicitudes de información y su respuesta está en las dependencias de la administración pública federal; de acuerdo con la ley, en cada una de ellas se conformaron comités de transparencia que fueron compuestos, en su mayoría, por personas expertas en materia jurídica, lo que derivó en la creación de una nueva burocracia que generó aprendizajes en las entidades de gobierno para evadir la entrega de información: si entre el 2003 y el 2010 el IFAI registraba un 500 % de incremento en las solicitudes de transparencia hacia las entidades públicas, el mismo periodo significó un aumento de resoluciones de controversias en favor de las autoridades del Estado (Gayosso, 2014, pp. 85-95).

La consolidación burocrática de ambas instituciones es un hecho relevante en relación con su crítica legitimidad, pues dirige la atención a indicadores de operación y efectividad más cercanos a su funcionamiento cotidiano, en el que cabría distinguir mandos ejecutivos y funciones más operativas en las que se fraguan relaciones directas con la ciudadanía y, en no pocas ocasiones, se define la forma que toman las políticas públicas. Sin embargo, el propio diseño institucional del IFE y el IFAI separa las fuentes de reconocimiento de ambos tipos de estructuras. Asimismo, tanto las decisiones que guían el trabajo de las burocracias como la faceta política de los organismos, son atributo de su cuerpo directivo como una faz pública

que dota de legitimidad al todo. Recordando la advertencia de Gómez Tagle (2010), la credibilidad de estas instituciones es altamente dependiente de la reputación pública de sus autoridades.

REDES DE PARTICIPACIÓN Y DOMINIO DE AGENCIA

Considerando los vínculos de los partidos, específicamente del PAN y el PRI, así como de los gabinetes de gobierno y entidades del Estado con el CG y el PC en el periodo 2003-2011, hay buenas razones para adherir a la tesis sobre la partidización de las instituciones ciudadanas (Ackerman, 2007; Basáñez, 2023; Olvera, 2010). Pero como mostré en el episodio de renovación de consejeros del IFE en el 2003, este es un resultado mediado por perfiles expertos y profesionales, contruidos a través de relaciones en las que universidades, centros de investigación y pensamiento, OSC y medios de comunicación tienen un rol protagónico. En otras palabras, no son los partidos contra la sociedad civil, sino los partidos con las organizaciones de la sociedad civil; o mejor dicho, con una parte de estas.

La situación incluso parecería paradójica si se piensa que los organismos ciudadanos se partidizaron al mismo tiempo que proliferó una red de OSC con gran capacidad de influencia en el debate público y en la deliberación política, muchas de ellas, en relación permanente con el devenir del IFE y el IFAI a través de actividades de vigilancia: pronunciamientos, exhortos públicos, producción de indicadores de medición de calidad institucional, la elaboración de manuales de buenas prácticas, campañas de presión o el cabildeo de reformas. Pero estas organizaciones también se involucraron de manera relativamente sostenida en actividades de cogestión, como la participación en publicaciones de los organismos, la ejecución de estudios subrogados o la operación de organizaciones derivadas, co-

mo el Centro de Estudios Internacionales de Transparencia y Acceso a la Información, creado en el 2006 con financiamiento de la fundación Hewlett Packard y desvinculado del instituto en 2008, dada su naturaleza jurídica como una Asociación Civil (Flores, 2022).

En la órbita del IFE, el Comité Conciudadano es una referencia ineludible dado que agrupó a personas vinculadas con un aproximado de 30 organizaciones sociales relacionadas con temas electorales de participación ciudadana, derechos sociales y derechos humanos. Buena parte de ellas fueron receptoras de fondos de financiamiento de la Sedesol y el fondo para la observación electoral del IFE, este último operado con un esquema similar al que fue creado en 1994, en el que el Estado mexicano dispone los recursos financieros para ser administrados, con un costo, por organismos internacionales: primero fue la ONU, después el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, posteriormente el PNUD y finalmente el Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral. Para acceder a estos recursos es necesario cumplir con requisitos similares a los establecidos por convocatorias de la administración pública federal y de organismos internacionales: ser una organización constituida legalmente con un objeto social determinado, acreditar experiencia en la materia, presentar un proyecto adecuado a los criterios establecidos, así como un informe final sobre las actividades realizadas.

De acuerdo con datos del organismo electoral, entre 1994 y 2015 accedieron al fondo un total de 217 organizaciones sociales, con un promedio de 27 por año. Pero el número de organizaciones que reciben fondos no refleja la cantidad de personas que participan ni el número de observadores. En 1994 hubo un promedio de 6802 observadores acreditados por cada una de las 12 organizaciones financiadas; mientras en el 2015, la cifra fue de 719 observadores de las 35 agrupaciones que accedieron a recursos del fondo. Esta diferencia es consecuencia de las características de experticia de la institucionalización de la participación ciudadana, como una política contradic-

toria en la que el organismo electoral emite convocatorias públicas para participar de manera individual en actividades de observación, mientras el fondo de apoyo es dispuesto para agrupaciones sociales constituidas que someten sus propuestas a evaluación técnica.

Las redes de participación en torno al IFAI también tienen esta característica de especialización o experticia; en su mayoría son asociaciones civiles constituidas legalmente que financian sus actividades con fondos públicos, privados e internacionales. Entre las OSC más notables están Transparencia Mexicana, Fundar, Causa en Común, Artículo 19 y el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO, creado por el gobierno de Fox), que se agruparon en el Colectivo por la Transparencia en el 2005 y formaron la RRC en 2010. Estas organizaciones, de las cuales muchas fueron beneficiarias de fondos de la Fundación Hewlett Packard, también se sumaron a la RRC, que tuvo un fuerte impulso desde el CIDE durante el tiempo en que el exconsejero electoral, Mauricio Merino, formó parte de la planta de investigadores, y a partir del 2018, desde la Universidad de Guadalajara, cuando Merino mudó su adscripción institucional. En este núcleo de organizaciones se puede identificar un conjunto que participó en la promoción, diseño y cabildeo de la reforma constitucional de transparencia del 2007, con la que se buscó homogeneizar la normativa en todo el país: el CIDE, el IIJ-UNAM y Transparencia Mexicana (Lajous, 2019, p. 120).

Aunque es posible diferenciar agrupaciones sociales de acuerdo con los temas relacionados tanto con el IFE como el IFAI, la propia endogeneidad que mostré antes entre estos dos organismos es un indicio de que se trata de un mismo campo de producción institucional, por lo que también se pueden esperar intercambios cruzados entre las diferentes organizaciones de la sociedad. De hecho ambos organismos son parte de la RRC. Durante la campaña electoral del 2012, los dirigentes de los partidos políticos fueron convocados

por la RRC para firmar compromisos relacionados con la agenda de transparencia; el acto se realizó en las oficinas del IFE.

Otra instanciación de estas relaciones traslapadas es la Alianza por el Gobierno Abierto (AGA), iniciativa de cooperación multilateral impulsada por el gobierno de Estados Unidos, a la que inicialmente fueron invitados el ejecutivo federal y el IMCO como integrantes del equipo promotor. México habría sido considerado para participar como país pionero en esta iniciativa, dada la existencia de un grupo de organizaciones de la Sociedad Civil dedicadas a temas de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas con un alto perfil de incidencia en la agenda pública, altamente profesionalizadas y con fuertes alianzas con el grupo de donantes internacionales patrocinadores de la OGP²³ a nivel internacional (Campos Barrera et al., 2020, p. 21).

Tanto la RRC como la AGA no solo indican vínculos sostenidos de relaciones entre agencias del estado y un conjunto de organizaciones sociales, sino que conforman una red de intercambio susceptible de interpretarse como un dominio de agencia, lo que quiere decir que dichas agrupaciones ganaron poder para influir de manera más o menos sostenida en el funcionamiento del IFE y el IFAI, y en general, en la política de la rendición de cuentas. Esta es una contradicción que convive con episodios de desacuerdo y denuncia lideradas por las agrupaciones sociales, las cuales mantuvieron relaciones de cooperación con las élites políticas del periodo.

Considerando las características de experticia de las agrupaciones, sus vínculos políticos y su simbiosis con agencias del Estado en experiencias como la RRC y la AGA, recurro al concepto de Alta Sociedad Civil (ASC), una locución que da cuenta de un sector de élite identificado con este campo de participación; de manera más precisa, se trata de agrupaciones de la ASC, pues son tanto grupos como organizaciones formales con un nivel de acceso a recursos técnicos,

²³Open Government Partnership.

financieros y políticos que no tiene el grueso del tejido asociativo en el país. Esta élite participativa, también observada en agrupaciones feministas (Zaremborg & de Almeida, 2022), es una manifestación de la institucionalización de la participación ciudadana en el periodo post transición en México, conceptualizada por Isunza y Gurza como un régimen de control social dual, en el que una vía de su ejercicio es a través de instancias consultivas diseñadas para élites (Isunza Vera & Gurza Lavalle, 2024).

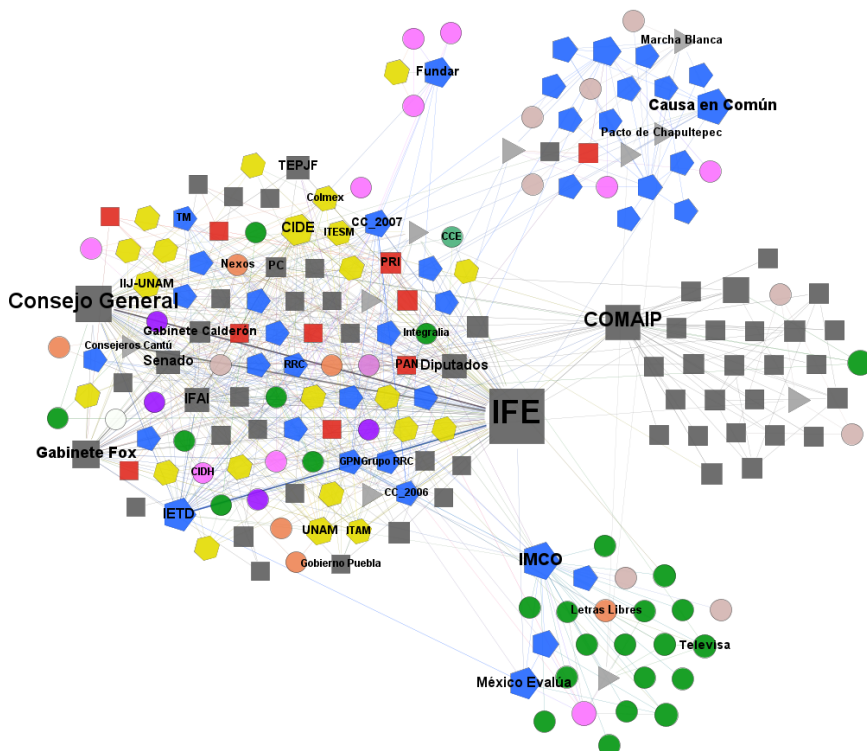
Cabe señalar que, si bien los ámbitos de influencia que aquí analizo se constriñen al ámbito de la regulación de la competencia electoral y la transparencia, también alcanzan a otros campos, pues los actores participan de interacciones más amplias. Un buen ejemplo del poder de las agrupaciones de la ASC es la Primera Cumbre Ciudadana (PCC), evento organizado por una coalición de más de 300 organizaciones sociales durante mayo del 2012 en el Palacio de Minería de la UNAM, al que fueron convocadas todas las personas que entonces competían en la campaña electoral para la presidencia de la República, con el objetivo de que “escucharan y dieran respuestas claras y precisas” a la exigencia ciudadana ahí convocada (Azuela, 2013, p. x). La Cumbre no solo convocó exitosamente a quienes competían por el voto popular, sino que obtuvieron compromisos concretos con su agenda; en la relatoría del evento se detalla que en el eje de fortalecimiento a las OSC, el candidato del PRI, Enrique Peña Nieto, suscribió el 47 % de los compromisos; el de la coalición PRD-PT-Convergencia, Andrés Manuel López Obrador, el 80 %; mientras la candidata del PAN, Josefina Vázquez Mota, y el candidato de Nueva Alianza, Gabriel Quadri, el 100 % (Azuela, 2013, p. 63).

La red de las organizaciones de la ASC

La red del grafo diecisiete muestra la estructura conformada por las relaciones entre las agrupaciones de la ASC, los organismos ciuda-

danos, partidos políticos y otras entidades del estado en el periodo 2003-2012. El grafo está organizado por una partición de cuatro comunidades: una, que agrupa al 55 % de los nodos, entre los que destacan por centralidad: el IFE, el CG, el gabinete de Fox, el IETD, el IFAI y el CIDE; otra con el 15 %, en torno a Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública (COMAIP), que agrupa a organismos locales de transparencia; una más con el 13 % que contiene organizaciones con agendas relacionadas con la paz como Causa en Común y México Unido Contra la Delincuencia (MUCD), dos agrupaciones que comparten agenda con otras que, en 2004, promovieron la “marcha blanca”, una protesta contra la inseguridad concentrada en la capital del país, que el entonces presidente Fox reconoció como voz de la sociedad, mientras otros actores políticos ponían bajo sospecha esta cualidad dada la adscripción de algunos de sus promotores a redes de la derecha (Grupo Reforma, 2024); otra comunidad, también con 13 % de los nodos, se compone por organizaciones empresariales entre las que destaca el Instituto Mexicano de la Competitividad (creado por el gobierno de Fox), junto a México Evalúa, el Centro Integral para el Desarrollo (CIDAC), la empresa Televisa y la revista *Letras Libres*, así como el Acuerdo de Chapultepec, un evento impulsado en el 2006 por la élite empresarial para pedir a los candidatos presidenciales estabilidad en la política económica. Una comunidad más, muy pequeña, contiene a FUNDAR, asociación civil creada hacia el 2000 por uno de los voceros de Alianza Cívica, Sergio Aguayo, compartiendo lazos con organizaciones internacionales de financiamiento.

Grafo 17. Comunidades en la red de relaciones 2003-2011.



Elaboración propia en Gephi.

La comunidad que concentra el 55 % de los nodos también concentra el 66 % de vínculos de toda la red. Este conjunto de relaciones constituye un observable del dominio de agencia de las agrupaciones de la ASC más activas en torno a la vida del IFE y el IFAI. En la tabla 6 enlisto los nodos con mayor vector propio de esta comunidad, en-

tre los que destacan el IETD, el CIDE, el ITAM, la RRC, la UNAM, IIJ-UNAM, el Colmex y Nexos.

Tabla 6 . Organizaciones con mayor vector propio en 2003-2011.

IFE	1.00
Consejo General	1.00
IETD	0.64
Gabinete Fox	0.60
CIDE	0.54
IFAI	0.53
GPN	0.40
RRC	0.39
ITAM	0.38
Grupo RRC	0.37
PC	0.37
CC_2007	0.36
Senado	0.36
Gabinete Calderón	0.36
Diputados	0.35
UNAM	0.35
IIJ-UNAM	0.34
PRI	0.33
Nexos	0.32
PAN	0.31
VCC_2006	0.24
Transparencia Mexicana	0.23
Colmex	0.22
Consejeros Cantú	0.22

Fuente: Elaboración propia

LA INFLUENCIA DE LAS REDES DE LA ASC

En este punto conviene recurrir nuevamente a una comparación con el periodo de ciudadanización del IFE, proceso en el que se pueden identificar organizaciones sociales con un estatus similar: el IETD, el MCD, Alianza Cívica, el GSA, *Nexos* o *La Jornada*, por mencionar las principales. En la comparación cabe señalar tres diferencias: una es que la mayoría de las organizaciones del periodo de la transición tuvieron un carácter coalicional de poca duración (con la notable excepción del IETD); dos, algunas de ellas estaban vinculadas con agrupaciones y movimientos populares previos; y tres, que a través de sus miembros o participantes ocuparon posiciones en estructuras directivas del instituto electoral, pues el IETD fue la única organización que desarrolló este tipo de encaje en el Estado después del 2003. Continuando el argumento de las dos vías de ciudadanización entre el 97 y el 2003, lo que sucedió después es que se consolidó el proceso desde arriba con agrupaciones de élite en el ámbito nacional; por otro lado se debilitó el que ocurría desde abajo con organizaciones relacionadas con iniciativas de base y de corte local.

La alta influencia desarrollada por las organizaciones de la ASC no es equivalente a la ciudadanización del IFE y el IFAI; en su entorno hay una densa red de participación ciudadana que logró incidir en diferentes ámbitos del diseño y la operación de las instituciones, tanto mediante actividades de vigilancia como en la modelación de políticas o la ocupación de cargos, pero no a nombre de una representatividad asociativa sino en calidad de personas expertas. Este tipo de encaje es común en muchas de las democracias contemporáneas donde se valora el conocimiento experto, pero es problemático para apelar a una legitimidad ciudadana. En todo caso no se trataría

de instituciones dirigidas por la ciudadanía, sino por técnicas de la participación.

Al igual que en el capítulo anterior, conviene examinar la red del periodo proyectada como relaciones entre personas con la intención de explorar su grado de intermediación, a manera de aproximarnos a su carácter representativo de los públicos activos en torno a las instituciones ciudadanas. En la tabla cinco muestro el cuarto superior del último cuartil de toda la red 2003-2011; son 23 personas entre las que hay miembros del IETD y funcionarios del IFE y el IFAI, fundadores de la RRC y Transparencia Mexicana, autoridades de los organismos ciudadanos, además de dos personajes centrales de las redes ciudadanas de los noventa: Aguayo y Jusidman. En esta lista hay dos personas que fueron designadas consejeros en el 2011.

Tabla 7. Personas con mayor grado de intermediación entre 2003 y 2011.

Nodo	Vector Propio
Blanca Heredia Rubio	0.045
María De Los Ángeles Moreno Uriegas	1.039
José Woldenberg	0.035
María Elena Moreira	0.034
Ricardo Becerra Laguna	0.028
Alonso Lujambio Irazabal	0.027
Sergio García Ramírez	0.025
María Marvan Laborde	0.024
Sergio Aguayo	0.023
Mauricio Merino Huerta	0.021
Felipe Solis Acero	0.021
Lorenzo Córdova Vianello	0.020
Pedro Salazar Ugarte	0.017
Claudio X. González	0.016
José Ramon Cossio	0.014
Francisco Javier Guerrero Aguirre	0.014
Wanda Sigrid Arzt Colunga	0.013
Federico Reyes-Heroles González-Garza	0.013
María Victoria Juarez Gutiérrez	0.011
Alfredo Figueroa Fernández	0.011
Hugo Almada Mireles	0.011
Lourdes Morales	0.010
Clara Jusidman Bialostozky	0.010

Fuente: Elaboración propia

En consecuencia, de considerar la centralidad por intermediación como un indicador de reconocimiento, esta lista de personas no solo permite identificarlas como cohesionadoras de la red de influencia de las agrupaciones de la ASC, sino como actores que ganan capacidad para hablar en nombre de las agendas ciudadanas. Eso les vale la posibilidad de dirigir instituciones como el IFE y el IFAI, además de ser llamadas a consulta por las élites políticas para la deliberación de temas relevantes para la vida política nacional o tener la capacidad de convocar a dichas élites a sus espacios de deliberación. Estas personas acumulan décadas de participación cruzada en el ámbito ciudadano, académico, estatal e incluso de partidos políticos, pero, si como he argumentado, actúan como expertas y tienen pocos vínculos con el grueso del tejido asociativo de la sociedad, calzan con el diagnóstico de Przeworski: son actores que presentan como sociedad civil, pero son unas cuantas personas, altamente conectadas, que realizan actividades que poco se diferencian del *lobby* (Przeworsky, 1998, p. 364).

BUROCRATIZACIÓN PARTICIPATIVA

Des-ciudadanización, consolidación de la influencia de agrupaciones sociales y consolidación burocrática conviven en un fenómeno que Martínez-Palacios (2021) denomina burocratización neoliberal de la participación ciudadana, fenómeno que se distingue por un conjunto de características que son parte de lo observado en el caso del IFE y el IFAI: se explota una narrativa sobre la crisis de la democracia representativa para promover la externalización de servicios públicos como productos participativos; se crean nuevas burocracias profesionales vinculadas a la industria de los indicadores de calidad de la gestión pública; y se acumula el capital de dicha industria. A contramano de un entendimiento predominante del neoliberalismo como un modelo de administración que promueve el achicamiento

del Estado, la burocratización de la participación ciudadana da cuenta del crecimiento de un aparato estatal repleto de normas y rutinas que se imponen como una racionalidad profesional, técnica, alejada de la voluntad política (Hibou, 2015).

La burocratización participativa del IFE y el IFAI se caracteriza por la superposición de atributos de eficiencia ejecutiva con el ideal de la ciudadanía encargada de dirigir este tipo de aparatos estatales. Esto dota de sentido a requisitos regularmente establecidos por las convocatorias para seleccionar dichas autoridades, como la comprobación de una “amplia trayectoria” o “buena reputación”, pues constituyen indicadores de una legitimidad basada en el capital cultural de agentes que se reclaman técnicos o ciudadanos (Martínez-Palacios, 2021, p. 14; Peña, 2018), y que deben ser reconocidos como tales por los públicos convocados para validarlos. Esto permite explicar la paradoja en la que el periodo de des-ciudadanización del IFE y el IFAI convive con una notoria influencia civil en la construcción de instituciones políticas, como parte de redes más similares a grupos corporativos (con excepciones como el Comité Conciudadano), pues tienen una estructura más cerrada, una constitución homogeneizada de acuerdo con la ley, métodos de reclutamiento definidos y comparten lazos fuertes, entre los que se incluyen los que tienen con las instituciones del Estado; por eso su integración a la política pública es parcial y poco contingente.

Las ventajas que se derivan de las características de estas redes y de las formas en que se integran son condiciones que al mismo tiempo trazan límites a su capacidad de control sobre la ejecución de la política pública, pues la independencia y tecnificación que se derivan de trayectorias profesionales, recelosas de ocupar cargos de dirección en el Estado y poco conectadas con amplias corrientes de la opinión pública, restringen su capacidad de que el reclamo de representatividad de los intereses ciudadanos tenga efectos más allá de las redes que conforman su dominio de agencia. Y si las insti-

tuciones ciudadanas pretenden controlar al poder, la pregunta de quién controla a los controladores es parte de sus problemas de legitimidad (Gurza Lavalle e Isunza Vera, 2022; Isunza y Gurza Lavalle, 2010).

CAPÍTULO CUATRO:
AUGE Y CRISIS DEL
DOMINIO DE AGENCIA

CAMBIO ESTATAL Y CAMBIO POLÍTICO

La historia de la legitimidad de las instituciones ciudadanas hacia el 2012 se puede sintetizar en una palabra: conflictiva. Pero como mostré en el capítulo anterior, problemas regulares en torno al reconocimiento de autoridades del CG y el PC convivieron con un proceso de consolidación burocrática del trabajo de ambos organismos, así como la formación de una comunidad de relaciones en la que un conjunto de agrupaciones sociales ganó influencia en el campo de la política de la rendición de cuentas. Esta comunidad, también integrada por partidos políticos, empresas y organizaciones del Estado, es una forma de observar el dominio de agencia en torno a las instituciones ciudadanas que, argumento, se constituyó a partir de interacciones con escasa vinculación con las disposiciones políticas y asociativas del grueso de la sociedad.

El 2012 contiene algunos episodios que dan cuenta de ello a manera de dos procesos diferenciados. El mismo mes en el que centenas de organizaciones civiles convocaron a las principales candidaturas a la presidencia de la República en el Palacio de Minería de la UNAM para comprometerlas con su agenda ciudadana, las calles del país albergaron crecientes manifestaciones estudiantiles bajo la identidad #YoSoy132; tan solo en la segunda mitad de mayo se organizaron tres protestas contra la cobertura de los medios de comunicación de las elecciones y contra el candidato del PRI, Enrique Peña Nieto. A partir de entonces comenzó una secuencia de manifestaciones públicas en gran parte de las principales ciudades del país, que fueron equiparadas a la ola global de protestas atribuidas al binomio juventudes-tecnología, entre las que destacan la Primavera Árabe o el movimiento Indignados en España (Welp, 2015).

La actividad contenciosa estimulada en torno a la identidad #YoSoy132 acompañó, casi en forma de asedio, a la victoria electoral de la alianza PRI-PVEM, además de que antecedió una trayectoria de protestas nacionales que iniciaron en 2013 con el gremio magisterial, movilizaciones nacionales después de la desaparición forzada de 43 estudiantes en el municipio de Ayotzinapa, en el 2014, un escándalo mediático de corrupción que involucraba al presidente de la República durante el 2015 y protestas sostenidas en todo el país durante los primeros meses del 2017 por el alza de precios de la gasolina (Alonso Sánchez, 2020, p. 195).

En este periodo el gobierno de Peña Nieto construyó un consenso con el PAN y el PRD a través del Pacto por México (PPM), lo que le valió un tratamiento legislativo altamente favorable para un conjunto de iniciativas de reforma a las instituciones del Estado (Barrientos Del Monte & Añorve Añorve, 2014), que convergieron con algunas de las propuestas de las organizaciones impulsoras de la Primera Cumbre Ciudadana. Personalidades de estas agrupaciones participaron activamente en episodios de redacción, deliberación y cabildeo de iniciativas como la reforma educativa, la del sistema de justicia penal, la reforma política del Estado, las modificaciones para garantizar la paridad de las mujeres en el acceso a cargos de elección popular o la ley de víctimas (Hernández & Parra, 2017; Lajous, 2019; Palma Cabrera & Cerva Cerna, 2014).

En lo que respecta a las instituciones de rendición de cuentas, las organizaciones de la ASC promovieron foros públicos para la reforma electoral, la reforma de transparencia, promoción de nuevas normas de rendición de cuentas como la Ley 3 de 3²⁴ y el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). En estos episodios hubo disputas con los partidos, pero también negociaciones con estos, además de que se

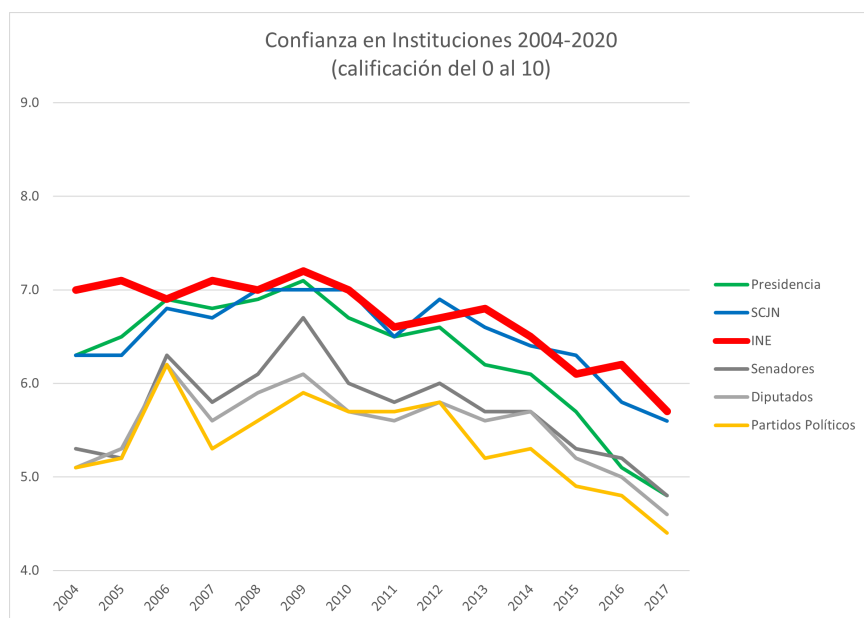
²⁴Una iniciativa ciudadana de Ley que exige que todo servidor público y candidato presente tres declaraciones obligatorias: patrimonial, de intereses y fiscal.

movilizaron recursos con élites del Estado. Relatos sobre la creación del SNA contienen anécdotas de participación de integrantes de organizaciones sociales en conversaciones con dirigentes políticos en espacios de élite como el *University Club*, el reconocimiento laboral de 50 mil pesos por redactar una Ley o la facilidad de reunirse con un ministro del poder judicial de manera expedita (Lajous, 2019).

Estas reformas ocurrían a la par de un creciente malestar social organizado en las calles, así como de un incremento en los índices de desconfianza en las instituciones políticas. Desde el 2011 Latinobarómetro registraba un descenso en la satisfacción con la democracia que pasó del 28 % al 19 % hacia el 2016, mientras en 2017 la desconfianza en el legislativo se registraba en 74 % y hacia los partidos en el 91 % de la ciudadanía. El incremento en la desafección también se registraba hacia el INE, que de acuerdo con la medición anual de la consultora Mitofsky²⁵, se mantuvo como una de las instituciones con mayor valoración entre la muestra encuestada pero con una trayectoria de declive, de manera similar a la de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la presidencia, los poderes legislativos y los partidos.

²⁵Tomado de la web en <https://www.mitofsky.mx/post/ranking-confianza-instituciones-2020>.

Ilustración 3. Evolución de calificación de confianza en instituciones del Estado en México 2004-2017.



Elaboración propia con datos del Ranking Confianza en Instituciones de México, de Consulta Mitofsky.

Si se considera que el periodo más intenso de reformas en el marco del PPM ocurrió entre 2012 y 2015, se puede suponer que los acuerdos entre las tres grandes fuerzas políticas del periodo post transición, que también alcanzaron a las organizaciones de la ASC, estaban débilmente conectados con el ánimo expresado tanto en disposiciones hacia las instituciones políticas como en actividades contenciosas. Considerando que las organizaciones de la ASC trabajaban de manera simbiótica con la élite política, resulta lógico que el malestar haya alcanzado a las primeras.

Este contexto es importante porque sitúa un nuevo periodo para la legitimidad de las instituciones ciudadanas que, como mostraré, adquirió formas de elitización. La paradoja para las agrupaciones de la ASC es que institucionalizaron e incrementaron su influencia en el campo de la rendición de cuentas a través de instancias de participación de élite, al mismo tiempo que el grueso de la sociedad cuestionaba a las élites de las instituciones de la post transición. Además, las reformas al organismo electoral y el instituto de transparencia no incorporaron previsión alguna para dotar de legitimidad ciudadana a sus órganos directivos, al contrario, prefiguraron disposiciones para una nueva camada de perfiles profesionales evaluadas con parámetros meritocráticos.

Al tiempo que las reformas del PPM se diseñaron y se implementaron, el sistema de partidos se transformó de manera radical. Los tres partidos que orientaron la competencia en el periodo post transición y que fueron clave en los consensos en los que se reformó el IFE y el IFAI, quedaron en condición de minoría a partir de la elección del 2018 con el ascenso de una nueva fuerza política predominante, el Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) que, en alianza con el PT y el Partido Encuentro Social (PES), captó una votación inusitada en toda la historia de la democracia en México: el 52 % de los votos para su candidato a la presidencia, Andrés Manuel López Obrador (AMLO), y mayoría legislativa para la coalición que encabezaba. El cambio pondría a prueba el dominio de agencia de las agrupaciones de la ASC y de las propias instituciones ciudadanas.

LAS REDES DE LAS REFORMAS

La reforma que dio origen al INE y el INAI entró en vigor hacia el 2014, por lo que conviene examinar las redes que operaban a la par del periodo del descontento y que, como mostraré, no solo cambia-

ron muy poco a partir del 2018, sino que reforzaron su característica simbiótica entre organizaciones de la ASC, las instituciones de rendición de cuentas y élites del PRI y el PAN. El dominio de agencia de las organizaciones de la ASC se manifiesta de manera notable en la red de actores involucrados en las reformas relativas al instituto electoral y de transparencia en el marco del PPM, que tuvieron como centro dos grandes ejercicios consultivos de los partidos políticos representados en el congreso, con la sociedad: las Audiencias para las Reformas al Sistema Electoral y al Régimen Político (APRSE) y el Parlamento Transparencia y Anticorrupción (PTYA). El grafo número 19 ilustra la red de relaciones entre 2012 y 2014 con un tamaño de nodo que indica el vector propio.

En la tabla seis enlisto los nodos con mayor vector propio: el IETD tiene la máxima medida, una muy alta centralidad que en parte se explica por la orientación de la búsqueda de relaciones en torno a la vida del organismo electoral y el de transparencia de las que, históricamente, las del primero son predominantes. Esto dota de gran relevancia a la agrupación de intelectuales de izquierda creada

a finales de los ochenta en el campo de la política de la rendición de cuentas. La segunda organización ciudadana con mayor vector propio es la RRC, a la que sigue el Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY). Entre los partidos solo el PRI y el PAN son parte de esta lista, aunque en la red completa también están el PVEM y el PT. En cuanto a las universidades, la UNAM y el IIJ-UNAM tienen la mayor centralidad, seguidas del CIDE y el Colmex, centros de investigación que desarrollaron estudios tanto para el IFE como para el IFAI y sus evoluciones institucionales.

Tabla 8 . Nodos con mayor vector propio entre 2012 y 2014.

Nodo	Grado de Intermediación
IETD	1.00
IFE	0.73
INE	0.65
UNAM	0.63
Senado	0.60
CTA_INAI	0.60
CG	0.58
CTE_INE	0.58
PRI	0.48
IIJ-UNAM	0.47
CIDE	0.46
RRC	0.45
PC	0.42
COLMEX	0.37
IFAI	0.33
DIPUTADOS	0.32
ITAM	0.30
TEPJF	0.27
PAN	0.27

Nodo	Vector Propio
Gabinete Peña Nieto	0.27
EL UNIVERSAL	0.25
INAI	0.23
CEEY	0.23

Fuente: Elaboración propia

LOS NUEVOS ORGANISMOS: EXPERTICIA Y ELITIZACIÓN

En el marco del PPM, el IFE se transformó en Instituto Nacional Electoral (INE) y el IFAI en el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). Ambos se convirtieron en autoridades centrales del sistema nacional de elecciones y el sistema nacional de transparencia, con mayor centralización de sus funciones y mayores facultades de control y sanción sobre entes públicos y privados, lo que parece sorprendente si se considera la historia previa de conflictos en torno a la legitimidad de los dos organismos.

Con la reforma, el INAI fue dotado de facultades para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información y protección de datos personales sobre nuevos sujetos obligados: los poderes ejecutivos y los poderes legislativos en todos los ámbitos territoriales, organismos autónomos, partidos políticos, fideicomisos, fondos públicos y cualquier otra persona “física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal” (excepto la Suprema Corte de Justicia de la Nación), con la capacidad de emitir resoluciones vinculatorias, de-

finitivas e inatacables²⁶. Por su parte, la configuración del INE como centro de un sistema nacional de elecciones representó una suerte de culminación de la tendencia histórica por parte de la autoridad electoral para ejercer funciones cada vez más centralizadas (Astudillo, 2014), entre las que se adicionó la selección de autoridades de los Organismos Públicos Locales Electorales (OPL) mediante procesos de competencia meritocrática, sustituyendo la prerrogativa que tenían los legislativos locales.

También se modificó el método de elección de las autoridades que componen tanto el pleno del CG como del PC. En el caso del INE, el CG pasó de nueve a once personas consejeras designadas por el voto de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados, de entre una lista de perfiles idóneos elaborada por un Comité Técnico de Evaluación (CTE). En lo que respecta al INAI, su PC ahora se compondría por siete personas en calidad de comisionadas, designadas por el Senado de la República con posibilidad de veto del ejecutivo, a partir de una lista propuesta por las comisiones de Anticorrupción y Participación Ciudadana, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, así como la de Estudios Legislativos.

En ambos casos se puede inferir que las modificaciones respondieron a un intento de distanciar los intereses partidistas de la selección de sus autoridades. En el nuevo modelo se estableció que, en el caso del CG, la decisión de las diputadas y diputados se sujetaría a la lista de nombres elaborada por el CTE, integrado por dos representantes del poder legislativo, dos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y dos del organismo de transparencia; la endogamia ganó reconocimiento institucional. En el caso del INAI, el cambio más notorio es que se desplazó al poder ejecutivo de

²⁶Aunque el consejero Jurídico del Gobierno “podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia”.

la atribución de proponer a los comisionados para dejar la decisión a la mayoría del Senado, y pese a que la norma no contempló una mediación similar al CTE, en la práctica el Senado implementó el Comité Técnico de Acompañamiento (CTA), en respuesta a las recomendaciones de las organizaciones México Infórmate y el Colectivo por la Transparencia. Resulta ilustrativo citar algunas de sus recomendaciones para asegurar la idoneidad de las nuevas autoridades:

sólida formación jurídica; conocimiento profundo de los sujetos obligados; capacidad de trabajar colegiadamente; experiencia técnica en gobierno electrónico, gobierno abierto, manejo de sistemas de información; experiencia en el estudio, ejercicio o garantía de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales; experiencia de trabajo con las entidades federativas; vinculación con organizaciones sociales; además de la conveniencia de que el órgano esté integrado por gente que provengan del propio instituto (Valdez, 2014).

Considerando estas prescripciones elaboradas por las organizaciones sociales que estimularon la creación del CTA, así como la composición que adquirió el CTE por la nueva normativa, argumento que la reforma expresó la elitización de la legitimidad en lo concerniente a las autoridades en estos organismos, superponiendo su pretensión ciudadana con ideales de profesionalización y experticia técnica. Aunque esto era una tendencia prefigurada en años previos, con las reformas del 2014 adquirió un estatus institucional.

NUEVO CONTEXTO, NUEVAS FUNCIONES

El incremento de facultades del INE y el INAI se puede interpretar, en términos de Rosanvallon, como una intensificación de los poderes de la contrademocracia, como una institucionalización de prácticas de judicialización de la política, orientadas la producción de decisiones de Estado mediante el uso instrumentos jurídicos (Sieder et al., 2011). En este contexto, que también se puede denominar como de actividad política juridificada, el INE y el INAI ganaron mayor valor práctico en el repertorio de estrategias de los diferentes tipos de actores que disputan el acceso a cargos en el Estado y el control de lo público, convirtiéndose en centro de disputas políticas en las que tienen un poder de decisión que, más que árbitros o reguladores, los asemejan a policías o jueces. No es extraño entonces que muchas de sus decisiones produzcan conflictos con los actores que se perciben agraviados, y que estas tengan que dirimirse en instancias del poder judicial, por lo que la autoridad de los organismos ciudadanos suele ser acatada más por obligación de un mandato externo que por su reconocimiento político.

En el 2015 un conjunto de personas (muchas de ellas parte de las organizaciones de la ASC) pusieron a prueba los límites políticos del INE, solicitando al CG retirar el registro al PVEM como partido político mediante una solicitud respaldada por 172 mil firmas recolectadas en la plataforma *change.org* (el objetivo eran 200 mil) y una minuciosa argumentación con base en evidencia que, a su juicio, demostraba que este partido cometió “violaciones graves, sistemáticas y reiteradas en contra de la Constitución y de la normatividad electoral”. El INE respondió a los quejosos a través de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, lo que consideraron incorrecto dado que dirigieron su petición al CG, impugnado la respuesta ante el tribunal electoral. Poco después, las autoridades del INE discutieron el asunto y decidieron no retirar el registro al partido verde con

siete votos a favor y tres en contra, lo que fue impugnado ante el tribunal electoral por quienes promovieron la iniciativa ciudadana, así como por Morena, el PAN y el PRD.

Uno de los nuevos ámbitos de conflicto en los que el INE se convirtió en protagonista fue en las candidaturas a puestos de elección popular. En el periodo abierto a partir del 2014, el organismo comenzó a ejercer facultades para reglamentar y sancionar la implementación de acciones afirmativas para el acceso a cargos de elección populares, ante la ausencia de legislación. Esta nueva política nos solo ha producido nuevos dispositivos de articulación entre organizaciones del Estado, agrupaciones sociales y universidades, como el Observatorio de Participación Política de las Mujeres en México²⁷, sino conflictos tanto con los partidos políticos como con agrupaciones sociales y ciudadanía independiente. Las decisiones del CG sobre criterios para la asignación de candidaturas son recurrentemente impugnadas, desde los partidos se argumenta exceso de facultades del organismo y la violación de sus derechos de autoorganización y autodeterminación, mientras desde los otros actores interesados, por inconformidades con los criterios²⁸.

El CG también ha ejercido poder de decisión para retirar candidaturas por irregularidades administrativas, particularmente en el caso de dos aspirantes a gobernador de Morena en el 2021 que, con 6 votos a favor y 5 en contra de las personas integrantes del consejo, fueron anuladas por irregularidades en torno a los 20 mil pesos mexicanos. En el 2020, el INE intervino en el proceso de renovación de la dirigencia de Morena siguiendo un mandato del TEPJF, que

²⁷Conformado por el INE, la UNAM y el TEPJF.

²⁸En el siguiente proceso electoral (2023-2024), el diseño de criterios de paridad produjo un intenso debate entre consejeras y consejeros. El catálogo de grupos considerados históricamente excluidos se amplió a poblaciones LGBTTTTIQ+ y afrodescendientes, con 19 impugnaciones de la ciudadanía.

ordenó al organismo dirigir un proceso de encuesta abierta a la militancia para elegir a la presidencia y la secretaría general del partido, considerando que dicha organización no garantizaba condiciones entre sus afiliados para llevar a cabo el proceso interno.

El INAI también ha sido centro de disputas protagonizadas por ciudadanía, partidos y entidades de gobierno. En el debate público, el valor del órgano garante de acceso a los derechos de información se suele justificar en referencia a casos hito, como los reportajes de la *Estafa Maestra* o la *Casa Blanca*, que cimbraron la opinión pública en el sexenio de Peña Nieto al evidenciar entramados de corrupción de la élite política, enmarcando la creación del SNA. Entre los casos hito en los que el PC del INAI tuvo un rol protagónico se pueden contar la negativa del gobierno federal para publicar información solicitada sobre las investigaciones en torno al caso de sobornos de Odebrecht, en el 2015; y la validación que hizo el PC sobre la decisión del ejecutivo en 2017 para resguardar información solicitada sobre gastos en operaciones de espionaje y la publicación de videos de las cámaras de seguridad del palacio de gobierno de Iguala, donde desaparecieron 43 estudiantes de Ayotzinapa. En todos estos casos, las autoridades de transparencia modificaron su decisión a favor de quienes interpusieron recursos de inconformidad, la gran mayoría, organizaciones de la ASC.

Entre 2014 y el 2021 el número absoluto de recursos interpuestos en contra de respuestas a solicitudes de información, registra un alza constante con un promedio de 19 % más cada año, pero que entre el 2018 y el 2019 fue del 70 %. Este incremento corresponde con el primer año de gobierno de Morena, por lo que puede ser interpretado tanto como una intensificación de este repertorio de actividad política como por una menor capacidad del nuevo gobierno para satisfacer requerimientos; en ambos casos el indicador da cuenta de un aumento de este campo de conflictos político-administrativos.

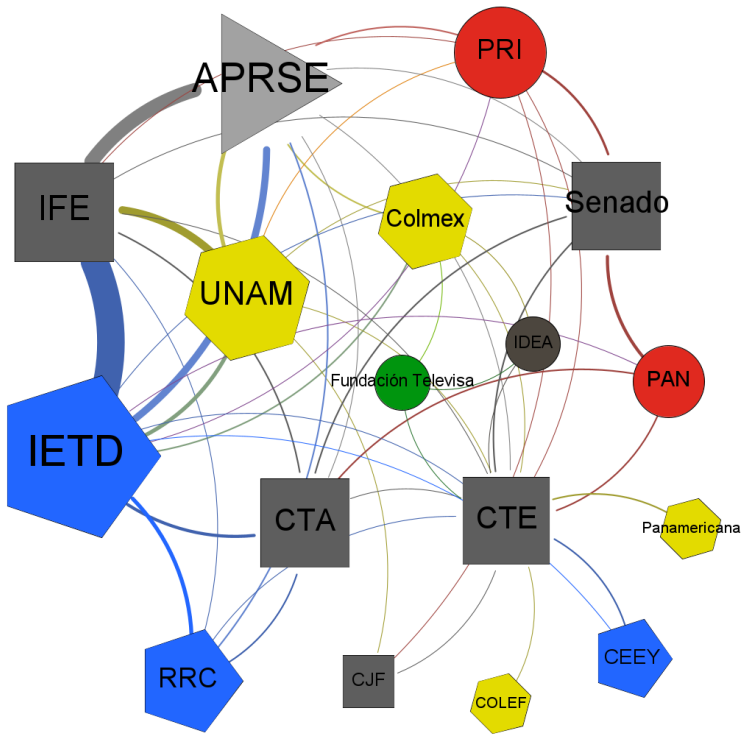
Considerando estos episodios en la nueva era del INE y el INAI, es pertinente retomar la tesis de Isunza y Gurza (2024) sobre el carácter dual del régimen de control social en México en el que, por un lado, hay disposiciones institucionales configuradas para la actividad de élites civiles, mientras por otro, se registran dispositivos más dispersos y esporádicos para el grueso de la población. El caso de las acciones afirmativas es ilustrativo de esta tensión; el consejero Uuc-Kib Espadas criticó que estas acciones fueron resultado de cabildeo de un círculo rojo de organizaciones con el CG, antes que producto de la organización del grueso de la organización femenina del país (INETV, 2023). En el caso de las funciones del organismo de transparencia, se trata de un instrumento altamente valorado por personas que ejercen actividades especializadas como periodistas, integrantes de organizaciones sociales, consultoras, entre otras que fueron el público al que inicialmente se dirigió el PC del IFAI para promover capacitaciones y alianzas (Lajous, 2019); en el 2019, la Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales realizada por el INEGI revelaba que apenas un 2 % de la población declaraba utilizar una de las herramientas más sofisticadas desarrollada por el instituto: la Plataforma Nacional de Transparencia.

EL CTE Y EL CTA

Los primeros procesos de selección de autoridades del INE e INAI fueron en 2014. La composición de los comités muestra la consolidación o persistencia del dominio de agencia de las organizaciones de la ASC. En el grafo 20 se observan los nodos del primer vecindario del CTE de ese año, entre los que destacan, por mejor conectividad en la red entre 2012 y 2014: el IETD, la UNAM, la RRC, y el Colmex. Este comité tiene entre sus redes de influencia al PRI y al PAN, por dos de las propuestas de representación de la Cámara de Diputados:

Jorge Moreno Collado, con una larga trayectoria vinculada con el primer partido, funcionario en los gabinetes de López Portillo, Salinas de Gortari y Zedillo, además de diputado federal y director de la Fundación Colosio; y Alejandro González Alcocer, ex diputado federal y gobernador interino de Baja California por el PAN. Ambos fueron representantes de la Junta de Coordinación Política del Congreso de la Unión (Jucopo).

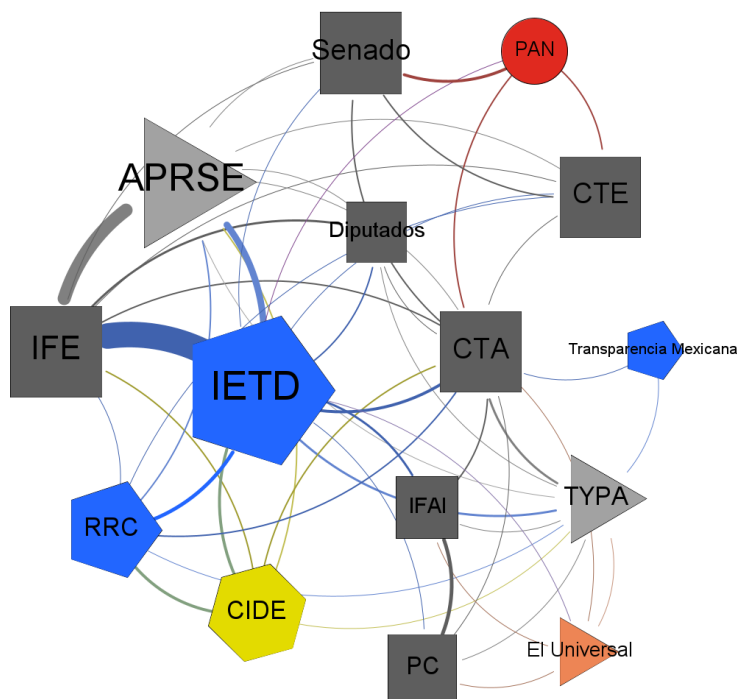
Grafo 19. Primer círculo del CTE en la red 2012-2014.



Elaboración propia en Gephi.

El CTA está ilustrado en el grafo 21 y tiene, entre su primer vecindario de relaciones en orden de mejor conectividad al IETD, el CIDE, la RRC y Transparencia Mexicana; hay presencia del PAN, también por Alejandro González. De los veinticuatro nodos que forman ambos vecindarios, el 27 % son compartidos.

Grafo 20. Primer círculo del CTA en la red 2012-2014.



Elaboración propia en Gephi.

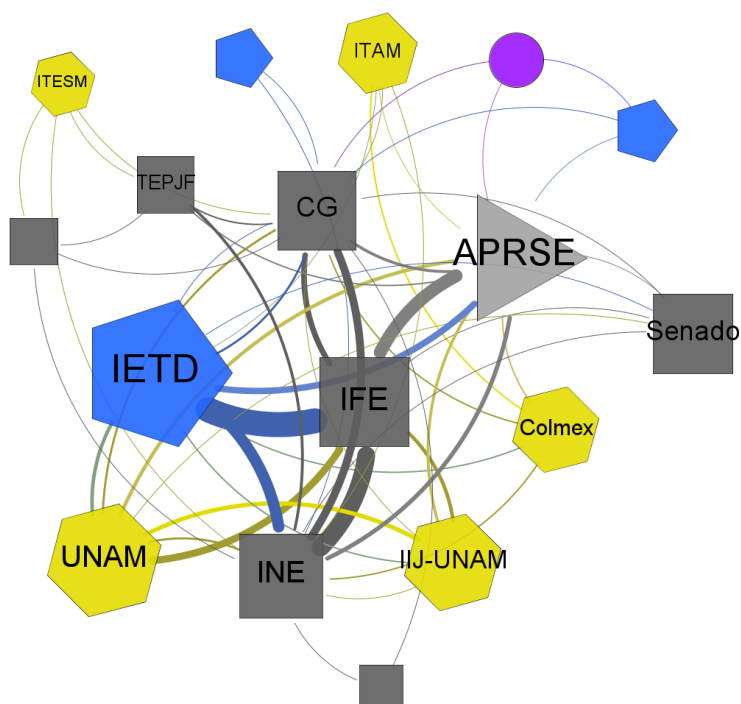
El funcionamiento de estos comités puede ser evaluado de dos formas: una por el grado de consenso logrado en torno a las designaciones; la otra, por los perfiles de quienes resultaron seleccionados. En el primer aspecto el balance es más favorable para el INE que para el INAI, pues aunque se puede juzgar que hubo cierta opacidad en las valoraciones del comité (Hernández González, 2020), la designación se hizo por 417 votos de 500 de la Cámara de Diputado y pocos reclamos; mientras en el caso del INAI, cada una de las nuevas autoridades recibió 100 de 128 votos posibles en el Senado con reclamos

públicos de legisladores, integrantes de agrupaciones sociales e incluso de miembros del CTA, que denunciaron un reparto de cuotas entre partidos. México Infórmate y el Colectivo por la Transparencia lamentaron que dos personas, Cecilia Azuara y Rosa María Bárcenas, no fueran seleccionadas pese a cumplir con un perfil idóneo por su experiencia en el funcionamiento del Instituto y “ausencia de ligas partidistas” (Tadeo, 2014).

En lo que respecta a las designaciones, una breve descripción del perfil de las nuevas autoridades da cuenta del dominio de las organizaciones de la ASC, así como la endogamia y endogeneidad desarrollada en torno a los organismos expertos. En el caso del INE, todas las personas electas como consejeras tenían algún antecedente laboral con el instituto: el consejero presidente, Lorenzo Córdova, fue asesor de José Woldenberg junto con el recién nombrado consejero, Ciro Murayama, a inicios del 2000, lo que les valió la experiencia para publicar el libro *Elecciones, dinero y corrupción*, en el que analizan los casos del *Pemexgate* y *Los Amigos de Fox*; también comparten membresía del IETD y adscripción al IIJ-UNAM, además de que Murayama fue parte del comité técnico del PREP entre 2009 y 2013, mientras que Córdova fue secretario técnico de la Comisión para la Reforma del Estado en el Senado de la República en el 2011. Otras de las personas electas fueron Benito Nacif y Marco Baños, quienes ocuparon cargos en el CG en el 2008; Pamela San Martín había sido asesora en el CG en el 2010 y 2011; Arturo Sánchez fue director ejecutivo del IFE en los noventa y principios del 2000; Javier Santiago ejerció como consejero distrital y fue coordinador de asesores del exconsejero Mauricio Merino; Adriana Favela trabajó en el IFE entre 2002 y 2005, aunque inició su carrera en el Tribunal Federal Electoral en 1994 y fue magistrada de sala regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) antes de ser nombrada consejera.

En el grafo 22 muestro la red del primer vecindario del CG electo en 2014, considerando como corte inicial 2012. El tamaño de los nodos representa la centralidad por la mejor conectividad en la red completa, destacando el IETD y las APRSE, lo que da cuenta de la influencia del periodo de reformas y la centralidad que tuvieron en este los integrantes del IETD. En la red, el IFE tiene gran centralidad dado que las relaciones se contemplan desde 2012, lo que contiene adscripciones laborales, además de las trayectorias de todos los integrantes del nuevo CG, también compartiendo vínculos con el Senado, la UNAM, el IIJ-UNAM, el Colmex, el ITAM y el TEPJF.

Grafo 21. Primer vecindario del CG 2012-2014.

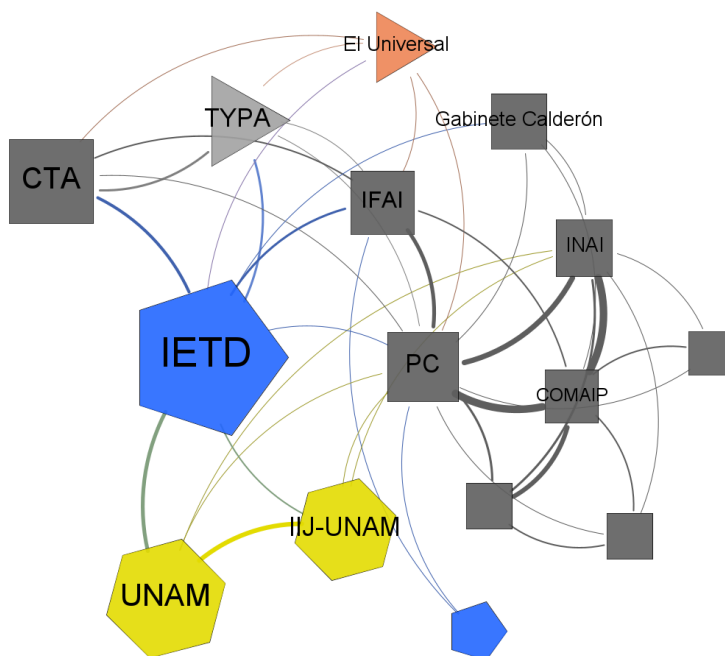


Elaboración propia en Gephi.

En lo que respecta al PC, las seleccionadas para el cargo de comisariado en 2014 fueron: Ximena Puente de la Mora y Areli Cano Guadiana, con duración hasta marzo del 2018; María Patricia Kurczyn Villalobos y Joel Salas Suárez, que concluyeron en marzo del 2020; Óscar Mauricio Guerra Ford y Rosendoevgueni Monterrey hicieron lo propio hasta el mismo mes, pero del 2022; además de Francisco Javier Acuña Llamas, quien culminó en marzo del 2023. El primer vecindario de este PC, ilustrado en el grafo 23, da cuenta de la persistencia de la centralidad del IETD, la UNAM y el IJJ-UNAM. La

diferencia relevante tiene que ver con las agencias del Estado entre las que destacan el IFE y la COMAIP, agrupación que se convirtió en una vía de acceso de autoridades de transparencia en el ámbito local hacia el órgano directivo del nuevo Sistema Nacional de Transparencia (Aguirre, 2023).

Grafo 22. Primer vecindario del PC 2012-2014.



Elaboración propia en Gephi.

Las medidas de centralidad de ambos vecindarios, sin considerar eventos y los propios órganos de dirección, dan cuenta de las redes de las nuevas autoridades, por ende, sus fuentes de legitimidad. Las de los organismos ciudadanos en este periodo robustecen el argumento sobre la elitización como un traslape de lo ciudadano con figuras de experticia, ya presente en la propuesta hecha por el comité de notables para resolver la crisis de nombramientos en el IFE en el 2011. El problema es que, ante la persistencia de un sentido público sobre estas instituciones como ciudadanas, su validación re-

sulta complicada no solo por el perfil de sus autoridades, sino que considerando su amplia trayectoria en el ejercicio de cargos en organismos autónomos e incluso en el poder judicial, parece difícil que desarrollen vínculos con redes diversas de participación ciudadana más allá de las organizaciones de la ASC.

La institucionalización de la elitización y burocratización de los organismos ciudadanos se sintetiza en el fenómeno conocido popularmente como burocracias doradas. Esta figura condensa características de especialización y tecnificación que se adquieren a través de carreras profesionales en los organismos estatales de rendición de cuentas, no en la experiencia que proviene del trabajo en la atención de problemas públicos a través de organizaciones con trabajo vinculado a iniciativas de acción colectiva y movimientos sociales que, cabe resaltar, era uno de los principales atributos de reconocimiento de la autoridad ciudadana en el proceso de ciudadanización del IFE. Enfatizar esto es importante porque indica cómo, lejos de resolver los problemas de legitimidad de las instituciones ciudadanas, las reformas del 2014 terminaron por agudizar tanto la falta de asideros del atributo ciudadano de sus autoridades como la endogeneidad entre el INE, el INAI y las organizaciones de la ASC, así como la endogamia de estas con las élites políticas predominantes, en ese entonces, las dirigencias del PRI, PAN y PRD.

BREVE RECUENTO DE DESIGNACIONES

En el periodo 2012-2021 no solo la composición del CTE fue apenas alterada, tampoco el perfil de las autoridades electorales seleccionadas varió significativamente. El tipo de autoridad perfilado por la reforma y los procesos de designación del 2014 se replicó en la renovación de tres consejeros del INE en 2017 y cuatro en 2020, además de dos comisionados del INAI en 2018, uno en 2019 y dos en 2020. En los dos últimos procesos el Senado no implementó la figura del

CTA, mientras en los demás, tanto este arreglo como el CTE siguieron el patrón de reproducir las relaciones del domino de agencia de las organizaciones de la ASC, particularmente de algunas de las personas que las integran. A partir del 2018 todas estas designaciones ocurrieron en el nuevo gobierno de la mayoría contraria al PRI, el PAN y el PRD.

El CTE del 2017 se integró por Sergio López y César Astudillo, a propuesta del INAI; Leoba Castañeda y Jesús Orozco, por la CNDH; además de Jorge Islas, Humberto Aguilar y Luis Medina, por la Juco-po. A este comité se le criticó no dar a conocer la valoración técnica sobre el rubro de las entrevistas ni los insumos de tasación para seleccionar a los consejeros electorales (Hernández González, 2020) que fueron designados por 336 votos del Congreso y son: Dania Ravel, Jaime Rivera y Claudia Zavala. La primera con antecedentes laborales en el IFE, el TEPJF y la administración pública federal en el sexenio de EPN; Rivera había sido consejero electoral en el organismo estatal de Michoacán y fue director ejecutivo en el IFE por seis años; mientras Zavala tenía trayectoria como consejera electoral en el instituto del D.F. y con carrera en el TEPJF entre el 2013 y el 2017.

En el caso del INAI, el CTA del 2018 se compuso por tres miembros del Consejo Consultivo del organismo de transparencia: María Solange Maqueo, Khemvirg Puente y Fernando Nieto Morales, más dos personas provenientes de organizaciones de la sociedad civil: Issa Luna Pla, quien había dirigido el Centro Internacional de Estudios de Transparencia y Acceso a la Información; así como Lourdes Morales, coordinadora de la RRC. Con esta mediación, los comisionados designados fueron Blanca Lilia Ibarra y Carlos Alberto Bonnin, con una votación cerrada en el Senado en la que legisladores del PAN y del PRD denunciaron un acuerdo entre el PRI, el PVEM y Morena (Ávila, 2018). Bonnin llegaba con credenciales como responsable del área de Transparencia del Senado, mientras Ibarra había sido directora del canal de televisión del Congreso de la Unión, compartiendo

espacio con dos miembros del CTA que también fueron consejeros del canal: Khemvirg Puente e Issa Luna Plá; además de Jorge Islas, integrante del CTE en 2017.

En 2019, después del fallecimiento de un comisionado del INAI, el senado designó a Josefina Román Vergara, quien estuvo adscrita durante más de diez años al órgano superior de fiscalización del Estado de México, fue comisionada del organismo de transparencia del mismo estado y secretaria técnica de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Anticorrupción de esta entidad federativa. En 2020 se renovaron dos espacios en el PC con el nombramiento de Norma Julieta del Río Venegas, con carrera desde 2010 en cargos relacionados con la contraloría y transparencia como funcionaria del IFE; y Adrián Alcalá Méndez, secretario de acceso a la información en el INAI desde 2014, cercano a grupos empresariales de Baja California e integrante de la COMAIP. Sobre estos procesos en los que no se implementaron CTA, la coordinadora general de la organización Observatorio de Designaciones Públicas escribió que se trató de una “moneda de cambio” en el Senado, que al mismo tiempo designó a una ministra de la SCJN y magistraturas del TEPJF (Checa Gutiérrez, 2022). Aunque para el exconsejero electoral, Luis Carlos Ugalde, el ejercicio de 2020 fue un ejemplo de meritocracia (Ugalde, 2020).

En el 2020 también se renovaron cuatro espacios en el CG. La integración del CTE develó la influencia del nuevo partido gobernante mediante uno de los perfiles propuestos por la CNDH, John Ackerman, investigador del IIJ-UNAM y miembro del instituto de formación política de Morena, afiliación que llevó a que su nombramiento fue impugnado por el PRD, MC y el PAN²⁹; la otra propuesta

²⁹El litigio fue resuelto por el TEPJF, validando la participación de Ackerman en el comité dado que para ese entonces el instituto de formación política de Morena no había sido instalado formalmente, además de considerarlo un órgano del partido sin funciones directivas, siendo este el impedimento de la ley para integrar el CTE.

del organismo de derechos humanos fue Sara Lovera López, con una trayectoria en medios de comunicación y el movimiento feminista. La Cámara de Diputados designó a Diego Valadés Ríos, profesor de la UNAM desde los años sesenta, procurador de justicia en el gobierno de Salinas, director del IJ-UNAM y participante del CC en 2006; Silvia Giorguli Salcedo, presidenta del Colmex; y Blanca Heredia Rubio, con trayectoria laboral en el ITAM, el CIDE, el IFE, el gobierno de Calderón, así como integrante de la organización Causa en Común y del CCE. Las participantes por el INAI fueron Ana Laura Magaloni, adscrita al CIDE, participante de las APRSE, integrante de Causa en Común, Impunidad Cero y Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI), junto con José Roldan Xopa, también adscrito al CIDE, quien participó de las APRSE e integrante de la RRC.

El funcionamiento de este CTE fue especialmente conflictivo: Ackerman señaló públicamente a Lovera López y Magaloni como líderes de un bloque conservador que tenía intenciones de bloquear la selección de perfiles antagónicos ideológicamente, y descalificó el proceso por considerar que se privilegió a personas con trayectorias cuestionables y conflictos de interés con los propios integrantes del comité. Al margen de los juicios emitidos, su recuento de los hechos se basó en los vínculos de las redes aquí examinadas, refiriendo tanto a la endogeneidad de las trayectorias de las personas candidatas como al dominio de agencia de las organizaciones de la ASC (Ackerman, 2020).

Las personas que resultaron electas de la lista entregada por este CTE fueron: Carla Humphrey, asesora de consejero electoral a principios del dos mil, consejera del organismo electoral del D.F. de 2006 a 2013, y secretaria de estudio y cuenta en el TEPJF entre 2014 y 2016; Norma Irene de la Cruz Magaña, con una trayectoria de consultora con organismos internacionales en actividades de observación electoral; Uuc-kib Espadas Ancona, quien había participado

en partidos de la izquierda en los años ochenta y noventa, y diputado federal por el PRD entre 2000 y 2003; además de Martín Faz Mora, participante del movimiento de observación electoral de los noventa, fundador del Centro Potosino de Derechos Humanos, consejero local del IFE en 2000 y 2012, y coordinador de la asociación civil Propuesta Cívica.

Pese a las denuncias de cuotas partidistas (en este punto pueden considerarse parte del guion de los episodios de selección de autoridades) y el conflicto en el CTE durante el 2020, los cambios en el PC y en el CG en el periodo inmediato a la formación de una nueva mayoría gobernante en el 2018 no reflejan una modificación importante en el primer círculo de influencia de ambos órganos de gobierno. El vínculo directo de Ackerman con Morena podría indicar cambios en la red de interacciones en torno a los organismos ciudadanos en el nuevo contexto político, pero en el periodo 2012-2021, Morena tiene una centralidad por vector propio baja frente a los demás partidos: .13 frente a .20 del PRI, .25 de Movimiento Ciudadano, .29 del PRD y .42 del PRI.

LAS REDES DE LA ELITIZACIÓN

Los comités técnicos implementados para seleccionar perfiles idóneos para los máximos cargos de autoridad en el INE y el INAI son un arreglo político que facilita mediar intereses entre las representaciones partidistas en el legislativo y con otros grupos de interés, particularmente las agrupaciones ciudadanas examinadas hasta el momento. Es importante enfatizar esta dimensión política frente a discursos predominantes sobre su carácter técnico, objetivo e imparcial, pues sus integrantes son propuestos por actores del poder legislativo y otras agencias del Estado, quienes tienen intereses particulares en el proceso, así como de ideas no homogéneas sobre la ido-

neidad de los perfiles a seleccionar; además, dada la especialización que requieren las convocatorias a estos procesos, las evaluaciones entre un conjunto de personas altamente cualificadas siempre contendrán criterios de juicio subjetivos³⁰. En síntesis, en estos comités se pueden encontrar representantes de los partidos.

Por sus propias funciones, tanto el CTE como el CTA pueden ser considerados los grandes nodos de intermediación con el CG y el PC. Pero cabe recordar que su implementación estuvo estimulada por sugerencias de quienes participaron en las deliberaciones públicas sobre el diseño e implementación de las reformas. Se podría decir que, en cierta medida, estos arreglos fueron creación de las agrupaciones de la ASC. Así, para explorar la influencia de estos actores en el periodo 2012-2021 conviene observar el primer círculo de influencia de los órganos de gobierno del INE y el INAI, considerando que en este periodo ni los comités ni los órganos directivos de las instituciones cambiaron de manera sustancial.

En el periodo completo, los partidos no dejan de estar vinculados al CG y el PC, pero más como un traslape de relaciones del periodo histórico antes que vínculos coincidentes en el tiempo. En el caso del INAI la conexión es a través de Ximena Puente De la Mora, quien renunció a su encargo como comisionada para contender como candidata plurinominal del PRI al poder legislativo; en lo que respecta al INE, el vínculo con el PRI es vía Alfredo Figueroa, quien dejó de ser consejero en 2013 y formó parte de la campaña del candidato del PAN en 2018 como director de análisis político. Estos casos, a su vez, ilustran diferentes formas de conexión: en el caso de la ex comisionada, la COMAIP como agrupación de agencias del Estado; y en el del exconsejero, las organizaciones de la ASC.

En este lapso de nueve años, entre los tres nodos con mayor *eigenvector* están el IETD y MCCI (ver tabla nueve). La primera agrupación consolida una trayectoria histórica de centralidad; mientras

³⁰ Este problema es expuesto por Barabási (2019).

la segunda aparece como altamente influyente apenas en muy poco tiempo, pues fue creada en 2015 por el empresario Claudio X. González, uno de los actores más centrales en la red que corta en 2011.

Tabla 9 . Nodos con mayor vector propio entre 2012-2021.

Nodo	Vector Propio
IETD	1.00
MCCI	0.98
CTE	0.82
CTA	0.81
Ley 3 de 3	0.76
CIDE	0.75
IFE	0.75
Consulta 2016	0.74
Signos Vitales	0.72
IIJ-UNAM	0.70
REUNION 2015	0.68
Transparencia Mexicana	0.67
CSCPC	0.65
RRC	0.65
Nosotrxs	0.63
CG	0.62
UNAM	0.60
PC	0.56
PAN	0.55
SENADO	0.50
Diputados	0.50
Gabinete Peña Nieto	0.49

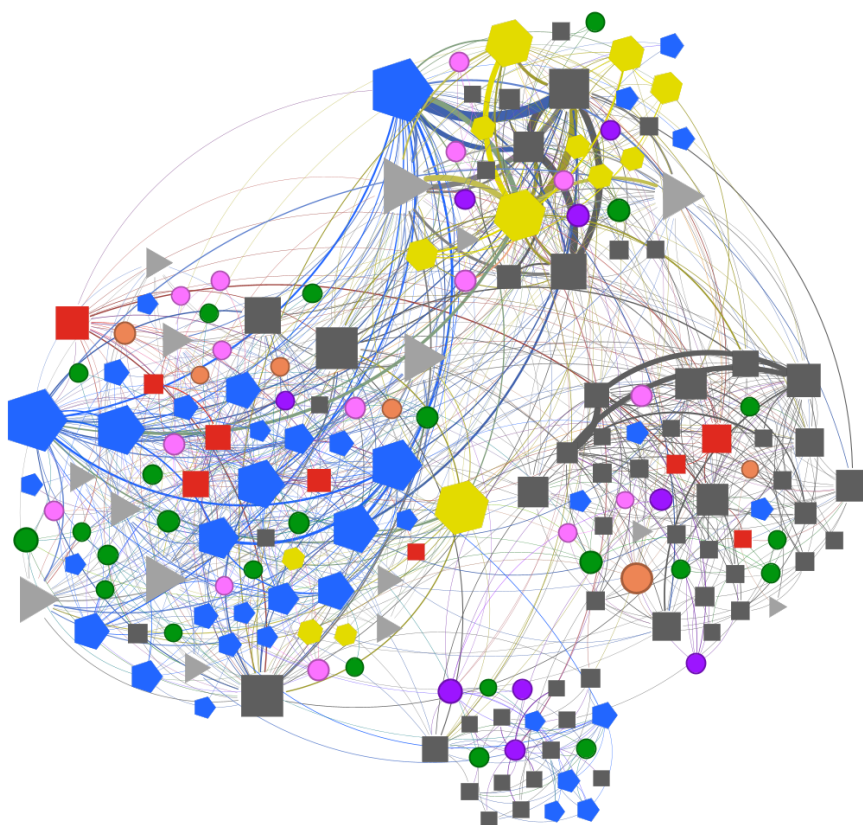
Fuente: Elaboración propia

Estas dos organizaciones están en el primer círculo de influencia del PC y el CG, también con los grados de centralidad por intermediación más altos. Ahora bien, si de esto se puede inferir su condición como mediadores políticos, su vínculo con los partidos no resulta tan claro, pues apenas se pueden identificar dos vías directas del PRI al IETD y un vínculo compartido del PAN, el PRD y MC con MCCI. Lo anterior no significa que no existan relaciones que permitan conectar a los partidos con los grandes mediadores de la época en el devenir institucional del INE y el INAI, sino que estas son, formalmente, más indirectas. Para entender estas intermediaciones es útil hacer una comparación con los años noventa, periodo en el que había movimientos y organizaciones sociales en las que convergían relaciones cruzadas de las organizaciones políticas; lo que pasa posterior al 2012 es que las agrupaciones ciudadanas más centrales tienen menores afiliaciones políticas declaradas de sus miembros que, en la práctica, se han dedicado a hacer política desde las OSC, las universidades o el mismo Estado. A esto hay que sumar las trayectorias de las autoridades del organismo electoral y el de transparencia, más profesionales que sociales.

LA RED 2012-2021

El grafo 24 muestra la red completa de relaciones entre 2012 y 2021 particionada en cuatro comunidades. A diferencia del periodo previo se observan más partidos políticos, pero no todos forman parte del mismo conjunto. A continuación describo cada una de las comunidades y el tipo de relaciones que reflejan.

Grafo 23. Red total de relaciones 2012-2021, particionada en cuatro comunidades.



Elaboración propia en Gephi.

La comunidad más grande, a la izquierda, refleja un incremento de actores en el campo de la política de la rendición de cuentas. En ella sobresalen, por vector propio, MCCI; el CTE y el CTA; el núcleo promotor de la campaña para la Ley 3 de 3; el CIDE; Transparencia Mexicana; la RRC. En este conjunto de relaciones aparece el nuevo arreglo institucional del SNA: el Comité de Participación Ciudadana

(CPC) y la Comisión de Selección del CPC (CSCPC), integrado por personalidades de la ASC con poder de decisión para seleccionar a las personas encargadas de dirigir el sistema anticorrupción. Este enrevesado arreglo, en el que un consejo de figuras ciudadanas elige a un comité ciudadano, fue interpretado como superación de la sobredeterminación política que históricamente habría operado para designar autoridades del órgano electoral y el de transparencia (Olvera & Galindo, 2020).

En esta misma comunidad que agrupa al 42 % de toda la red, hay ocho organizaciones políticas, un número notablemente mayor al de periodos previos: se trata del PAN, el PRD, el PVEM, el PT, Movimiento Ciudadano (MC), Morena, y Ahora, una agrupación ciudadana creada en el 2017 para postular como candidato independiente a la presidencia de la República a Emilio Álvarez Icaza, quien fuera presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y secretario ejecutivo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), y finalmente se convirtió en senador por la alianza PAN, PRD, MC en el 2018. Más que pluralidad, la diversidad de fuerzas políticas en esta red expresa el periodo de reajuste electoral que resultó en el cambio del sistema de partidos hacia el 2018.

A la derecha del grafo se forma otra comunidad en la que predominan entes del Estado con una menor presencia de organizaciones sociales y que contiene al PRI, PVEM y PT. Aquí se agrupan el INAI, el PC, el CPC del SNA junto con otros organismos locales de transparencia y de anticorrupción, además de los gabinetes de Calderón, Peña Nieto y López Obrador. Este conjunto da cuenta de un cambio respecto al periodo previo en el que el IFAI era parte del gran componente de las organizaciones sociales y los partidos políticos, pero es consistente con las trayectorias de las nuevas autoridades del PC, endógenas a los organismos locales previamente agrupados en torno a la COMAIP como una comunidad propia. La presencia

aquí del CPC ofrece otra manera de interpretar la superación de la sobredeterminación política: quedó distanciada de los consensos de los partidos.

La comunidad que se observa en la parte de arriba del grafo contiene al IETD junto con gran parte de las universidades de toda la red, entre las que destacan la UNAM, el IIJ-UNAM y el Colmex. En este conjunto aparece un evento que representa la consulta que hizo el INE para elaborar su plan estratégico 2016-2025 en el que participaron exautoridades electorales (desde los años noventa), así como integrantes del IETD, la RRC, el CIDE y el IIJ-UNAM. Se refuerza la endogeneidad.

La comunidad de abajo contiene agrupaciones relacionadas con temas de seguridad y el ámbito judicial, entre las que destacan el Consejo Nacional para el Litigio Estratégico (CNLE), una organización impulsada por Claudio X. Gonzáles y élites empresariales en el 2020 para coordinar acciones jurídicas en contra de decisiones del gobierno de Morena, además del Consejo de la Judicatura Federal (CJF) y el Comité Consultivo del INAI (CC_INAI).

El partido gobernante que emergió como mayoría inédita a partir del 2018 es parte de esta red, sin embargo, con una conectividad más baja que otras fuerzas políticas. En este periodo, Morena tiene una centralidad de .01 por intermediación frente a .03 del PAN y .02 del PRI; por vector propio, la influencia del partido gobernante es de .1, a diferencia del .5 del PAN y .4 del PRI.

CONFLICTOS EN EL NUEVO RÉGIMEN

Considerando el poder de veto que adquirieron el INE y el INAI sobre aspectos fundamentales de la participación política y el debate público como autoridades nacionales, el conflicto que se configuró

en torno a estos organismos y la fuerza política mayoritaria a partir del 2018 tiene explicaciones más complejas que el recurso voluntarista de la psicología de los gobernantes, predominante en la literatura sobre populismo. Si la historia de este tipo de instituciones suele mostrar límites en los que las autoridades electas cuestionan su legitimidad como censores públicos (Rosanvallon, 2007), ¿por qué no esperar la intensificación de esta disputa en un contexto de gobierno de mayoría como el de Morena?

A partir de 2019, el conflicto latente que suponen estas instituciones de control frente a una mayoría electoral se manifestó, de forma intensa, en interacción con dos factores: el ideario universalista del nuevo partido gobernante y su poca conectividad con las redes de las instituciones ciudadanas. Esto se refleja en dos argumentos constantemente esgrimidos por el ejecutivo para justificar la necesidad de reformar la arquitectura del INE y el INAI: la duplicidad de funciones y lo oneroso de estas instituciones, relacionadas con un antiguo régimen de dominio de élites, así como el cuestionamiento a la representatividad de autoridades no judiciales que pueden modificar decisiones de un gobierno electo.

Los conflictos con el INE comenzaron desde los primeros meses de gobierno de López Obrador, quien cuestionó el costo de operación del instituto y propuso una reducción presupuestal, lo que fue denunciado como grave por agrupaciones de la sociedad civil y partidos de oposición. En 2021 el organismo electoral adquirió nuevas funciones para organizar consultas populares y de revocación de mandato. Ese año se llevó a cabo una del primer tipo con la normativa aprobada siete meses antes y sin la ampliación de recursos financieros que solicitó al gobierno federal; en 2022, también con una ley aprobada meses antes y sin ampliación de presupuesto, el instituto organizó la revocatoria de mandato. Los partidos de oposición se negaron a participar en ambos ejercicios que convocaron un 7 % y 17 % del padrón electoral, respectivamente. Integrantes del partido

gobernante señalaron un boicot del INE a los procesos, dado que por la falta de presupuesto instaló un número de casillas menor al de otras elecciones federales.

En marzo de 2021 se publicó una carta firmada por más de 2 mil personas integrantes de las comunidades política, académica, intelectual, artística y de otros ámbitos en defensa del organismo electoral, después de que el ejecutivo federal criticara la decisión del CG para retirar dos candidaturas de su partido a competencias por gubernaturas. Ese año, el PRI, PAN y el PRD conformaron un bloque aliancista denominado Va por México, a cuyo nombre interpusieron una acción de inconstitucionalidad en contra del presupuesto de egresos presentado por el gobierno federal para el 2022, en el que, entre otras cosas, se señalaba un recorte de recursos financieros para el INE. En este orden de sucesos, el presidente presentó una propuesta para reformar al organismo electoral, lo que encontró un clima propicio para el agrupamiento de los partidos de oposición y el conjunto de organizaciones de la ASC en contra de lo que consideraron una intención de desaparecer a la institución.

La oposición a la reforma del INE suscitó las movilizaciones más numerosas en contra de una decisión del gobierno durante todo el sexenio, concentrando participantes tanto en la capital del país como en diversas ciudades. Las convocatorias estuvieron estimuladas por agrupaciones como Sociedad Civil México, Sí por México y el Frente Cívico Nacional. En el curso de los sucesos, los promotores adoptaron como identidad “La Marea Rosa”, portando los colores institucionales del INE como símbolo de su cualidad ciudadana. Estas protestas configuraron una secuencia en la que se fue adoptando a exconsejeros electorales como referentes públicos de la agenda defendida, entre los que destacan José Woldenberg como el único orador de la primera movilización nacional y Lorenzo Córdova en la última. Ambos representan dos generaciones del IETD que ingresaron al IFE en los años noventa, aunque el segundo transitó casi

28 años por esta institución en diferentes cargos, siendo el consejero que más años duró en el órgano de gobierno.

El INAI también fue cuestionado por el ejecutivo argumentando una existencia onerosa, además de duplicar funciones del Estado. El primer presupuesto de egresos del gobierno planteó una reducción financiera para el instituto frente a lo que agrupaciones como Transparencia Mexicana, México Evalúa y otras de la RRC manifestaron públicamente su preocupación. En el 2020 hubo tensiones entre el organismo de transparencia y el gobierno por solicitudes del primero para dar más información sobre el manejo de la crisis de la pandemia del Covid-19, y en el 2021 los conflictos se dieron en torno a solicitudes de información sobre proyectos de desarrollo de infraestructura, muchas de ellas estimuladas por estrategias de organizaciones como el CNLE.

Desde el 31 de marzo de 2022, el INAI quedó incompleto tras la culminación de los cargos de los comisionados Óscar Guerra y Rosendoevgueni Monterrey. El primero renunció en medio de un escándalo mediático sobre el uso de recursos financieros del instituto en 2014 para pagar la cuenta en un table dance, hecho conocido por el PC en ese entonces y que fue clasificado. La sustitución a estos encargos fue hecha por el Senado con un año de retraso, pero las designaciones de Ana Yadira Alarcón y Rafael Luna Alvizo fueron vetadas por el presidente de la República, inconforme porque fueron resultado de un acuerdo entre los partidos. Desde entonces el PC se mantuvo incompleto hasta finales del sexenio de López Obrador, pese a la intervención de autoridades de la ONU, la CIDH, además de casi una centena de organizaciones internacionales y nacionales a través de una carta publicada por el *Centre for Law and Democracy*, e incluso, un mandato del poder judicial para que el Senado designara a los comisionados faltantes. A diferencia del INE, las reacciones frente a estas afrentas al organismo de transparencia no suscitaron movilizaciones masivas, lo que es consistente con el aislamiento que

lo ha caracterizado frente a las redes del dominio de las organizaciones de la ASC, siendo parte de una comunidad casi autárquica con otras entidades de transparencia y contraloría.

CIUDADANÍA, ASC Y OPOSICIÓN POLÍTICA

La red de relaciones en torno a los organismos ciudadanos entre 2012 y 2021, contrastada con los conflictos durante el sexenio de López Obrador, permite despejar interrogantes sobre el destino de los encajes institucionales y los dominios de agencia frente a transformaciones del contexto político, pues si bien estos arreglos que incorporan redes de participación suelen estar facilitados por actores afines a la coalición política gobernante (Abers et al., 2018, 2014; Avritzer, 2010). Ante cambios en las mayorías partidistas resulta lógico esperar modificaciones en los dominios de agencia y los encajes de la sociedad en el Estado, pues estos se construyen a través de relaciones de negociación política. Pero en las redes del INE y el INAI no hubo cambios sustantivos después de 2018; el dominio en torno a estas instituciones, lejos de experimentar cambios introducidos por la nueva fuerza política, adquirió un rol de movilización de recursos para un realineamiento de la oposición al partido gobernante.

Lo observado en el caso de las redes en torno al INE y el INAI da cuenta de un reforzamiento de la red de relaciones que institucionalizó el dominio de agencia de las organizaciones pertenecientes a la ASC, lo que incluye sus vínculos con élites de los partidos políticos predominantes del periodo post-transición, que a partir del 2018 quedaron en condición minoritaria. Este resultado tiene entre sus condiciones el estatus autónomo de ambos organismos, así como los métodos de selección de sus autoridades, pero debe ser comprendido también como consecuencia de la densidad de la red

de intercambio que ya se observaba desde el periodo previo, es decir, entre el 2003 y 2011.

Otra de las consecuencias tiene lectura política, pues en el contexto de un nuevo sistema de partidos donde predomina una fuerza históricamente poco conectada con esta red, resulta esperable que la institucionalización de relaciones en torno a la rendición de cuentas opere no solo como vínculos para la movilización de recursos en defensa de formas institucionales concretas de los organismos ciudadanos, sino como parte de la disputa por el control del poder político, es decir, como fuerza de oposición. En el dominio de agencia observado en la historia de las instituciones ciudadanas en la post transición, la relación de las organizaciones de la ASC con los partidos políticos dominantes del periodo adquirió características orgánicas, como convergencias programáticas e ideacionales.

En el periodo abierto por el PPM, las agrupaciones ciudadanas no solo operaron como redes de reconocimiento en las que participan los partidos: se volvieron fuente de cuadros. Un caso que ilustra esto es el vínculo que une al PAN, PRD y MC en la red en el 2019: el candidato ciudadano a la gubernatura de Puebla, Enrique Cárdenas, fungió fue parte de las negociaciones con la presidencia para la reforma anticorrupción del 2015, fue integrante del CTE, director del CEEY y de la agrupación Signos Vitales, creada en el 2020 como una iniciativa civil para hacer frente a lo que sus integrantes consideraban como vacíos y problemas de información del gobierno federal sobre la emergencia sanitaria del Covid-19; su órgano directivo y su consejo asesor se componen por cuadros de las organizaciones de la ASC.

En la red 2012-2021, el concepto elitizado de ciudadanía se convirtió en un atributo de legitimidad reconocido por los partidos políticos no solo para la dirección de instituciones estatales autónomas, sino para sus propias actividades de disputa por el control del poder político, entre las que se pueden mencionar la captación de cuadros

para la competencia electoral. Este es un cambio en las fuentes de legitimidad de la militancia y los cuadros partidistas identificado por Mair en Europa, como parte de una crisis del sistema clásico de competencia (Mair, 2013). En el caso de México, el fenómeno se manifestaría nítidamente hacia la campaña presidencial del 2024, proceso en el que las redes de la ASC vincularon a los partidos de oposición.

UNA PERSPECTIVA PROCESUAL

Lo observado en las redes del INE y el INAI en el periodo 2012-2021 es resultado de un largo proceso histórico; de manera concreta, el recuento de este libro remite hacia finales de los ochenta y el periodo de cambios institucionales que acompañaron las reformas de liberalización de la competencia política previo al inicio de siglo XXI. Esta mirada procesual es un reto para el uso de las herramientas del análisis de redes en la historia, pues los grafos analizados hasta el momento son acumulados estáticos de vínculos y no un flujo cambiante en el tiempo.

Una estrategia es hacer una comparativa entre grafos contruidos a través de intervalos, a la manera de cortes fotográficos de una película. Siguiendo el hilo narrativo de este libro, comparo los nodos con mayor vector propio en los periodos 1989-2000, 2003-2011 y 2012-2021. En las tablas diez, once y doce muestro la lista de estos nodos, solo considerando agencias del Estado, partidos políticos, organizaciones sociales y universidades.

En cada periodo de tiempo hay presencia de los gabinetes presidenciales, con excepción de el de López Obrador, lo que tiene que ver con la baja conectividad histórica de su partido con las redes de las instituciones ciudadanas; por su parte, PRI y PAN son parte de los nodos más influyentes en los primeros dos periodos pero no en el tercero, en congruencia con su pérdida de poder en el sis-

tema de partidos y el ascenso de la legitimidad ciudadana en sus redes de intercambio, lo que también se verifica con la aparición de Nosotrxs en la lista 2012-2021; en lo que respecta a organizaciones y universidades, destaca la presencia de la UNAM en los tres periodos, acompañada en los últimos dos de su instituto de investigaciones jurídicas, que duplica su medida de centralidad entre el periodo de la des-ciudadanización y la elitización, un incremento casi similar al que experimenta el IETD y, en menor medida, el CIDE y la RRC.

Tabla 10 . Organizaciones más destacadas por vector propio en 1989-2000.

1989–2000	
Nodo	Vector Propio
IFE	1.00
Grupo San Ángel	0.70
Consejo General	0.66
MCD	0.57
Consejo Ciudadano del Plebiscito	0.53
PRI	0.47
PRD	0.47
ACUDE	0.47
Causa Ciudadana	0.44
Gabinete Salinas	0.43
Cámara de Diputados	0.43
Gabinete Fox	0.41
ITAM	0.39
Alianza Cívica	0.38
Gabinete Zedillo	0.36
UNAM	0.32
PAN	0.30

Comité de auditoría al padrón electoral	0.30
Gobierno D.F.	0.26

Fuente: Elaboración propia

Tabla 11 . Organizaciones más destacadas por vector propio en 2003-2011.

2003–2011	
Nodo	Vector Propio
IFE	1.00
Consejo General	1.00
IETD	0.64
Gabinete Fox	0.60
CIDE	0.54
IFAI	0.53
COMAIP	0.43
Grandes Problemas Nacionales	0.40
RRC	0.39
ITAM	0.38
Grupo RRC	0.37
Pleno de Comisionados	0.37
Comité Conciudadano 2007	0.36
Senado	0.36
Gabinete Calderón	0.36
Diputados	0.35
UNAM	0.35
IIJ-UNAM	0.34
PRI	0.33

PAN	0.31
-----	------

Fuente: Elaboración propia

Tabla 12 . Organizaciones más destacadas por vector propio en 2012-2021.

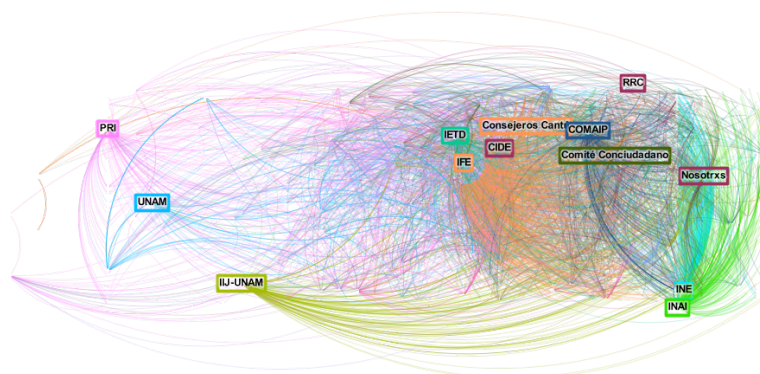
2012–2021	
Nodo	Vector Propio
IETD	1.00
MCCI	0.98
CTE	0.82
CTA	0.81
CIDE	0.75
IFE	0.75
Signos Vitales	0.72
IIJ-UNAM	0.70
Transparencia Mexicana	0.67
Comité de selección del CPC	0.65
RRC	0.65
Nosotrxs	0.63
Consejo General	0.62
UNAM	0.60
Pleno de Comisionados	0.56
PAN	0.55
SENADO	0.50
Cámara de Diputados	0.50
Gabinete Peña Nieto	0.49
CEEY	0.48

Fuente: Elaboración propia

Otra estrategia es aproximarse a examinar la red completa como un flujo temporal. La ilustración cinco es una propuesta de visualización sobre este proceso histórico a partir de las comunidades más grandes detectadas en el conjunto de relaciones de afiliación completas, extendida al contexto previo a 1989 y hasta el 2021. La ilustración cinco muestra al 90 % de los nodos de la red, distribuidos en doce comunidades, cada una de un color distinto, y en orden temporal, de izquierda a derecha.

Interpretada como flujo, hay un periodo previo a la creación del IFE en el que destacan el PRI y la UNAM como parte de una comunidad que nutre de relaciones a un momento posterior, en el que aparecen el IFE, el IETD, el CIDE y los Consejeros Cantú como nodos destacados; las redes en las que están insertas estos últimos correspondería al periodo de la ciudadanización, en el que se fusionan múltiples colores. Inmediatamente después hay un corte de color azul oscuro en el que destacan la COMAIP y el Comité Conciudadano, el primero como manifestación de la naturaleza estatal de las instituciones de transparencia y el segundo como residuo de la asociatividad histórica en torno al IFE; poco después aparece la RRC, con el mismo color del CIDE y la organización Nosotrxs, lo que será indicativo de los vínculos de sus impulsoras, pero también de la experticia que comenzó a dominar como característica de la legitimidad de lo ciudadano en el periodo, o la emergencia de las organizaciones de la ASC. En este periodo en el que dominan colores oscuros se identifican lazos que conectan al IIJ-UNAM como nodo temporalmente antecedente a la creación del IFE, pero proveedor de relaciones en un nuevo periodo donde el INE y el INAI son predominantes en los colores azul y verde.

Ilustración 4. Comunidades de la red histórica que agrupan al 90 % de los nodos, organizados temporalmente de izquierda a derecha.



Elaboración propia en Gephi.

En síntesis, la ilustración cinco es una buena forma de visualizar cortes en la larga historia de las instituciones ciudadanas en México, y en general, de la evolución de un campo de relaciones en las que se fraguó una concepción particular de lo ciudadano como atributo de legitimidad. La primacía de colores de comunidades donde están el PRI y la UNAM en el periodo previo a la creación del organismo electoral da cuenta del influjo histórico de relaciones antecedentes en la coyuntura de las reformas de los noventa; la aparición de nuevos colores, pero con el predominio de la comunidad del IFE representa el periodo de construcción institucional que acompañó la liberalización de la competencia política en el ámbito nacional; los colores oscuros donde están insertas la COMAIP y el Comité Conciudadano son el periodo de burocratización neoliberal de la participación; finalmente, el predominio de las comunidades del INE y el INAI marcan el inicio de la era de la elitización y el nuevo rol de las organizaciones de la ASC.

CONCLUSIONES

La historia del organismo electoral y el instituto garante de los derechos de acceso a la información pública en México está marcada por una conflictiva legitimidad ciudadana. Esto es producto de un remanente ideacional del periodo de reformas de liberalización política de los noventa y de un proceso de ingreso de personas servidoras públicas al IFE en el tránsito al siglo XXI, vinculadas con iniciativas de acción colectiva de lucha por el voto libre y los derechos humanos en el régimen del PRI como partido de Estado.

El análisis de las redes de participación a lo largo de la trayectoria de las instituciones ciudadanas tratadas en este libro permitió examinar las estructuras de relaciones en las que fueron construidas y en las se fraguó su legitimidad, además que permitió observar características de dinámicas asociativas relativas al régimen político mexicano y su relación con el sistema de partidos. En cierta medida, esto ofrece una mirada transversal de la historia del modelo de la democracia construido en este país.

De forma simple, el argumento procesual que desarrollé es que la trayectoria del IFE/INE e IFAI/INAI está enmarcada en una secuencia de ciudadanización, des-ciudadanización y elitización. Cada uno de estos procesos fueron observados a través de actores concretos y sus vínculos, identificando agrupaciones, posiciones y medidas de centralidad con las que inferí la formación de coaliciones como dominios de agencia en la política pública de la rendición de cuentas, además de sus actores más influyentes.

La ciudadanización es un proceso identificable entre 1994 y el 2000, primero a través de la creación de la figura de consejeros ciudadanos en el IFE vinculados a redes de participación protagonizadas por medios de comunicación, universidades, agrupaciones de élite formadas para estimular tanto la democratización como la pacificación del país, así como organizaciones vinculadas con movimientos y personas con trabajo de base. Estas relaciones operaron como un flujo histórico que suministró de legitimidad al organismo electoral a través de personas concretas, con reconocimiento público, que ingresaron a su estructura directiva y operativa.

El proceso de ciudadanización del IFE ocurrió a través de dos vías relacionadas con un par de redes; una, de élites académicas vinculadas con la alta clase política y medios de comunicación, identificada en la mayoría de los miembros del CG y cuyo nodo representativo es el IETD; y otra, vinculada con élites políticas y del asociativismo prodemocrático, identificada como los Consejeros Cantú. Ambas refieren a la UNAM, el IETD, la revista *Nexos*, el periódico *La Jornada*, el Movimiento Ciudadano por la Democracia, por mencionar los más centrales de toda la red. Pero en el instituto también operaba un proceso de burocratización desde principios de los noventa, nutrido por una red dominada por el PRI y el gobierno de Salinas de Gortari.

Hacia el año 2000, la legitimidad de la ciudadanización se expresó en un instituto confiable que organizó la elección de la que surgió el primer gobierno nacional de alternancia en el país y en un CG que ejerció facultades de fiscalización, de forma unida frente a embates tanto del PRI como del PAN. En el 2003 estos dos partidos hicieron uso de su mayoría legislativa para renovar el CG con perfiles que, además de cercanos, mostrarían una ruptura con el arreglo previo de consensos tanto entre las fuerzas políticas como con agrupaciones de la sociedad involucradas en el devenir de la institución.

A partir de este año el primer círculo de relaciones del CG incorporaba universidades privadas, organismos empresariales, entidades del Estado y al PRI. Las redes asociativas del periodo de reformas que fueron fuente de cuadros para el proceso de ciudadanía, se diluyeron. Algunos de estos vínculos se incorporaron en los primeros años de la presidencia de Fox Quesada, pero quedaron poco conectados con el IFE. Este cambio es indicio del proceso de des-ciudadanización que enmarcó la creación del IFAI, cuyas redes estuvieron compuestas, desde un inicio, por perfiles profesionales con trayectoria tanto en la administración pública como en el organismo electoral, inaugurando una relación de endogeneidad.

Paradójicamente, la des-ciudadanización estuvo enmarcada en una emergente actividad de agrupaciones sociales que ganaron influencia en las redes del IFE y el IFAI, entre las que destacan, por su centralidad, el IETD, Transparencia Mexicana, el CIDE, la RRC y los Comités Conciudadanos que fueron creados frente a la crisis del organismo electoral en 2006 y 2007. Extendiendo el periodo hasta el 2011, las instituciones ciudadanas tendrían entre sus redes de influencia a algunas de estas organizaciones, tanto por vínculos de sus autoridades como de su estructura burocrática. Los vínculos tendrían características de densidad que configuran a agrupaciones sociales, organismos ciudadanos y los principales partidos del periodo como una comunidad, que tomé como indicador del dominio de agencia en la rendición de cuentas.

En el periodo 2003-2011, tanto el PRI como el PAN fueron parte de los primeros círculos de influencia del CG y el PC, aunque en el órgano de transparencia tendió a predominar el segundo partido, dado que representaba la fuerza gobernante hasta el 2012. Para ambos organismos el periodo fue altamente conflictivo; en el caso del IFE, esto se manifestó en una crisis en la designación de consejeros que se solucionó mediante la intervención de un comité de notables con trayectorias en la UNAM, el Estado y redes de participación de

los noventa. Debido a que la norma contemplaba una consulta con la sociedad para la designación de las autoridades electorales, consideré este comité como un indicador del carácter elitista que adquiría la noción de ciudadanía.

Entre 2011 y 2012 también observé indicadores del dominio de agencia: la RRC, que entre sus miembros incluye al IFE y el IFAI; la AGA; además de la Cumbre por el Gobierno Abierto. En ese sentido denominé a esta red como el dominio de las organizaciones de la ASC dadas las características de alta profesionalización, acceso a recursos y vínculos políticos que estas desarrollaron, y que las diferencian del grueso de la actividad asociativa de la sociedad.

El dominio de las agrupaciones de la ASC contrastó con un periodo de contingencia y reformas que inició en el 2012 con una secuencia de protestas que se puede fechar a partir del movimiento #YoSoy132 y se extendieron hasta el 2017. En ese interregno las organizaciones de la ASC protagonizaron campañas de presión y eventos, tanto de deliberación pública como de negociación con las élites políticas, para las reformas que crearon el INE, el INAI y el SNA. Protestas y reforma fueron procesos poco conectados y como planteo, el descontento y la desconfianza que entonces se agudizó hacia las instituciones políticas, alcanzó a las organizaciones de la ASC relacionadas de manera casi simbiótica con las élites políticas del PPM.

De manera notable, la red de relaciones del periodo 2012-2014 tiene como centro de influencia al IETD, lo que expresa la centralidad histórica de esta agrupación en la vida del organismo electoral, predominantemente por el ejercicio de funciones tanto directivas como ejecutivas de algunas de sus personas afiliadas, que también fueron parte de las estructuras del instituto de transparencia. La centralidad de esta agrupación en ese periodo es similar a la del evento de deliberación pública para la reforma electoral, lo que da cuenta

de la preeminencia histórica de esta institución en el campo de las redes de las instituciones ciudadanas.

A partir de las reformas del 2014 mostré observables del proceso de elitización de los nuevos arreglos institucionales, tanto a través de los comités técnicos para acompañar la selección de perfiles para dirigir el INE y el INAI, que institucionalizaron la influencia de las organizaciones de la ASC, como mediante el examen de las trayectorias de los nuevos perfiles de las autoridades de ambos organismos, con mayores características de homogeneidad que en periodos previos, menos vinculadas con partidos políticos y con agrupaciones sociales; a partir de este periodo la característica predominante de las autoridades en las instituciones ciudadanas son trayectorias burocráticas y de experticia en el Estado, particularmente en agencias del organismo electoral, de las instituciones de transparencia y otras de rendición de cuentas, así como del poder judicial.

De manera extendida, en la red configurada en el periodo 2012-2021 se observa un reforzamiento del dominio de las organizaciones de la ASC en la política de la rendición de cuentas, con el ingreso de nuevas agrupaciones y un incremento en el número de partidos políticos en relación con redes previas. Argumenté que esta pluralidad es aparente, pues no se trató de una nueva estructura de relaciones sino del reforzamiento de la red de intercambio construida desde el periodo previo; las nuevas agrupaciones son resultado de circulación de las élites de la ASC y los nuevos partidos, un indicio de la reconfiguración del sistema de competencia política.

El reforzamiento del dominio de agencia en torno a la rendición de cuentas y las organizaciones de la ASC ocurrió en el tránsito del sistema de partidos del periodo post transición, dominado por el PRI, PAN y PRD, hacia uno de partido predominante, con una mayoría liderada por Morena. El hecho de que la red de intercambio no se haya modificado sustancialmente tiene como condición las precauciones institucionales de la autonomía de los organismos, pero

también da cuenta de la estabilización de los vínculos, del modo coalicional del que es constitutivo el reconocimiento de los partidos al conjunto de actores involucrados en el devenir de las instituciones; para ser preciso, de determinados partidos, de los protagonistas de la construcción de un modelo institucional. Este carácter coalicional permite entender la operación de la red de intercambio como un espacio de oposición no solo a las iniciativas del ejecutivo para reformar el organismo electoral y la afrenta que terminó en la extinción del INAI, sino como plataforma política que se conformó hacia el 2024.

EL PROBLEMA DE LA PARTICIPACIÓN Y LA REPRESENTACIÓN

Los resultados del análisis de redes en la historia del IFE/INE e IFAI/INAI son consistentes con hallazgos de otros trabajos sobre las formas de incidencia política de organizaciones sociales en el periodo post transición en México, en los que se observan vinculaciones de élites políticas, económicas y civiles (Luna, 2020; Salas-Porras, 2018; Zaremborg & de Almeida, 2022). El dominio de agencia perteneciente a las agrupaciones de la ASC en torno a la agenda de la rendición de cuentas, en el que se fraguó una idea de ciudadanía como atributo de autoridad de determinadas instituciones, es una manifestación de la estructura bimodal de la institucionalización de la participación ciudadana en México, o como lo denominan Isunza y Gurza, el régimen de control social (Isunza Vera & Gurza Lavalle, 2024).

La capacidad de incidencia del conjunto de agrupaciones que conforman las redes del organismo electoral y el instituto de trans-

parencia constituye un domino de agencia porque ocurre a través de puntos de acceso con los partidos políticos, en el poder legislativo, el ejecutivo, judicial y en otras agencias del Estado. La continua movilización de recursos entre estos ámbitos de afiliación derivó en su entrelazamiento en una red de intercambio, lo que supone confianza y compromisos (Cook, 2003; Tilly, 2005), por eso es que insisto en el carácter coalicional de los dominios de agencia, pues implica convergencias programáticas e ideacionales.

Instituciones ciudadanas como el IFE, el IFAI o el CPC del SNA, son parte fundamental de un modelo de democracia constituido por un conjunto de ideas en el contexto de la post transición; son parte de un proyecto político en el que determinados actores ganaron influencia y reconocimiento político a través de agendas presentadas y validadas como ciudadanas. Esto quiere decir que los dominios de agencia tienen componentes ideacionales, fortaleciendo el argumento de que los vínculos de la sociedad con el Estado están mediados por proyectos políticos, entendidos como un conjunto de creencias, intereses, concepciones del mundo y representaciones de cómo debería ser la vida en sociedad (Dagnino, 2004).

Para esta argumentación fue importante tratar a los partidos políticos como un tipo de actor relacionado constitutivamente con las agrupaciones sociales en los procesos de construcción de las instituciones. Pero las formas que adquieren estos vínculos, en tanto redes, incorporan más tipos de actores, tanto individuales como colectivos (organizaciones). Una de las formas resultantes puede ser semejante a las redes del IFE en los noventa, en las que se observan puentes identificables entre el Estado, agrupaciones de la sociedad y partidos políticos a través de movimientos u organizaciones amplias y diversas, como el GSA o el MCD. Otra forma es la que se fraguó hacia el 2011 y se consolidó en años posteriores, en las que hay organizaciones menos amplias y diversas, que más que puentes son nodos centrales de una estructura de poder.

Una comparación justa tendría que partir de cuestionar estas diferencias entre diversidad y endogeneidad, pues en el primer caso las organizaciones mencionadas tuvieron un carácter más evanescente, mientras las segundas, son más parecidas a grupos corporativos. En el capítulo uno sugerí la diferenciación entre estos últimos y los conjuntos de acción en un continuum que relacioné con modos de integración en la política pública y vinculación con el Estado. Sugerí que entre más institucionalizadas las organizaciones, es más fácil que hayan desarrollado un dominio de agencia; pero esto supone un problema para la teoría democrática, porque la integración en la política pública es menos parcial y contingente, condiciones que, de acuerdo con Tilly (2010), estimulan la democratización de las instituciones políticas.

La trayectoria de las redes de las instituciones ciudadanas analizada en esta obra da cuenta de estas complejidades en la institucionalización de la influencia social en la construcción del Estado. Ello está relacionado con el problema de la representación política, tanto como construcción ideacional como su manifestación en personas concretas que ejercen facultades de autoridad: representar a la ciudadanía es materialmente imposible, pero en apelación a los intereses de este universal se promueven leyes, se construyen instituciones y se ejecutan decisiones. Todo ello requiere de grados de reconocimiento que, en la historia aquí examinada, difícilmente se alcanzaron por un periodo prolongado.

Estas afirmaciones son válidas para el caso del IFE/INE e IFAI/INAI como instituciones que apelan a una legitimidad ciudadana, como fundamento de sus facultades de regulación sobre ámbitos nodales para el debate público y la competencia política. Se trata de casos extremos que, como tal, son instanciaciones exageradas de características comunes a varios casos, que, aplicado a la democracia mexicana, remiten a los múltiples consejos de política pública de la administración pública federal, con un diseño de

convocatoria a élites y públicos técnicos (Hevia de la Jara & Isunza Vera, 2012). A estos consejos se pueden extender los problemas de representatividad de lo ciudadano, aunque sin los niveles de conflictividad del organismo electoral y el instituto de transparencia, por una menor intensidad de su protagonismo en la vida pública.

Aunque valdría la pena comparar las conclusiones del caso mexicano con otro tipo de experiencias, como el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) en Ecuador o las Veedurías en República Dominicana, el propio proceso histórico analizado en este libro ofrece unidades diferentes de observación, marcadas por cambios en el contexto histórico. Y con esto vuelvo al punto inicial de la sección: las articulaciones en torno a la construcción del IFE en los noventa fueron amplias y diversas en relación con una coyuntura de reformas mayúsculas al régimen político ¿Se trató de una excepción histórica?

SOBRE EL MODELO HISTÓRICO

En el capítulo dos analicé el proceso de ciudadanización del IFE en clave de una coyuntura crítica, como un periodo extraordinario de cambio institucional enmarcado en una contingencia histórica. Más que replicar la narrativa que combina alteraciones en el contexto con una función casi heroica de determinados actores en la hechura de un nuevo camino de la historia, utilicé los problemas de causalidad contenidos en este modelo, relativos a las condiciones antecedentes y los eventos de reacción que siguen al cambio.

En una perspectiva relacional de este modelo de cambio y reproducción institucional, argumenté que la ciudadanización del IFE, como una innovación institucional, fue una respuesta de reacciones de las élites políticas y civiles del país a la crisis agudizada por la rebelión del zapatismo y el asesinato del candidato presidencial del PRI; pero tanto las ideas del cambio como su posibilidad material

fueron gracias a redes de personas y organizaciones previamente articuladas en episodios de lucha por el voto libre, como del control que siguió ejerciendo el partido de Estado sobre la estructura burocrática del instituto.

No es una novedad afirmar que el cambio institucional se fraguó como resultado de un proceso de disputa entre actores organizados con intereses distintos, pero para comprender la pronta des-ciudadanización de las redes del organismo electoral y el inicio de una nueva trayectoria de burocratización es necesario destacar que la disputa fundacional terminó cediendo a favor de una de las fuerzas históricas, o redes, que participaron en ello. En el caso concreto del IFE, el momento excepcional de la construcción de su legitimidad como organismo ciudadano, dio paso a una continuidad de la burocratización vía la coalición en el gobierno.

Este resultado histórico tiene sentido en los cambios en el contexto político descritos en los capítulos dos y tres, que, de manera general, tienen que ver con un nuevo sistema de partidos de tipo plural, con tres grandes fuerzas políticas dominantes, y una institucionalización de la participación ciudadana que, como he argumentado, se caracteriza por la emergencia y consolidación de un tipo de asociatividad altamente profesionalizada e influyente en el ámbito nacional, poco vinculada con el grueso de la asociatividad social. En la interacción de estos procesos y a través de las redes concretas de actividad examinadas en la obra, se configuró la paradójica tendencia de des-ciudadanización, consolidación burocrática y construcción de un dominio de agencia de agrupaciones de las ASC. Estos fenómenos aparentemente contradictorios fueron entendidos en el concepto de burocratización neoliberal de la participación ciudadana.

En términos relacionales, este resultado histórico remite a la poca conexión entre las formas de incidencia de la ASC con la mayoría de las estructuras organizativas de la sociedad. Esta conjetura no solo resulta de una interpretación formal de lo observado en el pe-

riodo posterior a la transición, sino de manera comparada las redes de la coyuntura de los noventa. Después de la primera alternancia de gobierno, se interrumpió el proceso de involucramiento de redes de agrupaciones de la sociedad en la construcción de instituciones, o, mejor dicho, comenzó una salida por goteo (Isunza Vera, Ernesto, comunicación personal, el 1 de abril de 2022). La transición retomó su cauce elitista del periodo previo a la contingencia de los noventa.

En los mismos términos de análisis histórico habría que examinar el cambio institucional del PPM, que podría ser leído como coyuntura dado que la transformación del IFE y el IFAI se enmarcó en un conjunto de intensas reformas de Estado, en un contexto crítico de creciente malestar con las instituciones políticas organizado en las calles y registrado por encuestas de opinión. Pero las reformas en esta coyuntura estuvieron más orientadas hacia una continuidad que un cambio, por lo menos las de las instituciones ciudadanas, que institucionalizaron la influencia que hasta ese momento habían ganado las agrupaciones de la ASC y las características de élites profesionales ya fijadas como representación idónea de sus autoridades.

En el periodo abierto en el 2012 el cambio de la coyuntura corresponde al realineamiento electoral, que no solo transformó el contexto político en el que se formó la institucionalidad del INE, el INAI y el novedoso SNA, sino que reconfiguró esta red participativa en una condición de poca conectividad con la fuerza política predominante. Retomando la comparación de los noventa, las reformas del 2014 no incorporaron redes que pugnaban históricamente por el cambio político, sino a las protagonistas de la construcción institucional hasta ese momento.

LECCIONES DE LAS REDES

Las herramientas del análisis de redes sociales utilizadas a lo largo de esta obra, se mostraron útiles y pertinentes para observar estruc-

turas resultantes de la interacción entre diversos tipos de públicos en el devenir de dos instituciones particulares que integran el modelo de democracia mexicana construido a partir de los noventa. De manera general las herramientas son útiles para hacer observables conceptos y problemas relativos al institucionalismo histórico, la participación ciudadana y la representación política en una perspectiva relacional.

A lo largo del libro utilicé dos medidas de centralidad para inferir la influencia o poder de actores en las redes de participación, el vector propio y la intermediación. Aunque utilicé ambas para examinar nodos como actores sobresalientes, consideré que la primera es más adecuada para inferir capacidad de influencia, dado que revela una buena calidad de conexiones de los nodos; en cierta medida es un indicador de quién es más cercano a los centros de poder. La segunda medida devela actores con capacidad de estar en medio de otros, por lo que la consideré apropiada para observar quiénes tendrían mayores posibilidades de adquirir reconocimiento como ciudadanos.

Aunque no fue extraordinario que nodos con mayor índice en ambas medidas coincidieran, el examen de la intermediación aplicado a personas regularmente reveló afiliadas a las agrupaciones de la ASC y los gabinetes de gobierno; incluso, en algunos casos las personas con mayor centralidad en un periodo fueron designadas autoridades de las instituciones en el siguiente. Por su parte, el vector propio aplicado a las redes de organizaciones y eventos produjo un acercamiento a organizaciones sociales, universidades con una centralidad que se incrementó a lo largo del tiempo. Estos datos revelan no solo actores poderosos, sino un conjunto al que atribuí incidencia histórica en la construcción de la legitimidad ciudadana y su materialización institucional, así como ser los productores de un dominio de agencia.

Los encajes y dominios de agencia también pueden ser observados mediante el análisis de redes, no solo como inferencia de conjuntos de nodos centrales a lo largo del tiempo sino a través de la detección de comunidades. Esta distribución de relaciones, sin embargo, puede ser objeto de controversia dada la posibilidad de manipular los estadísticos del algoritmo. En el capítulo uno aclaré el procedimiento simple que utilicé: fijar una modularidad determinada y verificar si la partición tenía sentido para mi interpretación teórica. En todos los casos, la tuvo.

En esta reflexión los eventos merecen un tratamiento aparte, pues como argumenté, estos pueden considerarse organizaciones en tanto son conjuntos de acción; sin embargo, su carácter altamente evanescente complica su tratamiento en una red con temporalidades mucho más largas que su existencia. El análisis de los eventos merece una exploración futura, con mayor profundidad, pues comparar su vector propio con el de agrupaciones más estables requiere mayor discusión sobre qué significa su influencia en la historia, lo que debe complementarse con su papel de cohesionador de diferentes mundos de actividad, que, por más efímero que sea, puede derivar en lazos latentes a lo largo del tiempo.

DE VUELTA A LA MAREA ROSA

Cuando miles de personas se convocaron en diferentes ciudades del país en defensa del IFE como una institución de la ciudadanía, se referían, por un lado, a un hecho histórico interpretado en una narrativa política, y, por otro, a un espacio de influencia civil particular. El hecho es que este organismo fue producto de disputas en las que participaron agrupaciones ciudadanas que lucharon por la democratización de la vida política en el país, que no solo demandaron su creación, sino que se involucraron en su construcción; la narrati-

va política presenta a esta energía ciudadana como acción heroica independiente de los partidos, cuando su capacidad de incidencia dependió en medida de sus vínculos. En lo que respecta al espacio de influencia civil, se referían al dominio de las agrupaciones de la ASC.

El mimetismo de las protestas en contra de la reforma electoral propuesta en el sexenio de López Obrador con el color institucional del INE, que operó como identidad de la alianza opositora en la campaña electoral del 2024, no solo fue producto de una lectura pragmática de actores que convergieron en una plataforma de defensa institucional, sino una consecuencia histórica de una red de intercambio que se consolidó en el periodo de la post transición en torno a la rendición de cuentas y a instituciones altamente especializadas, como el organismo electoral, el INAI o el SNA.

El rol de Woldenberg como orador único de la primera marcha de la Marea Rosa es indicador de su legitimidad histórica como referente de esta red. La selección de Córdova Vianello como vocero en la última, junto a la candidata de la alianza PRI, PAN, PRD, refuerza el argumento sobre la alta influencia de la organización a la que pertenecen ambos ex consejeros, el IETD. La relevancia del instituto electoral es de un gran peso para esta red que, pese a también contener al INAI, no se movilizó de la misma manera para evitar su extinción. Hay una razón práctica que tiene que ver con el valor estratégico del organismo que regula la competencia política, pero también hay una explicación de la propia estructura relacional que apunta a que esta institución nunca experimentó un proceso de ciudadanización y siempre tuvo más articulaciones con autoridades del Estado.

APÉNDICE METODOLÓGICO

CONSTRUCCIÓN DE LA BASE DE DATOS

Las redes analizadas en esta obra están basadas en una base de datos propia, elaborada entre el 2022 y el 2024 a partir de la revisión de fuentes hemerográficas, páginas web, libros, directorios de organizaciones y entrevistas con informantes clave. El objetivo de la recolección de datos fue construir una base de afiliaciones, es decir, de personas participantes en organizaciones y eventos en los periodos teóricamente delimitados para el rastreo de procesos en la historia del organismo electoral y el instituto de transparencia.

La lógica de recolección de los datos fue similar a una estrategia de bola de nieve, en el sentido de que una persona, organización u evento devela vínculos significativos con otros, para continuar con el procedimiento. Sin embargo, no partí de una delimitación inicial de un universo de interés. Aunque inicialmente el proceso de búsqueda de información fue realizado a manera de experimentación, en la práctica seguí una lógica de recolección radial de datos. Utilizo este término para explicitar que la búsqueda de personas, eventos y organizaciones siempre estuvo orientada por un radio de interés: las instituciones ciudadanas. Aunque inicialmente esto puede asemejarse a una red egocentrada, en algunos momentos la búsqueda de información de afiliaciones derivó en ventos históricos o de directorios de organizaciones relevantes que podrían considerarse fuera del ámbito de las instituciones, a manera de nuevas vías de indagación, para después volver al centro de interés.

A manera de ejemplo, expongo el caso de los consejeros ciudadanos de 1994. Indagué las instituciones donde estudiaron, las organizaciones públicas y privadas de sus afiliaciones laborales previas, su participación en agrupaciones sociales o políticas, así como en eventos históricos relevantes y medios de comunicación. Como

un segundo paso adicioné información sobre con quiénes compartían vínculos, es decir, quiénes más participaban en la empresa, universidad, agrupación, partido o periódico³¹. En este punto podía adicionar un nuevo paso o no, dependiendo de la relación de las personas y organizaciones con el interés histórico; por ejemplo, si un consejero participó en la fundación de una revista, las personas de ese directorio llevan a otras organizaciones o eventos, a partir de los cuáles se puede iniciar una nueva búsqueda de datos de afiliación y nuevos pasos. Cuando los datos perdían referencia histórica, la estrategia fue volver al centro de las instituciones ciudadanas.

Adicionalmente, incorporé datos de afiliaciones no orientados por el interés radial pero sí por la relevancia analítica dada al contexto histórico. Con esto me refiero a los gabinetes presidenciales de los gobiernos incluidos en el periodo, así como dirigencias de partidos políticos y de las bancadas partidistas en el legislativo.

Los datos fueron sistematizados en tablas indicando el nombre de la persona, la entidad de afiliación, el tipo de entidad (partido, organización social, universidad, agencia del Estado, evento, etc.), el vínculo y los años en los que la relación fue identificada. El dato temporal fue de especial interés para la modelación de las redes; en ocasiones la información no estaba disponible o no pudo ser verificada, por lo que utilicé estimadores con un criterio de congruencia histórica, debido a que la ausencia de datos afectaría más a la construcción de la red que su precisión. La tabla trece es un ejemplo de cómo la información fue sistematizada:

³¹Regularmente los directorios o listas de participantes son incompletos o contienen demasiadas personas que rebasan el interés de vínculos significativos, por lo que la información está delimitada a núcleos organizativos o mandos superiores.

Tabla 13. Ejemplo de sistematización de afiliaciones.

Nombre	Afiliación	Año Inicio	Año Fin	Nota
ABEL BARRE- RA HERNAN- DEZ	IFE	2000	2003	CONSEJERO DIS- TRITAL
ABEL BARRE- RA HERNAN- DEZ	CONSEJER- OS CANTU	2000	2003	
ADOLFO AGUILAR ZINZER	MCD	1992	1992	MOVIMIENTO CIUDADANO POR LA DEMO- CRACIA
ADOLFO AGUILAR ZINZER	DIPUTADOS	1994	1997	DIPUTADO FEDERAL
ADOLFO AGUILAR ZINZER	CC_ PLE- BISCITO	1993	1993	CONSEJO CIU- DADANO DE OBSERVACION DEL PLEBIS- CITO EN EL DF

ADOLFO AGUILAR ZINZER	PRD	1994	1994	Campaña de Cárdenas
ADRIANA FAVELA HERREIRA	IFE	2002	2005	SUBDIRECTORA DE QUEJAS, DIRECCION JURIDICA
ADRIANA FAVELA HERREIRA	TEPJF	1998	2002	SECRETARIA INSTRUCTORA DE LA SALA SUPERIOR
ADRIANA FAVELA HERREIRA	TEPJF	2005	2008	MAGISTRADA DE SALA TOLUCA
ADRIAN ALCALA MENDEZ	INAI	2014	2020	SECRETARIO DE ACCESO A LA INFORMACION
ADRIAN ALCALA MENDEZ	INAI	2020	2024	COMISIONADO
ADRIAN ALCALA MENDEZ	COMAIP	2013	2013	

ALFREDO FIGUEROA FERNANDEZ	COMITE CONCIUDADANO 2007	2007	2007	Integrante
ALFREDO FIGUEROA FERNANDEZ	ALIANZA CIVICA	1994	1995	Fundador
ALFREDO FIGUEROA FERNANDEZ	PAN	2018	2018	coordinador de análisis político de Anaya
ALFREDO FIGUEROA FERNANDEZ	IFE	2005	2006	Consejo local
ALFREDO FIGUEROA FERNANDEZ	CONSEJO GENERAL	2008	2013	CONSEJERO

Fuente: Elaboración propia

Las tablas utilizadas para el análisis de las redes en los diferentes cortes de tiempo están disponibles en Github: <https://github.com/Hemgum/Redes-organismosciudadanos-Mx>

MODELADO Y TRATAMIENTO DE LA RED

La red fue analizada con el software Gephi versión 0.10 a través de dos formas: grafos bipartitos a partir de los datos de afiliación y grafos unimodales resultado de la proyección de la red original hacia relaciones solo entre unidades de afiliación y solo entre personas. Los cortes temporales fueron hechos a través de la herramienta de selección del programa, obteniendo redes particulares para cada periodo, en las que fueron eliminados los nodos sueltos; es decir, siempre se analizaron grafos completos. Como mencioné en la introducción, la detección de comunidades fue hecha con el algoritmo Leiden. Los parámetros usados en todos los casos fueron el uso de la función modularidad, una semilla aleatoria fija en el número siete y una resolución variable en cada caso; esta última no fue una decisión enteramente arbitraria, sino guiada por la obtención, como mínimo, de un índice de calidad de modularidad mayor a .60. En la gran mayoría de los casos, esto fue suficiente para que las comunidades resultantes tuvieran sentido de acuerdo al análisis histórico.

FUENTES DE INFORMACIÓN

Entre las fuentes utilizadas para extraer información de afiliaciones enlisto, de manera no exhaustiva (pues se complementan con la bibliografía), las siguientes:

- Periódico La Jornada en versión impresa y online
- Periódico El Universal online
- Revista Nexos versión impresa y online
- Revista Proceso versión impresa y online
- Revista Este País versión impresa
- <https://www.memoriapoliticademexico.org>

Entrevistas:

- Jesús Cantú Escalante
- Clara Jusidman de Bialostozky
- José Woldenberg Karakowsky
- Ricardo Becerra Laguna
- Ernesto Isunza Viera

- Miguel Basañez Ebergenyi
- Rafael Reygadas Gil

Libros:

Alcocer V., J. (1995). 1994: Diálogo, reforma y un testimonio. En Elecciones, diálogo y reforma. México: 1994 (pp. 201–225). Nuevo Horizonte Editores. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3825/6.pdf>

Alonso, J., & Ramírez Sáiz, J. M. (Eds.). (1997). La democracia de los de abajo en México (1. ed). La Jornada Ediciones: Consejo Electoral del Estado de Jalisco.

Basañez, M. E. (2023). ¿Quién manda en México? (Primera edición). MAPorrúa.

Carpizo, J. (1994). Algunos aspectos de la reforma federal electoral de 1994.

Castañeda, J. G. (2015). Amarres perros: Una autobiografía. Alfaguara.

Gallegos Cruz, C. (2018). La escritura de la democracia. Un estudio sobre las transformaciones de lo político y los discursos intelectuales en las revistas Vuelta y Nexos, 1976-2000 [Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora]. <https://mora.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1018/390/1/Tesis%20de%20maestr%C3%ADa.%20Cristhian.Gallegos.pdf>

Lajous, A. (2019). La sociedad civil v.s. La corrupción. Grijalbo. Mexico (Ed.). (1992). Crónica del gobierno de Carlos Salinas de Gortari: 1988 - 1994. Fondo de Cultura Económica.

Raphael, R. (2007). Los socios de Elba Esther (1. ed). Editorial Planeta Mexicana. Reygadas, R. (2004). Abriendo veredas: Iniciativas públicas y sociales de las redes de organizaciones civiles. Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia.

Rodríguez Ledesma, X. (2001). Escritores y poder: La dualidad republicana en México, 1968-1994. Universidad Pedagógica Nacio-

nal: Fondo Nacional para la Cultura y las Artes/Fondo Nacional para la Cultura y las Artes.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abers, R. (2021). O Papel da Burocracia na Construção das Políticas Públicas (Vol. 4, Número 82, pp. 101–128). Enap. https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6231/1/82_RebeccaAbers_final_compressed.pdf

Abers, R., Brandão, I., King, R., & Votto, D. (2018). Porto Alegre: Participatory Budgeting and the Challenge of Sustaining Transformative Change [World Resources Report Case Study]. World Resources Institute. www.citiesforall.org

Abers, R., & Keck, M. E. (2013). Practical authority: Agency and institutional change in Brazilian water politics. Oxford University Press.

Abers, R. N., Serafim, L., & Tatagiba, L. (2014). Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: A experiência na era Lula. *Dados*, 57, 325–357.

Ackerman, J. (2020, julio 31). ¿Un nuevo INE? Hechos y Derechos. <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/14924/15898>

Ackerman, J. M. (2007). Organismos autónomos y democracia. Siglo Veintiuno UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Aguilar, R., & Castañeda, J. G. (2007). La diferencia: Radiografía de un sexenio (1. ed). Grijalbo.

Aguilar, S., & Jesús Funes, M. (2011). De lo micro a lo macro en el análisis relacional de Charles Tilly. En M. Jesús Funes, A propósito de Tilly. Conflicto poder y acción colectiva (pp. 77–106). Centro de Investigaciones Sociológicas.

Aguilar Valenzuela, R. (2006). Las organizaciones de la sociedad civil en México: Su evolución y principales retos [Universidad Iberoamericana]. http://www.bib.uia.mx/tesis/pdf/014753/014753_04.pdf

Aguirre, A. (2023). Los dueños del Inai. *El Economista*. <https://www.eleconomista.com.mx/opinion/Los-duenos-del-Inai-20231127-0135.html>

Alcocer V., J. (1995). 1994: Diálogo, reforma y un testimonio. En Elecciones, diálogo y reforma. México: 1994 (pp. 201–225). Nuevo Horizonte Editores. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3825/6.pdf>

Almada Mireles, H. A. (2014). Transparencia o cinismo en el IFE: la actuación en el proceso federal 2006. En *Derecho a saber balance y perspectivas cívicas* (pp. 77–82).

Alonso, J., & Aziz Nassif, A. (2005). Campo electoral, espacios autónomos y redes: El consejo electoral del IFE (1996-2005). CIESAS.

Alonso, J., & Ramírez Sáiz, J. M. (Eds.). (1997). La democracia de los de abajo en México (1. ed). La Jornada Ediciones: Consejo Electoral del Estado de Jalisco.

Alonso Sánchez, J. (2020). México en movimiento en el cuarto lustro del siglo XXI. En J. Alonso Sánchez, A. Aziz Nassif, & E. Lomelí Valencia (Eds.), *Tres miradas al México de hoy*. Cátedra Jorge Alonso.

Astudillo, C. (2014). Cinco premisas en torno a la metamorfosis del IFE en autoridad electoral nacional. *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, 1(6). <https://doi.org/10.22201/ijj.24487910e.2014.6.10067>

Ávila, G. (2018, mayo). Las designaciones del INAI y por qué las aprobaron. *Animal Político*. <https://www.animalpolitico.com/analisis/invitades/las-designaciones-del-inai-y-los-factores-que-las-aprobaron>

Avritzer, L. (2010). *Las instituciones participativas en el Brasil democrático* (1a ed.). Universidad Veracruzana.

Avritzer, L. (2017). *The two faces of institutional innovation: Promises and limits of democratic participation in Latin America*. Edward Elgar Publishing.

Aziz Nassif, A. (2007). El retorno del conflicto. Elecciones y polarización política en México. *Desacatos*, 24, 13–54.

Aziz Nassif, A., & Isunza Vera, E. (2007a). La crisis del modelo electoral mexicano: Financiamiento, medios, instituciones y política social. 46.

Aziz Nassif, A., & Isunza Vera, E. (2007b). La crisis del modelo electoral mexicano: Financiamiento, medios, instituciones y política social. 46.

Aziz Nassif, A., & Isunza Vera, E. (2017). Las razones del fracaso democrático: Rupturas, capturas y resistencias. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS).

Azuara Arai, C. (2016). LA NATURALEZA DEL NUEVO IFAI: ENTRE MÁXIMO TRIBUNAL DE TRANSPARENCIA Y COORDINADOR DEL SISTEMA NACIONAL. En J. Peschard (Ed.), *Hacia el sistema nacional de transparencia* (pp. 107–128). UNAM.

Azuela, M. (2013). *Primera Cumbre Ciudadana para Construir un México Pacífico y Justo: Una historia que debe contarse*. Universidad Nacional Autónoma de México. Causa en Común. <https://causaencomun.org.mx/beta/wp-content/uploads/2018/03/Relatoria-1-Cumbre-Ciudadana1.pdf>

Barabási, A.-L. (2019). *La fórmula: Las leyes universales del éxito* (A. Barguñó Viana, Trad.; Primera edición). Conecta/Penguin Random House Grupo Editorial. Barrientos Del Monte, F., & Añorve Añorve, D. (2014). MÉXICO 2013: ACUERDOS, REFORMAS Y DESCONTENTO. *Revista de ciencia política* (Santiago), 34(1), 221–247. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2014000100011>

Basáñez, M. E. (2023). *¿Quién manda en México?* (Primera edición). MAPorrúa.

Beatty Riedl, R., & Roberts, K. M. (2022). *Critical Junctures, Contingency, and Models of Institutional Change*. En G. L. Munck & D. Collier (Eds.), *Critical Junctures and Historical Legacies*. Rowman & Littlefield.

Becerra, R. (2006, octubre 1). El IFE: Su ejército de ciudadanos. <https://www.nexos.com.mx/?p=8367>

Becerra, R., Woldenberg, J., & Salazar, P. (2011). *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas* (4a ed.). Cal y Arena.

Becerril, A. (1997, mayo 21). Se debe garantizar que el instituto no estará a disposición oficial: PRD. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/1997/05/21/prd.html>

Biaocchi, G., & Ganuza, E. (2016). *Popular Democracy The Paradox of Participation*. Stanford University Press. Boissevain, J. (2003). *Coaliciones*. En F. Requena Santos, *Análisis de redes sociales: Orígenes, teorías y aplicaciones* (pp. 147–183). Centro de Investigaciones Sociológicas.

Campos Barrera, L. V., Castedo Manly, A., & Chaidez Castaño, M. (2020). *La Alianza para el Gobierno Abierto, una visión desde Sociedad Civil*. <https://agua.org.mx/wp-content/uploads/2021/12/Alianza-para-el-Gobierno-3ra-edicion-2021-COMPLETO-3.pdf>

Castañeda, J. G. (2015). *Amarres perros: Una autobiografía*. Alfaguara.

Castellanos Hernández, E. (1998). *Las reformas de 1996*. México: Centro de Investigación Científica Ing. Jorge L. Tamayo.

Chalmers, D. (2000). *Vínculos de la sociedad civil con la política*. Nueva Sociedad, 28.

Chávez Becker, C. C., González Ulloa, P., & Venegas Maldonado, G. A. (2016). *Retos, perspectivas y horizontes de las organizaciones de la sociedad civil en México*. Los caminos hacia una reforma de la

LFFAROSC. <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/4098>

Checa Gutiérrez, M. I. (2022, abril 4). ¿Designaciones por mérito en el INAI? SinEmbargo MX. <https://www.sinembargo.mx/04-04-2022/4156669>

Cisneros Yescas, G. I. (2012). La movilización por la anulación del voto en 2009: Una nueva forma de protesta política. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 57(215), 161–180.

Collier, D., & Munck, G. L. (Eds.). (2022). *Critical junctures and historical legacies: Insights and methods for comparative social science*. Rowman & Littlefield.

Collier, R. B., & Collier, D. (2002). *Shaping the political arena: Critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America*. University of Notre Dame Press.

Cook, K. S. (2003). La vinculación de actores y estructuras desde las perspectivas de las redes de intercambio. En F. Requena Santos, *Análisis de redes sociales. Orígenes, teoría y aplicaciones* (pp. 478–499). Centro de Investigaciones Sociológicas.

Cook, K. S., Emerson, R. M., Gillmore, M. R., & Yamagishi, T. (1983). The Distribution of Power in Exchange Networks: Theory and Experimental Results. *The American Journal of Sociology*, 89(2), 275–305.

Córdova Vianello, L. (2011). Incumplimiento de la Ley y pérdida de credibilidad en las instituciones. En E. Gutiérrez Garza (Ed.), *Cambiar México con participación social* (pp. 256–270). Senado de la República. UANL. Siglo XXI editoriales.

Dagnino, E. (2004). *Sociedad Civil, Participación y Ciudadanía en Brasil*. https://www.academia.edu/3059216/Sociedad_Civil_Participaci%C3%B3n_y_Ciudadan%C3%ADa_en_Brasil

Dagnino, E., Rivera, A. O., & Panfichi, A. (2006). *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. Fondo de Cultura Económica.

Dahl, R. A. (1991). Los dilemas del pluralismo democrático. *Autonomía versus control*.

Del Tronco, J. (2019, febrero 8). La democracia participativa en México. ¿Hay condiciones para ejercerla? <https://oraculus.mx/2019/02/08/la-democracia-participativa-en-mexico-hay-condiciones-para-ejergerla/>

Diani, M., & McAdam, D. (Eds.). (2003). *Social movements and networks: Relational approaches to collective action*. Oxford University Press.

Estévez, F., Magar, E., & Rosas, G. (2008a). Partisanship in non-partisan electoral agencies and democratic compliance: Evidence from Mexico's Federal Electoral Institute. *Electoral Studies*, 27, 257–271. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2007.11.013>

Estévez, F., Magar, E., & Rosas, G. (2008b). Partisanship in non-partisan electoral agencies and democratic compliance: Evidence from Mexico's Federal Electoral Institute. *Electoral Studies*, 27, 257–271. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2007.11.013>

Evans, P. (1996). Government action, social capital and development: Reviewing the evidence on synergy. *World Development*, 24(6), 1119–1132. [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(96\)00021-6](https://doi.org/10.1016/0305-750X(96)00021-6)

Falleti, T. G., & Lynch, J. F. (2009a). Context and Causal Mechanisms in Political Analysis. *Comparative Political Studies*, 42(9), 1143–1166. <https://doi.org/10.1177/0010414009331724>

Falleti, T. G., & Lynch, J. F. (2009b). Context and Causal Mechanisms in Political Analysis. *Comparative Political Studies*, 42(9), 1143–1166. <https://doi.org/10.1177/0010414009331724>

Falleti, T. G., & Mahoney, J. (2015). The comparative sequential method. En J. Mahoney & K. Thelen (Eds.), *Advances in Comparative-Historical Analysis* (1a ed., pp. 211–239). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781316273104.009>

Falleti, T. G., & Riofrancos, T. N. (2018). Endogenous Participation: Strengthening prior consultation in extractive economies.

World Politics, 70(1), 86–121. <https://doi.org/10.1017/S004388711700020X>

Flores, N. (2022, enero 24). Privatiza IFAI su centro de estudios, por Nancy Flores. Contralinea. <https://web.archive.org/web/20220124015821/https://www.voltairenet.org/article155709.html>

Gallegos Cruz, C. (2018). La escritura de la democracia. Un estudio sobre las transformaciones de lo político y los discursos intelectuales en las revistas Vuelta y Nexos, 1976-2000 [Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora]. <https://mora.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1018/390/1/Tesis%20de%20maestr%C3%ADa.%20Cristhian.Gallegos.pdf>

Ganuza Fernández, E. G., & Francés García, F. J. (2008). ¿A qué llamamos participar en democracia? Diferencias y similitudes en las formas de participación. REVISTA INTERNACIONAL DE SOCIOLOGÍA (RIS), LXV1(49), 89–113.

Garduño, R., & Méndez, E. (2011, diciembre 16). Consuman PRI, PAN y PRD reparto de cuotas en el IFE. La Jornada. <https://www.jornada.com.mx/2011/12/16/politica/007n1pol>

Garduño, R. & Méndez, Enrique. (2007, diciembre 12). Acuerdo político, no calificación, para definir consejeros: Gamboa. La Jornada. <https://www.jornada.com.mx/2007/12/12/index.php?section=politica&article=003n1pol>

Garrido de Sierra, S. (2017). La educación de los mandarines mexicanos, 1970-2014. Revista mexicana de investigación educativa, 22(72), 295–324.

Gayosso, R. S. (2014). El IFAI a revisión: Transparencia y rendición de cuentas, 2003-2013. FLACSO México.

Gil Mendieta, J., & Schmidt, S. (1999). La red política en México. Modelación y análisis por medio de la teoría de gráficas. IIMAS-UNAM.

Gil Mendieta, J., & Schmitdt, S. (1999). La red política en México: Modelación y análisis por medio de la teoría de fráficas. UNAM. Instituto de Investigaciones en Matemáticas Aplicadas y en Sistemas.

Goldfrank, B. (2006). Los procesos de “presupuesto participativo” en América Latina: Éxito, fracaso y cambio. *Revista de ciencia política* (Santiago), 26(2). <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2006000200001>

Gómez Tagle, S. (2010). Instituciones públicas y transparencia electoral, 1977-2002. En *Los grandes problemas de México. Desigualdad social* (Vol. V, pp. 339–376). El Colegio de México. <https://2010.colmex.mx/16tomos/V.pdf>

González Ponce, B. E. (s/f). Sociedad civil y democratización en México. Caso Alianza Cívica 1994 – 1997.

Grau, N. C. (2003). Responsabilización por el control social. En *Cuadernos de ciencias sociales*. FLACSO, sede Costa Rica.

Grupo Reforma. (2024). ¡YA BASTA! El despertar de un País: A diez años de la marcha contra la inseguridad. https://gruporeforma.reforma.com/libre/offlines/pdf/archivos/%5B1%5D_Ya_basta.pdf

Gurza Lavalle, A., Euzeneia, C., Dowbor, M., & Szwako, J. (2019). Movimentos sociais e institucionalização: Políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição. Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Gurza Lavalle, A. G. (2017). Más allá de la paradoja en Pitkin Por una concepción dual de la representación. *Andamios, Revista de Investigación Social*, 14(35), 123. <https://doi.org/10.29092/uacm.v14i35.574>

Gurza Lavalle, A., Houtzager, P. P., & Castello, G. (2006). Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, (67), 49–103. <https://doi.org/10.1590/S0102-64452006000200004>

Gurza Lavalle, A., & Isunza Vera, E. (2022). O que quer dizer participação aqui e hoje?... En D. Rezende de Almeida, L. Tatagiba, A.

Gurza Lavalle, & M. Kunrath Silva (Eds.), Participação e activismos: Entre retrocessos e resistências. Zouk.

Gurza Lavalle, A., & Szwako, J. (2023). Social Movements and Modes of Institutionalization. En F. M. Rossi (Ed.), *The Oxford Handbook of Latin American Social Movements* (p. 777). Oxford University Press.

Hernández González, C. (2020, febrero 27). Designaciones del INE: Breve balance histórico [Proceso]. *El Juego de la Suprema Corte*. <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/designaciones-del-ine-breve-balance-historico/Hernández>

López, J. (2003, noviembre 3). Astillero. https://web.jornada.com.mx/2003/11/03/004a1pol.php?fly=2&origen=index.html&utm_source=pocket_shared

Hernández, M. I., & Parra, L. P. (Eds.) (with Espinosa Martínez, R., García Briones, A. L., Schejtman, M., Maya, L., Hernández, M., Vaca Arizmendi, M. G., Cruz, S., Gordillo, J., Toro, J. del, & Badillo, P.). (2017). *Cabildeo ciudadano y democracia en México: 10 años de sociedad civil e incidencia efectiva* (Primera edición). Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República: Centro de Colaboración Cívica, A.C.

Hernández Rodríguez, R. (1992). ¿Del corporativismo a la contienda electoral? En *Relaciones corporativas en un periodo de transición* (pp. 149–172). Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales.

Hernández Vicencio, T. (2008). ¿Integrados o marginados?: El Partido Acción Nacional. *Política y cultura*, (29), 217–244. Hevia de la Jara, F., & Isunza Vera, E. (2012). Participación acotada: Consejos consultivos en incidencia en políticas públicas en el ámbito federal mexicano. En M. A. Cameron, E. Hershberg, & K. E. Sharpe (Eds.),

Nuevas institutones de democracia participativa en América Latina: La voz y sus consecuencias (pp. 105–136). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México.

Hevia de la Jara, F. J. (2007). El programa oportunidades y la construcción de ciudadanía. Ejercicio y protección de derechos en un programa de transferencias condicionadas en México. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.

Hibou, B. (2015). *The Bureaucratization of the World in the Neo-liberal Era*. Palgrave Macmillan US. <https://doi.org/10.1057/9781137495280>

Illades, C. (2012). *La inteligencia rebelde: La izquierda en el debate público en México, 1968-1989* (1. ed). Océano.

INAI. (2019). Encuesta Nacional de Percepción Ciudadana, INAI 2019. INAI. https://home.inai.org.mx/wp-content/documentos/EstudiosInai/INAI_Para%CC%81metro_2019_V8.pdf

INETV. (2023, octubre 19). Sesión Extraordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral [Video recording]. <https://www.youtube.com/watch?v=BPcxFo0TLm4>

Islas López, J., Lunz Pla, I., Nava Gomar, S., Rock Lechón, R., Salomón Delgado, L. E., Solana, L. J., & Villamil, J. (2020). *La Agenda Democrática del Grupo Oaxaca: Balance y Futuro*. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

Isunza, E., & Gurza Lavalle, A. (2010). *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*.

Isunza Vera, E. (2001). *Las tramas del alba: Una visión de las luchas por el reconocimiento en el México contemporáneo, (1968-1993)* (1. ed). CIESAS: Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial.

Isunza Vera, E. (2004). *El reto de la confluencia. Los interfaces socio-estatales en el contexto de la transición política mexicana (dos casos para la reflexión)*. Universidad Veracruzana.

Isunza Vera, E., & Gurza Lavalle, A. (2024). Democratizing the State. Social Accountability and Social Control Regimes in Mexico and Brazil. De Gruyter.

Lajous, A. (2019). La sociedad civil v.s. La corrupción. Grijalbo.

Landemore, H. (2020). Open democracy: Reinventing popular rule for the twenty-first century. Princeton University Press.

Leal Martínez, A. (2014). De pueblo a sociedad civil: El discurso político después del sismo de 1985. *Revista Mexicana de Sociología*, 76(3), Article 3. <https://doi.org/10.22201/iis.01882503p.2014.3.46446>

Luna, M. (2020). El vínculo entre las élites empresariales mexicanas y los expertos: Expandiendo las fronteras del mercado. *Revista Española de Sociología*, 29, 487–501. <https://doi.org/10.22325/fes/res.2020.31>

Mahoney, J. & Thelen. (2010). Explaining institutional change. Cambridge University Press.

Mair, P. (2013). Ruling the Void: The hollowing of Western democracy. Verso.

Máiz, R. (2011). Las dos lógicas de la explicación en la obra de Charles Tilly: Estados y repertorios de protesta (pp. 49–78).

Mann, M. (2007). El poder autónomo del estado: Sus orígenes, mecanismos y resultados. *Relaciones Internacionales*, (5), Article 5.

Martínez-Palacios, J. (2021). La burocratización neoliberal de la participación ciudadana en España. *Revista Internacional de Sociología*, 79(2), Article 2. <https://doi.org/10.3989/ris.2021.79.2.20.48>

Moreno Delgado, D. P. (2019). Élites intelectuales y políticas: El caso de Nexos [Universidad Nacional Autónoma de México]. <http://132.248.9.195/ptd2019/marzo/0786913/0786913.pdf>

O'Donnell, G. A., & Schmitter, P. C. (1994). Transiciones desde un gobierno autoritario. Paidós.

Offe, C. (1996). La institucionalización de la influencia de las asociaciones. Un atolladero de la política de la ordenación. En *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales* (Colección). Sistema.

Olvera, A. (1999). Los modos de recuperación contemporánea de la sociedad civil. En *La sociedad civil: De la teoría a la realidad* (1a ed., pp. 27–54). El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos.

Olvera, A., & Galindo, J. (2020). *Narrativas de los sistemas estatales anticorrupción en México: Reflexiones desde lo local*. Universidad Veracruzana, CIDE.

Olvera, A. J. (2002). Accountability Societal en México: La Experiencia de Alianza Cívica. En E. Peruzzotti & C. Smulovitz (Eds.), *Controlando la política: Ciudadanos y medios en las nuevas democracias Latinoamericanas*. Temas.

Olvera, A. J. (Ed.). (2010). *La democratización frustrada: Limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México* (1. ed). CIESAS.

Palma Cabrera, E., & Cerva Cerna, D. (2014). La importancia de las instituciones y la organización de las mujeres: El cumplimiento de la cuota de género en las elecciones federales mexicanas de 2012. *Política y gobierno*, 21(2), 291–325.

Pantin, L., & Marin, G. (2019, marzo 5). Los ministros de la Suprema Corte deben ser (y parecer) independientes. Proceso. <https://www.proceso.com.mx/opinion/2019/3/5/los-ministros-de-la-suprema-corte-deben-ser-y-parecer-independientes-221167.html>

Parametría. (s/f). Califican bien al INE pero desconfían más de resultados electorales | PARAMETRIA. Recuperado <http://www.parametria.com.mx/estudios/califican-bien-al-ine-pero-desconfian-mas-de-resultados-electorales/>

Parametría. (2015, junio 6). Califican bien al INE pero desconfían más de resultados electorales | PARAMETRIA. <http://www.parametria.com.mx/estudios/califican-bien-al-ine-pero-desconfian-mas-de-resultados-electorales/>

parametria.com.mx/estudios/califican-bien-al-ine-pero-desconfian-mas-de-resultados-electorales/

Peña, V. S. (2018). Ciudadanización de organismos públicos. Diseño organizacional y democratización de las decisiones públicas a partir de un caso. *Estudios Políticos*, (45), Article 45. <https://doi.org/10.22201/fcpys.24484903e.2018.45.67132>

Peruzzotti, E. (2019). Post-liberal and Post-populist Democracy: Rethinking Democratic Representation. *Chinese Political Science Review*, 4(2), 221–237. <https://doi.org/10.1007/s41111-019-00123-3>

Peruzzotti, E., & Smulovitz, C. (2002). *Controlando la política: Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas* (1a ed.). Temas.

Prud'homme, J. F. (2014). *Coyunturas y cambio político* (Primera edición). El Colegio de México.

Prud'homme, J.-F. (2010). El Sistema de Partidos. En S. Loaeza (Ed.), *Instituciones y Procesos Políticos* (pp. 121–158). El Colegio de México.

Przeworsky, A. (1998). El Estado y el ciudadano. *Política y gobierno*, 341–379.

Rabotnikof, N. (1992). Corporativismo y democracia: Una relación difícil. En M. Luna & R. Pozas (Eds.), *Relaciones corporativas en un periodo de transición*. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.

Ramírez, C. (2013, enero 23). Ifai: Lodazal, desprestigio y final – El Financiero. *El Financiero*. <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/carlos-ramirez/ifai-lodazal-desprestigio-y-final/>

Ramírez Gallegos, F. (2005). *La insurrección de abril no fue solo una fiesta*. Taller El Colectivo.

Raphael, R. (2007). *Los socios de Elba Esther* (1. ed). Editorial Planeta Mexicana.

Raziel, Z. (2022). Una encuesta del propio INE muestra que la mayoría de mexicanos respalda la reforma electoral de López

Obrador. El País. https://elpais.com/mexico/2022-11-02/una-encuesta-del-propio-ine-muestra-que-la-mayoria-de-mexicanos-respalda-la-reforma-electoral-de-lopez-obrador.html?ssm=TW_MX_CM&s=08

Rehfeld, A. (2006). Towards a general theory of political representation. *Journal of Politics*, 68(1), 1–21. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2508.2006.00365.x>

Reygadas, R. (2004). Abriendo veredas: Iniciativas públicas y sociales de las redes de organizaciones civiles. *Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia*.

Reygadas Robles Gil, R. (2022). Surgimiento y participación de organizaciones de la sociedad civil en la transformación de México y algunos desafíos actuales, 1968-2020. *Desacatos. Revista de Ciencias Sociales*, (69), 28–47.

Reynaldo, Y., & Somuano, M. F. (2013). Estudio sobre la confianza en el Instituto Federal Electoral (Número 4). *El Colegio de México*.

Rivera-Ottenberg, A. (2009). Against All Odds: Participatory Local Governance and The Urban Poor in Chile. En A. Selee & E. Peruzzotti (Eds.), *Participatory Innovation and Representative Democracy in Latin America* (pp. 89–125). Woodrow Wilson Center Press.

Rodríguez Ledesma, X. (2001). *Escritores y poder: La dualidad republicana en México, 1968-1994*. Universidad Pedagógica Nacional: Fondo Nacional para la Cultura y las Artes/Fondo Nacional para la Cultura y las Artes.

Rodríguez, R. H. (1991). La reforma interna y los conflictos en el PRI. *Foro Internacional*, 222–249.

Rodríguez, T. N. (2017). Los usos estratégicos de la observación electoral. El caso de la Alianza Cívica en México (1994-2012). *Foro Internacional*, 52(3), 686. <https://doi.org/10.24201/fi.v52i3.2452>

Rollinger, C., Düring, M., Stark, M., & Gramsch, R. (2017). Editors' Introduction. *Journal of Historical Network Research*, 1(1), Article 1. <https://doi.org/10.5072/jhnr.v1i1.19>

Rosanvallon, P. (2007). *La contrademocracia*. Manantial.

Saiz Valenzuela, A. M. (2013). Las dos caras de las elecciones. *Desacatos*, (42), 63–78.

Salas-Porras, A. (2014). Las élites neoliberales en México: ¿cómo se construye un campo de poder que transforma las prácticas sociales de las élites políticas? *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 59(222), 279–312. [https://doi.org/10.1016/S0185-1918\(14\)70219-3](https://doi.org/10.1016/S0185-1918(14)70219-3)

Salas-Porras, A. (2017). Think Tank Networks in Mexico: How They Shape Public Policy and Dominant Discourses. En A. Salas-Porras & G. Murray (Eds.), *Think Tanks and Global Politics* (pp. 25–51). Palgrave Macmillan US. https://doi.org/10.1057/978-1-137-56756-7_2

Salas-Porras, A. (2018). Conocimiento y poder: Las ideas, los expertos y los centros de pensamiento en México. Foca.

Schmitter, P. C. (1985). Neocorporatismo y Estado. *Reis*, (31), 47–77.

Schneider, C., & Welp, Y. (2015). Diseños institucionales y (des)equilibrios de poder: Las instituciones de participación ciudadana en disputa. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 60(224), 15–43. [https://doi.org/10.1016/S0185-1918\(15\)30002-7](https://doi.org/10.1016/S0185-1918(15)30002-7)

Selee, A., & Peruzzotti, E. (2009). *Participatory Innovation and Representative Democracy in Latin America*. Johns Hopkins University Press.

Semo, I. (1993). Democracia de élite versus democracia social: Los paradigmas de la pretransición mexicana. En *La transición interrumpida. México 1968-1988* (pp. 191–228). Universidad Iberoamericana.

Serra, G. (2012). The risk of partyarchy and democratic backsliding: Mexico's electoral reform. <http://repositorio-digital.cide.edu/handle/11651/1356>

Sieder, R., Schjolden, L., & Angell, A. (Eds.). (2011). La judicialización de la política en América Latina (A. Supelano, Trad.; Primera edición). Publicaciones de la Chata.

Skocpol, T., Cobb, R. V., & Klostad, C. A. (2005). Disconnection and Reorganization: The Transformation of Civic Life in Late-Twentieth-Century America. *Studies in American Political Development*, 19(2), 137–156. <https://doi.org/10.1017/S0898588X0500009X>

Tadeo, J. (2014, mayo 7). México: Senado designa a los siete comisionados del #NuevoIFAI. *Global Voices en Español*. <https://es.globalvoices.org/2014/05/07/mexico-senado-designa-a-los-siete-comisionados-del-nuevoifai/>

Tarrow, S. (2022). Mobilization, Protest, and Conflicts of the 1960s What Is the Legacy, and How Did It Unfold? En *Critical junctures and historical legacies: Insights and methods for comparative social science*.

Tilly, C. (2005). *Trust and Rule*. Cambridge University Press.

Tilly, C. (2010). *Democracia*. Akal.

Ugalde, L. C. (2020, noviembre 1). Designación de Comisionados del INAI: La metodología, un ejemplo de transparencia a seguir. <https://www.lja.mx/2020/11/designacion-de-comisionados-del-inai-la-metodologia-un-ejemplo-de-transparencia-a-seguir-arcana-imperii/>

Urrutia, A., & Martínez, F. (2019, junio 19). En defensa del negocio comicial, las televisoras atacan hasta al IFE. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/2009/06/19/politica/014n2pol>

Valdez, A. H. (2014). Reflexión en torno al proceso de nombramiento de los comisionados del “nuevo IFAI”. <https://api.semantic.scholar.org/CorpusID:171650289>

Waldner, D. (2022). Qualitative Causal Inference and Critical Junctures. En D. Collier & G. L. Munck, *Critical junctures and historical legacies: Insights and methods for comparative social science*. Rowman & Littlefield.

Welp, Y. (2015). Cuando Todo Lo Sólido Se Desvanece En Twitter. *Análisis Del Movimiento Social #yosoy132* (México 2012). *Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, 20(2), 417–439.

Woldenberg, J. (2012). *Historia mínima de la transición democrática en México*. El Colegio de México.

Zárate, A. (2019). La generación de 1994 que marcó historia: Grupo San Ángel (Primera edición impresa en México). Planeta.

Zaremborg, G., & de Almeida, D. R. (2022). *Feminisms in Latin America: Pro-choice Nested Networks in Mexico and Brazil* (1a ed.). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108919258>

Zaremborg, G., Guarneros-Meza, V., & Gurza Lavalle, A. (Eds.). (2017). *Intermediation and Representation in Latin America: Actors and Roles Beyond Elections*. Springer International Publishing. <http://doi.org/10.1007/978-3-319-51538-0>

Zaremborg, G., Isunza Vera, E., & Gurza Lavalle, A. (2015, mayo 8). The Gattopardo Era: Innovation and Representation in Mexico in Post-Neoliberal Times. Penn Program on Democracy, Citizenship and Constitutionalism (Penn DCC) Conference on “Post-Neoliberal Latin America”. <https://doi.org/10.9783/9780812294552-013>

Zaremborg, G., & Welp, Y. (2020). Más allá de enfoques utópicos y distópicos sobre innovación democrática. *Recerca: revista de pensament i anàlisi*, 1(25), 1–20.



{LE:DS}
LABORATORIO DE ESTRUCTURAS Y
DINÁMICAS SOCIALES