

¿Quiénes son los ciudadanos? Redes de participación en la historia de las instituciones ciudadanas en México

Héctor Manuel Gutiérrez Magaña¹

CIESAS Golfo, México

RESUMEN

Lo ciudadano como atributo institucional es una forma de legitimidad construida mediante redes de participación, donde destacan figuras de autoridad reconocidas. El análisis de las trayectorias del organismo electoral y el órgano de transparencia mexicanos (1989-2021) mediante Análisis de Redes Históricas (ARH), revela cómo su legitimidad se articuló mediante vínculos estables entre actores estatales, partidos políticos y organizaciones de la Alta Sociedad Civil (ASC). La investigación, basada en seguimiento histórico de actores y eventos, identifica comunidades de interacción, así como organizaciones y personas centrales que adquirieron estatus representativo de lo ciudadano. Esta representación no deriva de principios abstractos, sino de redes concretas de participación que delimitan actores y formas de intervención en lo público. Lo ciudadano, aunque diferenciado discursivamente de la contienda partidista, emerge del reconocimiento en redes de interacción con los propios actores políticos. Esta simbiosis, sumada a relaciones de participación endógenas, son condición de un problema histórico de legitimidad de las instituciones ciudadanas en México. Las disputas actuales por la razón de ser de estos organismos se reinterpretan como disputas por reconfigurar estas redes establecidas de influencia institucional.

Palabras clave: *Participación Ciudadana – Redes en la Historia – Encajes Institucionales – Representación Política.*

Who Are the Citizens? Networks of Participation within Citizen Institutions in Mexico

ABSTRACT

Citizenship as an institutional attribute is a form of legitimacy constructed through participation networks, where recognized authority figures play a prominent role. The analysis of the trajectories of Mexico's electoral authority and transparency agency (1989–2021), using Historical Network Analysis (HNA), reveals how their legitimacy was built through stable ties among state actors, political parties, and organizations of High Civil Society (HCS). Based on the historical tracking of actors and events, the research identifies communities of interaction, as well as central individuals and organizations that acquired a representative status of the citizen. This representation does not stem from abstract principles, but from concrete participation networks that define the actors and forms of intervention in public affairs. Although discursively distinguished from partisan competition, the citizen emerges through recognition within interaction networks shared with political actors themselves. This symbiosis, along with endogenous participation dynamics, constitutes a historical problem of legitimacy for citizen-based institutions in Mexico. Current disputes over the very purpose of these agencies are thus reinterpreted as struggles to reconfigure established networks of institutional influence.

Key words: *Citizen Participation – Historical Networks – Institutional Fit – Political Representation.*

¹ Contacto con los autores: Héctor Manuel Gutiérrez Magaña (hectormgum@outlook.com)

El diseño del Instituto Federal Electoral (IFE) en México a partir de la segunda mitad de los noventa suele ser un ejemplo de control ciudadano sobre una institución del Estado (Avritzer, 2017; Isunza Vera, 2004). Transformado en Instituto Nacional Electoral (INE), el organismo fue objeto de una iniciativa de reforma del presidente Andrés Manuel López Obrador durante el 2021, para elegir a sus autoridades vía sufragio popular. Pese a contar con la aprobación de la mayor parte de la población, la propuesta suscitó las movilizaciones más numerosas en contra de este gobierno, enmarcadas en la defensa de una institución ciudadana (Raziel, 2022).

Aunque pareciera sentido común, no resulta claro a qué refiere el atributo ciudadano de una institución del Estado. Como discurso, es una forma de legitimidad que se construye en diferenciación con aquella que se disputa en la competencia partidista por el ejercicio del poder estatal. Por eso lo ciudadano se superpone con la independencia como un atributo de un tipo de autoridad, encargada de dirigir un aparato estatal que ejerce funciones de control sobre las instituciones del gobierno representativo (Ackerman, 2014; Alonso & Aziz Nassif, 2005; Alonso, & Aziz Nassif, 2009; Estévez et al., 2008; Isunza Vera, 2004). Entonces, ¿quién es son los ciudadanos?

No es evidente responder que se trata del conjunto de la sociedad. Las explicaciones sobre la calidad ciudadana tienen un carácter de diferenciación no solo frente a intereses y agrupaciones partidistas, sino en referencia a públicos que demandan la existencia de este tipo de instituciones y se involucran en su funcionamiento. Como legitimidad, lo ciudadano apela a una representación universal, pero se verifica en públicos concretos, por lo que es común que la historia de las instituciones ciudadanas contenga referencias a nombres propios, ya sea personas u organizaciones públicamente destacadas.

En este artículo propongo examinar la legitimidad de las instituciones ciudadanas a través de los públicos involucrados en su devenir, analizados como redes de intercambio estabilizadas en el tiempo, que forman encajes institucionales como puntos de acceso que las agrupaciones de la sociedad construyen en el Estado (Gurza Lavalle et al., 2019), de lo que se esperan efectos de construcción de poder para actores que ganan un estatus de autoridad, no como resultado de una concesión estatal, sino de manera similar a lo que Abers y Keck denominan autoridad práctica: una mezcla de reconocimiento, habilidades y capacidades (Abers & Keck, 2013).

El argumento es tributario de una perspectiva teórica relacional de las interacciones socioestatales. El concepto de redes es un observable empírico de vínculos entre actores (individuales y colectivos) a través de su participación en procesos de construcción institucional. En este sentido, considero el reconocimiento como un indicador de la legitimidad representativa de lo ciudadano, observable en actores con autoridad práctica.

Un primer objetivo de este texto es analizar la representatividad ciudadana a través de redes de participación involucradas en la construcción de dos organismos valorados como ciudadanos en México: el IFE/INE, y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), después convertido en Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). Un segundo objetivo es de tipo metodológico. Para examinar los públicos involucrados en las trayectorias de las instituciones ciudadanas y la relación con su legitimidad recurro al análisis de redes en la historia (ARH), método que contribuye con el análisis de procesos, vinculando cadenas de eventos y episodios con resultados particulares en el tiempo por medio de medidas de análisis de redes, particularmente la centralidad de actores y la detección de comunidades.

El ARH es una adaptación del término historical network analysis (HNA), que refiere no a redes preexistentes sino construidas como parte del estudio de procesos históricos. El ARH es una herramienta subsidiaria de métodos que se basan en la construcción de narrativas causales de tipo procesual, como el process tracing. Argumento que medidas como la centralidad o la formación de comunidades son rastros, es decir, indicadores de procesos. El ARH también es subsidiario del institucionalismo histórico. Las medidas de centralidad y la detección de comunidades permiten identificar encajes institucionales, así como inferir aquellos actores que ganan reconocimiento como autoridad.

Para trabajar sobre los objetivos referidos recurro a una base de datos de afiliaciones y co-participación de personas entre 1989 y el 2021, periodo que va desde la creación del IFE hasta el año en que se propuso la reforma del INE, previo a las manifestaciones masivas en contra. La identificación de las relaciones estuvo orientada por la observación de la participación pública de actores (individuales y colectivos) en eventos significativos en la trayectoria de ambas instituciones: su creación, episodios públicos de conflicto y procesos de reforma. El análisis de la red es de tipo longitudinal, a través de la comparación de ventanas temporales y una narrativa contextual.

En la primera sección del texto discuto el concepto de instituciones ciudadanas como un problema de representación política, vinculado a iniciativas de acción colectiva orientadas a influir en la política pública, que construyen encajes institucionales con efectos de poder sobre actores que adquieren carácter de intermediarios. En diálogo con debates en la teoría democrática, expongo la pertinencia de estudiar la relación entre participación ciudadana y reconocimiento en redes de intercambio para identificar formas de la legitimidad ciudadana. En orden lógico, expongo las características del caso estudiado, la construcción de los datos y la estrategia de análisis de la red.

En la segunda parte del artículo expongo las características de las redes que dotaron de una cualidad ciudadana al IFE en los años noventa y su ausencia en los primeros años del primer gobierno de alternancia en México, en congruencia con el diagnóstico sobre la partidización del organismo electoral. En la tercera sección analizo la formación de un dominio de agencia endógeno a las instituciones ciudadanas, con efectos de poder para un conjunto de organizaciones que denomino Alta Sociedad Civil (ASC), por sus características de especialización y sus relaciones simbióticas con la élite política, además de identificar personas con altas medidas de intermediación, como representativas de la legitimidad de autoridades ciudadanas.

Con estos datos, argumento que la legitimidad ciudadana del IFE/INE e IFAI/INAI se construyó de forma autorreferenciada en una red de intercambio que adquirió características de coalición política, con poca conexión con un partido que ganó condición de predominante a partir del 2018. Esto me permite explicar los conflictos públicos por la reforma del INE a partir del 2021 en términos de disputa por las conexiones para influir en el Estado.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y ENCAJES INSTITUCIONALES

El instituto electoral y el órgano garante de transparencia en México comparten un sentido público de instituciones ciudadanas, adjetivo que suele referir a una demanda de la sociedad para depositar el ejercicio de una función del Estado en cuerpos independientes que tomen decisiones basadas en el interés general y no de los partidos políticos, percibidos como poco confiables y de intereses fácciosos (Córdova Vianello, 2011). Lo ciudadano también es un atributo reputacional de las autoridades de dichas instituciones, en la medida que son reconocidas como ciudadanos independientes por corrientes de la opinión pública (Alonso & Aziz Nassif, 2005; Isunza Vera, 2004).

Las instituciones ciudadanas contienen un problema de representación política, advertido por algunos estudios sobre instituciones participativas (Annunziata, 2018; Gurza Lavalle et al., 2006; Zaremba et al., 2017). Si toda actividad política es mediada, lo ciudadano gana materialidad en actores que portan determinados atributos que les permiten ser reconocidos como tal, hablar en nombre de un conjunto que se define como la sociedad y se diferencia de la clase política.

La propia referencia a una demanda social es un inicio para delimitar el objeto de análisis, pues si bien se puede inferir la existencia de un clamor general a partir de datos agregados como encuestas, su formulación pública es hecha por personas que participan en diversas iniciativas de acción colectiva, muchas de las cuales están orientadas a garantizar la traducción del reclamo en una acción concreta en las políticas públicas. Lo ciudadano entonces, refiere a públicos concretos que participan como demandantes de las instituciones y de su construcción. Se trata de personas y organizaciones con un rol activo en el diseño de las instituciones; la redacción de sus normas; la promoción y el cabildeo de reformas; la evaluación de perfiles idóneos para dirigirlas; crear publicaciones institucionales; participar en foros de divulgación o actividades de capacitación; además de ejercer funciones en cargos ejecutivos o directivos.

Estas actividades, a las que se suele dotar de un valor positivo por su carácter participativo, operan como mecanismos de institucionalización de agendas e intereses de agrupaciones sociales, por lo que constituyen 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; Gurza Lavalle & Szwako, 2023).

En una perspectiva de mutua constitución entre Estado y sociedad, los encajes son similares a lo que Villena denomina Estructura de Poder Latente (Villena Oliver, 2014, p. 21), pero con un enfoque en los efectos de acumulación de poder favorables para las agrupaciones sociales que participan en el entramado relacional de las instituciones políticas. Este constructo analítico es útil para examinar la construcción de la legitimidad representativa de las instituciones ciudadanas, asumiendo que esta es resultado de la participación de públicos concretos en la construcción, dirección y control de la política pública, a través de procesos de interacción

socioestatal que pueden observarse como redes de intercambio relativamente estabilizadas.

Los encajes, como redes de intercambio, remiten al concepto de incorporación de redes de confianza en la política pública, formulado por Tilly con una alta exigencia sobre la cohesión de dichas redes, pero operacionalizable en entramados de participación susceptibles de ser tratadas como clanes, pandillas o conjuntos de acción, formas de coaliciones que se diferencian de los grupos corporativos, estos últimos de larga existencia, compuestos por personas reclutadas bajo principios reconocidos, y cohesionadas por intereses y valores en común (Boissevain, 2003).

La diferenciación es importante porque el involucramiento ciudadano en los procesos de construcción institucional es un proceso en el que se pueden conjuntos de personas relacionadas mediante objetivos, formas de agregación y estrategias de acción variables. Estas características son indicadores de los grados de confianza o cohesión de las redes de participación, que se relaciona con las formas y grados de integración en la política pública. En el marco conceptual de Gurza, cuando determinadas agrupaciones sociales ganan capacidad de influencia en diferentes ámbitos y niveles de decisión estatal, se constituye un dominio de agencia, como una capacidad de influencia menos contingente sobre la política, lo que se puede suponer asociado a la cohesión interna de las agrupaciones participantes.

Los encajes y dominios de agencia, como redes de intercambio estabilizadas, están compuestas por públicos o redes de participación que interactúan de manera más o menos reiterada con las instituciones políticas, incluidos los partidos. Por eso es que lo ciudadano, ya sea como adjetivo de la participación o como atributo de las instituciones, cobra forma a través de nombres propios: organizaciones, movimientos sociales o personas que tienen un estatus de figuras influyentes, que ejercen autoridad práctica como un tipo de poder que resulta de una mixtura de reconocimiento, capacidades y habilidades (Abers & Keck, 2013). Por eso es que resulta pertinente preguntarse por quiénes son los ciudadanos.

La identificación de estos actores, tanto individuales como colectivos, permite avanzar en examinar el problema de la representatividad de lo ciudadano, que en la teoría política desafía la concepción del Estado como representación universal de la sociedad a través de la fórmula un ciudadano igual a un voto, al tiempo que se inserta en las discusiones sobre el papel de la influencia de las asociaciones en la vida pública, que por un lado, fomentan disposiciones y

valores positivos para el buen funcionamiento de las instituciones políticas, mientras por otro lado, trazan líneas de exclusión, promueven intereses particularistas y segmentan el acceso a la influencia en lo público (Ganuza Fernández & Francés García, 2008; Tilly, 2010).

Participación, Representación y Reconocimiento

Las redes de participación, los encajes y los dominios de agencia son conceptos operables en referencia a ámbitos concretos de la política pública como la seguridad, el combate a la corrupción, la participación ciudadana o la salud. En estos ámbitos se convocan actores que movilizan recursos entre distintas redes de participación para perseguir sus fines, explicitados o inferidos a partir de su involucramiento deliberado en actividades de experimentación, la resolución de problemas y construcción de compromisos que, en la medida de su éxito, tienen efectos sobre la autoridad práctica (Abers & Keck, 2013, p. 17), entendida como un fenómeno endógeno a las redes de intercambio, pues aunque la autoridad puede ser entendida como efecto de las redes, es parte constitutiva de las mismas.

En este marco analítico, los encajes institucionales y los dominios de agencia pueden ser entendidos como una forma que adquieren procesos orientados por actores individuales o colectivos que ejercen y ganan reconocimiento a través de dos actividades generales: una, la movilización de recursos en redes de participación diversas, y dos, la articulación de estas últimas en una configuración más estable, a la que refiero como red de intercambio. Examinar estas fuentes de reconocimiento en los procesos de construcción institucional requiere de la observación empírica de la interacción entre agrupaciones sociales, partidos políticos y agentes del Estado, considerando que los dos últimos tipos de actores son aquellos vinculados directamente con el ejercicio del poder de decisión.

La acotación no es menor para el estudio de las redes en torno a la trayectoria institucional del IFE/INE e IFAI/INAI en México, pues el problema de la independencia de sus autoridades regularmente refiere a que su nombramiento depende del voto de los poderes representativos, compuestos por autoridades electas a través de la competencia partidista (Ackerman, 2014; Estévez et al., 2008). En este contexto, el reconocimiento de lo ciudadano a través es una relación de doble vía: por un lado, desde actores que ejercen poder de decisión en el Estado o compiten por este a través de los partidos políticos, mientras que por otro lado, emana de corrientes de opinión y agrupaciones sociales

involucradas en las redes de participación de las instituciones.

El ARH y los Datos de Análisis

El análisis de redes es pertinente para observar formas y efectos de las relaciones de poder en los procesos de construcción institucional, entendiendo a los actores (individuales y colectivos) como nodos que se enlazan por su participación en coaliciones y grupos corporativos, a través de interacciones repetidas que forman estructuras de intercambio que dejan huellas rastreables y susceptibles de modelación de relaciones, así como del uso de medidas de centralidad y detección de comunidades. En este sentido, el ARH es un método subsidiario del *process tracing* en sus dos acepciones en español: rastreo de procesos y trazo de procesos. Desde la primera acepción, propongo identificar evidencias para probar la hipótesis sobre la legitimidad de las instituciones ciudadanas como producto del reconocimiento de públicos involucrados en su devenir; desde la segunda, reconstruyo secuencias de eventos, procesos y mecanismos relacionados temporal y causalmente, que producen resultados particulares (Falleti & Mahoney, 2015) a través de y sobre actores vinculados relationalmente.

Para analizar la configuración de encajes institucionales y la materialización de la representatividad ciudadana utilice medidas de centralidad. Este es un indicador de la influencia que tienen los nodos en la red, tanto por su intermediación entendida como la capacidad de estar en medio de cualquier par de nodos o por la calidad de los vínculos establecidos con nodos influyentes, medida por el eigenvector. La capacidad de ejercer un rol de intermediación es un atributo de influencia política (Zaremburg et al., 2017), por lo que utilice esta medida (betweenness) para identificar personas con un rol de autoridad práctica; por su parte, recurro al eigenvector para dar cuenta de la autoridad de organizaciones, considerando que esta es resultado de las relaciones y roles de las personas que las componen.

Las comunidades son expresan la configuración de estructuras estabilizadas de relaciones de intercambio y de encajes institucionales. Utilizo esta herramienta para mostrar la pertinencia de estudiar agrupaciones sociales, partidos y agencias del Estado en su interrelación. La detección de comunidades no es una técnica exclusivamente computacional, pues la identificación de subgrupos o coaliciones puede realizarse de forma inductiva con un conocimiento suficiente de la red bajo análisis; sin embargo, el uso de algoritmos disponibles en software de análisis de redes permite dotar de mayor validez a estas inferencias, sin obviar que

no existe un estadístico fijo para su confiabilidad, por lo que esta es producto de su calibración con el sentido del análisis. Para detectar estas agrupaciones utilice el algoritmo Leiden. Otra herramienta que aplico para analizar encajes institucionales es la observación de vecindarios, entendidos como el primer círculo de relaciones de un nodo determinado, además de la identificación de los enlaces que vinculan organizaciones sociales, políticas y las agencias estatales, denominados caminos.

Los datos de trabajo están sistematizados en una base de relaciones de tipo bimodal, construida a partir de la afiliación y coparticipación de personas en coaliciones (agrupaciones informales, eventos, pronunciamientos públicos, publicaciones) y agrupaciones corporativas (organizaciones civiles, partidos políticos, agencia del Estado). Como fuente, recurrí a directorios organizacionales, informes de las agencias estudiadas, literatura especializada, literatura gris, entrevistas con actores clave, además de archivos hemerográficos, tres de ellos, con publicaciones impresas en la década de los noventa: la revista *Nexos*, la revista *Proceso* y el periódico *La Jornada*.

Después de la identificación de eventos significativos y actores seguí una estrategia de anclaje, entendida como la fijación de relaciones en una participación común: eventos, agrupaciones u organizaciones formales. Esta estrategia incluye la recolección de directorios de las agencias estudiadas, dirigencias de partidos políticos, cargos de primer nivel en los poderes representativos, así como organizaciones sociales. Adicionalmente, hice un seguimiento de trayectorias profesionales, políticas y públicas de personas relevantes, típicamente autoridades de los organismos ciudadanos y personajes públicos prevalentes, es decir, con una presencia sostenida en los eventos significativos.

La base se compone por más de tres mil nodos (personas, organizaciones y eventos) y casi cinco mil enlaces entre ellos, desarrollados a lo largo de 1989 y 2021. Las relaciones de esta base fueron proyectadas hacia relaciones unimodales: solo entre personas y solo entre organizaciones. Para el análisis diacrónico recorto ventanas temporales y comparo los datos en una narrativa histórica, en correlación con variaciones del contexto político. Tanto la proyección de las redes como su análisis fueron realizados en el software Gephi.

LAS REDES CIUDADANAS

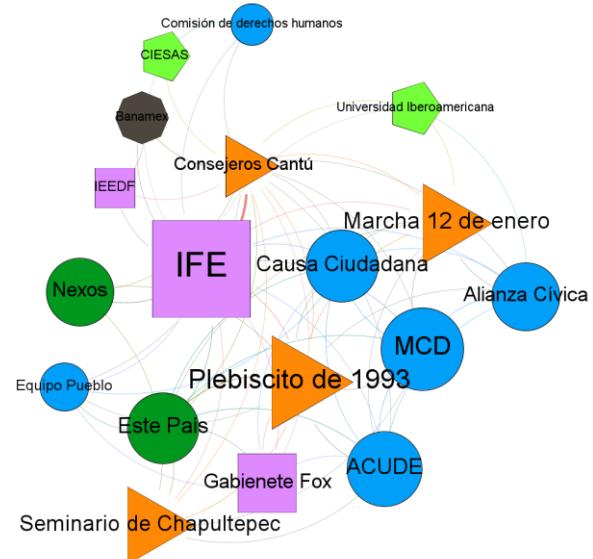
La ciudadanización del IFE, que la literatura identifica entre 1996 y el 2000, fue un proceso de incorporación de actores relacionados con iniciativas colectivas de lucha por el voto libre desplegadas en años previos (Alonso & Aziz

Nassif, 2005; Isunza Vera, 2004), que ganaron cohesión e influencia política durante la contingencia de los primeros meses de 1994, en los que el levantamiento en armas del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y el asesinato del candidato presidencial del Partido Revolucionario Institucional (PRI), produjeron movilizaciones nacionales para llamar al diálogo, exigir el cese al fuego y promover pactos de civilidad que, en conjunto, derivaron en una reforma electoral en la que se creó la figura de consejero ciudadano como autoridad en el Consejo General (CG) del instituto, además de un novedoso modelo de observación electoral. En 1996, una nueva reforma depositó el poder de decisión del CG en nueve ciudadanos independientes, denominados consejeros electorales.

Como factor de corto plazo, la ciudadanización del IFE estuvo estimulada por la estrategia de un conjunto de consejeros electorales designados en 1996, para hacer frente a las intenciones del secretario general del organismo, quien provenía de las filas del PRI, para posicionar perfiles afines en órganos directivos del ámbito local (Alonso & Aziz Nassif, 2005). El entonces consejero Jesús Cantú fue central en esta disputa, pues su historial de participaciones en el movimiento de observación electoral formado a inicios de los noventa le permitió activar una estructura de contactos para reclutar perfiles independientes al partido en el gobierno como consejeros locales y mantener una comunicación permanente con estas personas. Este conjunto de autoridades, que se estima en un tercio de la estructura directiva del IFE entre el 2000 y 2003, fue conocida como *Consejeros Cantú* (CC) (J. Cantú, comunicación personal, noviembre de 2024).

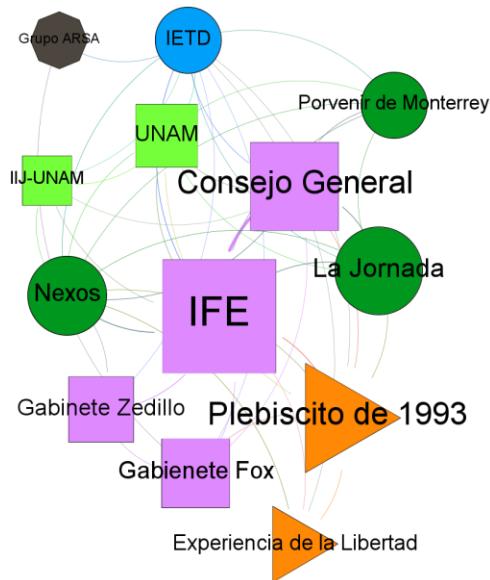
En el grafo uno muestro el primer círculo de relaciones de los CC entre 1990 y el 2000, con un tamaño de nodo que dimuestra su centralidad por eigenvector. Los triángulos muestran eventos, como la marcha del 12 de enero de 1994 en apoyo al zapatismo, el plebiscito promovido en 1993 por ciudadanos en la capital del país para dotarla de su propio estatuto político y el Seminario de Chapultepec, donde se discutió la reforma de 1996. Los círculos representan agrupaciones sociales; en azul, destaca el Movimiento Ciudadano por la Democracia (MCD) creado a principios de los noventa, Alianza Cívica, formalizada en 1994 para coordinar una brigada de observación electoral en todo el país, el Equipo Pueblo, asociación fundada a finales de los setenta; en verde aparecen medios de comunicación como *Este País*, fundado por integrantes de la organización Acude, la revista *Nexos*, creada a finales de los setenta y renovada en una línea de colaboración con el gobierno federal a mediados de los ochenta. Los hexágonos representan

universidades, y los cuadrados, en rosa, entidades del Estado, entre las que destaca por centralidad el IFE, además del gabinete de Vicente Fox Quesada, primer gobierno de alternancia que inició en el 2000.



Grafo 1. Primer vecindario de los Consejeros Cantú entre 1990 y 2000.

La ciudadanización del IFE tuvo otra vía, también relacionada con actores involucrados en iniciativas por la liberalización política, pero con mayores características de élite y repertorios circunscritos al ámbito político nacional. En el grafo dos muestro esta red, representada por el primer vecindario del Instituto de Estudios para la Transición Democrática (IETD), centro de pensamiento creado en 1989 para promover adhesiones a la agenda de reforma política del gobierno federal. Uno de sus fundadores, José Woldenberg, fue consejero ciudadano del IFE en 1994 y consejero presidente del organismo en 1996. A diferencia de los CC, en el grafo dos se observan pocos lazos con agrupaciones sociales, predominando organizaciones del Estado, entre ellas el gabinete de Fox y el gabinete del expresidente Ernesto Zedillo; la Universidad Autónoma de México (UNAM) y su Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ-UNAM); medios de comunicación; y un nuevo evento: La Experiencia de la Libertad, foro organizado por la revista *Vuelta* y la empresa Televisa en 1991 para discutir la transición en México. A diferencia del vecindario de los CC, en esta red aparece el CG del IFE, no por la afiliación de Woldenberg sino por su equipo de asesores.



Grafo 2. Primer vecindario el IETD entre 1990 y 2000

En conjunto, tanto la red de CC como la del IETD operaron como fuentes del reconocimiento que entonces tuvieron las nuevas autoridades electorales entre la opinión pública como ciudadanos independientes (Alonso & Aziz Nassif, 2005). Aunque refieren a públicos diferentes, ambas redes están entrelazadas durante este periodo, considerado como coyuntura crítica en la que se fraguaron las instituciones de la transición a un régimen de competencia libre. Que ambas comparten vínculos con el gabinete de Fox Quesada como primer gobierno de alternancia es prueba de que estas redes de participación fueron parte de un proceso de renovación de las instituciones políticas (Castañeda, 2015; Hevia de la Jara, 2007).

Des ciudadanización

A partir del año 2000, después de la primera alternancia de partido en el gobierno federal, se inauguró un contexto favorable para la institucionalización de la participación ciudadana, lo que tuvo que ver con una estrategia de reclutamiento de cuadros en el gobierno federal desde agrupaciones destacadas como el Grupo San Ángel, Alianza Cívica y algunas organizaciones eclesiales de base de los setenta, que ingresaron a la Secretaría de Desarrollo Social para promover orientaciones de política de proximidad, además de la Ley Federal de Fomento a Actividades de Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAOSC) (Hevia de la Jara, 2007). En el periodo 2000-2004 incrementó el número de comités, comisiones y consejos para incorporar la voz de la ciudadanía en procesos decisarios de la administración pública federal; se creó el Programa de Coinversión Social para financiar actividades de organizaciones sociales

formales, además de esquemas de donativos desde diferentes entidades de la administración pública (Aguilar Valenzuela, 2006).

Durante estos años se observa el inicio de una proliferación de organizaciones sociales distinguibles en el espacio público nacional por tener objetivos de largo plazo, componerse por cuadros profesionales y tener acceso a recursos para el desarrollo de actividades especializadas, entre los que cabe mencionar la oferta de la cooperación internacional, que pasó de la promoción del voto libre hacia la agenda de la transparencia y la rendición de cuentas. En este rubro, la fundación William y Flora Hewlett tuvo un rol central, potenciando capacidades y la articulación de agrupaciones que conformaron el colectivo por la transparencia en el 2005, que después se convertiría en la Red por la Rendición de Cuentas (RRC), con el auspicio del Centro de Investigaciones y Docencia Económica (CIDE),

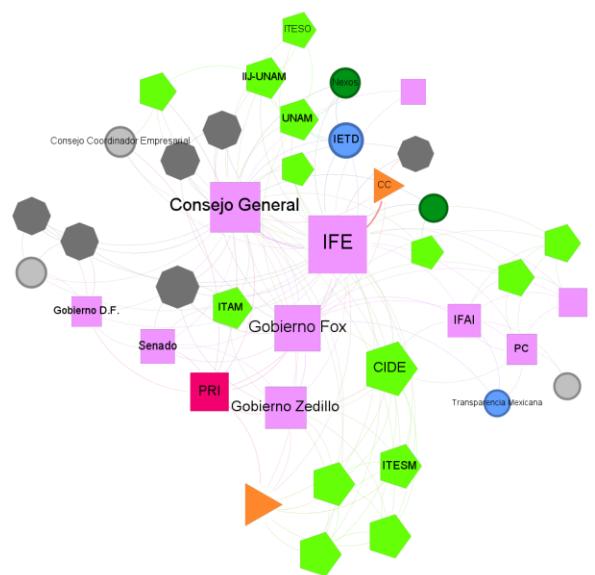
Paradójicamente, en este nuevo contexto ocurrió la partidización del IFE (J. Ackerman, 2014; Aziz Nassif & Isunza Vera, 2007; Basáñez, 2023). La renovación de consejeros electorales en el 2003 fue un proceso monopolizado por el PRI y el PAN como bloque mayoritario en la Cámara de Diputados, excluyendo propuestas y recomendaciones tanto del PRD como de organizaciones sociales. Este episodio fue interpretado como una reacción de los dos primeros partidos en contra de las capacidades de sanción ejercidas por el CG por irregularidades en el financiamiento de la campaña presidencial del 2000 (J. Ackerman, 2014; Alonso & Aziz Nassif, 2005; Aziz Nassif & Isunza Vera, 2007; Gómez Tagle, 2010).

Ese mismo año entró en funciones el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), considerado como una segunda institución de la ciudadanía en la construcción de la democracia en México (Islas López et al., 2020; Lajous, 2019). Pero en comparación con lo que sucedió con el IFE en los noventa, en la estructura decisoria del nuevo organismo no se incorporaron redes de participación social; entre 1994 y 1997, el primer vecindario del CG contiene un 18% de organizaciones sociales, mientras entre el 2000 y el 2003, el Pleno de Comisionados (PC) del IFAI tiene entre su primer círculo de relaciones a organizaciones del Estado, universidades y el IFE. Al órgano directivo y al aparato ejecutivo de este instituto ingresaron personalidades destacadas en la administración pública, y a implementación de la nueva ley de transparencia produjo nuevas burocracias especializadas, pero al interior del ejecutivo federal.

El grafo tres ilustra la red de los primeros vecindarios del CG y el PC entre el 2000 y el

2003. Utilizo la misma categorización de formas, colores y tamaño de centralidad que en las ilustraciones anteriores, añadiendo partidos políticos en cuadrado y en rojo, organizaciones empresariales en círculos grieses y empresas como octágonos.

La propia necesidad de añadir tipos de nodos da cuenta de la entrada de nuevos actores al primer círculo de influencia de las instituciones ciudadanas, en el que apenas hay dos organizaciones sociales: el IETD y Transparencia Mexicana, esta última creada en 1999. En la red predominan universidades públicas y privadas (25% de los nodos), además de organizaciones del Estado (21% del total). Paradójicamente, el PRI es la única organización política en este entramado de relaciones, con un eigenvector de 0.49 en un rango de 0.05 a 1, en un periodo que dejó de ser el partido hegemónico. De manera notable, se observa la presencia de empresas y una agrupación patronal: el Consejo Coordinador Empresarial.



Grafo 3. Unión de primeros vecindarios del CG y el PC entre 2000 y 2003

Las características del grafo tres son congruentes con el diagnóstico sobre la partidización de las instituciones ciudadanas en las postprimerías de la transición en México (Ackerman, 2014; Aziz Nassif & Isunza Vera, 2007; Basáñez, 2023). A partir de entonces, tanto el IFE como el IFAI experimentaron una trayectoria de conflictos de legitimidad, evidenciada en un deficiente manejo del proceso electoral del 2006 (Almada Mireles, 2014; Alonso, & Aziz Nassif, 2009; Aziz Nassif & Isunza Vera, 2007), la destitución de consejeros electorales y un impasse en las designaciones en el CG extendido hasta el 2011, además de una reforma en el 2007 que revirtió el control

ciudadano del instituto (Avritzer, 2017; Serra, 2012). Por su parte, las personas a cargo del PC del IFAI fueron recurrentemente cuestionadas en el ámbito público por tener vínculos de cercanía con el ejecutivo en turno, lo que ni siquiera garantizó su cohesión, pues el órgano colegiado nunca experimentó estabilidad debido a constantes renuncias y conflictos públicos entre comisionados (Gayosso, 2014; Ramírez, 2013).

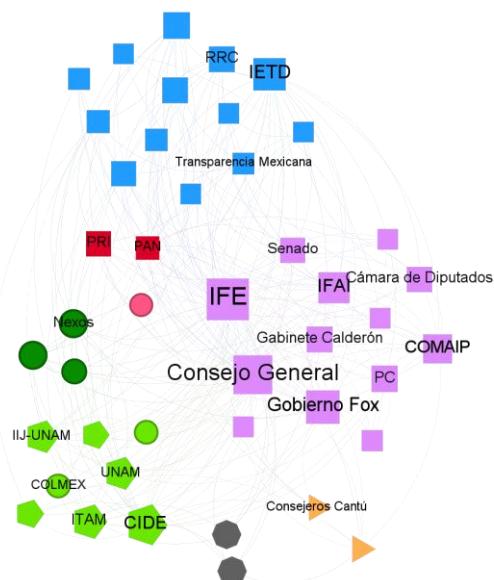
ENCAJES Y DOMINIO DE AGENCIA

Los conflictos de legitimidad del IFE y el IFAI parecen paradójicos si se considera que, en el mismo periodo de tiempo, un conjunto de organizaciones de la sociedad civil (OSC) ganó cohesión y capacidad de influencia en el ámbito político nacional. Los episodios de conflicto y reforma en torno a estas instituciones estuvieron acompañados de actividades de tipo watchdog, como pronunciamientos, exhortos públicos, producción de indicadores de medición de calidad institucional, la elaboración de manuales de buenas prácticas, campañas de presión, el cabildeo de cambios normativos, actividades de cogestión, la ejecución de estudios subrogados o la participación en organizaciones derivadas, como 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 IFAI en 2008, dada su naturaleza jurídica como una Asociación Civil (Flores, 2022).

La sistematización de afiliaciones de participantes en estas actividades proyecta una red de relaciones entre OSC, universidades, medios de comunicación, partidos y organizaciones el Estado compuesta por 197 nodos y 583 relaciones entre el 2003 y el 2011. Mediante el uso del algoritmo Leiden con una resolución de .4, la red se partitiona en cinco comunidades, con una calidad de .64. Entre estos componentes, uno destaca por contener el 55% de todos los nodos, incluyendo los más centrales, y el 66% del total de relaciones, por lo que lo considero como la observación empírica de un dominio de agencia.

En el grafo cuatro muestro las principales organizaciones que forman este dominio, para efectos de legibilidad de la ilustración. Los nodos están dimensionados por un tamaño relativo a su eigenvector, y solo incluyo los que tienen una medida mayor a .16 en un rango de .001 a .1. En el espacio superior están las OSC, entre las que destaca el IETD con una centralidad de .6, seguido del Comité Conciudadano, creado en 2007 para incidir en la reforma electoral, con .36, y la RRC, con .34; hacia abajo y en color rojo aparecen el PRI y el Partido Acción Nacional (PAN) con .34 y .29 respectivamente; en seguida, en color verde, la revista NEXOS con .31;

en el espacio inferior izquierdo se ubican las universidades, entre las que destaca el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) con .5, seguido del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) con .33, así como la UNAM y el IIJ-UNAM, ambos con .33; a la derecha destacan el IFE y el CG con 1 y 0.89, seguidos del gabinete de Fox con .59, el Senado con .51 y el IFAI con .37.



Grafo 4. Nodos con mayor centralidad en la mayor comunidad de la red 2003-2011

El hecho de que este componente contenga partidos, agrupaciones sociales y entes del Estado, es indicativo del desarrollo de relaciones simbóticas entre este tipo de organizaciones. Los intercambios repetidos entre distintos tipos de actores en torno al IFE y el IFAI derivaron en efectos de poder tanto para estas como para un conjunto de actores destacados. De hecho, gran parte de los nodos de la red están agrupados en la RRC, un híbrido organizacional en el que participan agencias estatales y OSC, similar al equipo promotor de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), iniciativa de cooperación multilateral impulsada por el gobierno de Estados Unidos, desde la que se habría considerado a México como un país idóneo, 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 OGP a nivel internacional (Campos Barrera et al., 2020, p. 21).

Tanto la RRC como la AGA son instanciación del dominio de agencia de un conjunto de organizaciones sociales que denomino de la Alta

Sociedad Civil (ASC), pues tienen características de profesionalización y acceso a recursos que las configuran en una posición de élite respecto al grueso de agrupaciones de la sociedad. Las organizaciones de la ASC configuraron un dominio de agencia en torno a la agenda de la rendición de cuentas y el control del poder político, por eso el IFE y el IFAI se convirtieron en instituciones centrales para el desarrollo de sus actividades profesionales, de monitoreo, presión pública o cabildeo.

La influencia política de estas organizaciones, inferida por su eigenvector, puede ser contrastada con la centralidad de personas como figuras que desarrollaron un alto grado de reconocimiento en los circuitos de la participación ciudadana, por lo que pueden ser consideradas representativas, así como intermediarios poderosos, para lo que utilizo la centralidad por intermediación como un proxy.

En la tabla uno muestro una lista de 25 nombres de los 1304 nodos que componen la red proyectada hacia relaciones entre personas, considerando las mayores medidas de intermediación a partir de .01 en un rango de 0 a .05. La mayoría de la lista, son personas con afiliaciones compartidas entre el IFE, el IETD, el IFAI, Transparencia Mexicana, la UNAM, el IIJ-UNAM, el CIDE, el PRI, la RRC y el movimiento de observación electoral de los noventa.

La medida de centralidad por intermediación tiene potencial predictor, pues en esta lista de nombres, que contempla relaciones hasta el 2011, aparecen dos personas que fueron nombradas consejeros electorales ese año: Lorenzo Córdova y Sergio García. Otro actor con alta centralidad en esta lista es Claudio X. González, prominente empresario que a los pocos años se convertiría en promotor de una nueva camada de organizaciones sociales con gran visibilidad e influencia pública, al grado de ser considerado como el articulador de un bloque opositor al gobierno de Morena a partir del 2018.

Tabla 1. Personas con alta centralidad por intermediación en el periodo 2002-2011.

Persona	Intermediación
María De Los Angeles Moreno Uriegas	0.04
José Woldenberg	0.04
María Elena Moreira	0.03
Ricardo Becerra Laguna	0.03
Alonso Lujambio Irazábal	0.03
Sergio García Ramírez	0.03
María Marvan Laborde	0.02
Sergio Aguayo	0.02

Mauricio Merino Huerta	0.02
Felipe Solis Acero	0.02
Lorenzo Cordova Vianello	0.02
Pedro Salazar Ugarte	0.02
Claudio X. Gonzalez	0.02
Jose Ramon Cossio	0.01
Francisco Javier Guerrero Aguirre	0.01
Wanda Sigrid Arzt Colunga	0.01
Federico Reyes-Heroles Gonzalez-Garza	0.01
Maria Victoria Juarez Gutierrez	0.01
Alfredo Figueroa Fernandez	0.01
Hugo Almada Mireles	0.01
Lourdes Morales	0.01
Clara Jusidman Bialostozky	0.01
Gaston Luken Garza	0.01

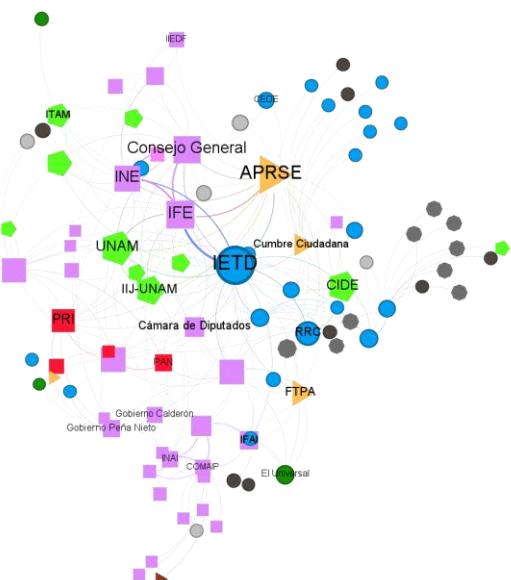
La estabilización de la red

Las organizaciones de la ASC tuvieron un rol protagónico en un conjunto de reformas estatales diseñadas entre el 2012 y el 2014, en el marco del Pacto por México, un acuerdo de gobernabilidad signado por el entonces presidente Enrique Peña Nieto y las dirigencias del PAN, el PRI y el Partido de la Revolución Democrática (PRD). Durante estos años, el conjunto de organizaciones agrupadas en la RRC, la AGA y otras iniciativas de segundo orden, fueron protagonistas de actividades de redacción de normas, deliberación y cabildeo de reformas como la educativa, la del sistema de justicia penal, la reforma política del Estado, las modificaciones constitucionales para promover 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).

No es exagerado decir que durante este periodo se configuró un gran centro de consensos entre las élites políticas y civiles, que se puede extender hacia el 2015, año en que se creó el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), al calor de un escándalo de corrupción que involucraba al ejecutivo y estimulado por una intensa campaña de organizaciones sociales y empresariales para promover la agenda (Arzuaga & Arteaga, 2018; Lajous, 2019). Las anécdotas de quienes protagonizaron estas actividades ofrecen indicadores sobre la posición de élite de estas organizaciones, como la participación en conversaciones con dirigentes políticos en 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, pp. 185-227).

El grafo cinco ofrece una aproximación al conjunto de relaciones desarrolladas en este periodo de reformas, pues la base de afiliaciones solo considera dos eventos emmarcados en el Pacto por México: las Audiencias Públicas para las Reformas al Sistema Electoral y al Régimen Político (APRSER) y el Foro Transparencia y Parlamento Abierto (FTPA), ambos como foro de las discusiones en torno a la reforma del IFE y el IFAI. En la red se observa otro evento influyente: Cumbre Ciudadana, un foro realizado por un conjunto de OSC en el que las personas candidatas a la presidencia del país en el 2012, se comprometieran con su propuesta de agenda.

En este periodo (2012-2014), el IETD se convirtió en el centro de la red, con la máxima medida de eigenvector: 1; seguido de las APRSER con .92. Entre las organizaciones sociales, el segundo lugar de centralidad corresponde a la RRC con .45; mientras entre las universidades destaca la UNAM, el CIDE y el IIJ-UNAM, con .63, .51 y .47 respectivamente; entre los partidos destacan el PAN y el PRI con .03, frente a una medida de cero de los demás presentes en la red.

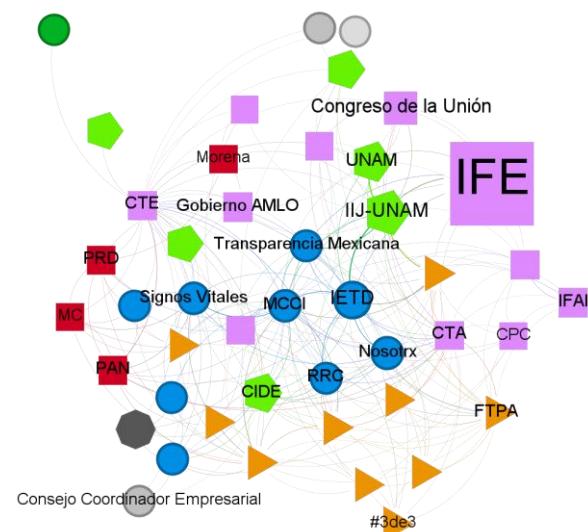


Grafo 5. Red de eventos para la reforma del IFAI y el IFE entre 2012-2014

Como producto de las reformas, el IFE se transformó en INE y el IFAI en INAI, con nuevos métodos de elección de sus autoridades, designadas por la Cámara de Diputados y el Senado, respectivamente, con la mediación de comités técnicos para evaluar las candidaturas presentadas y elaborar listas de idoneidad. En el caso del primer organismo, la ley estableció la conformación de un Comité Técnico de Evaluación (CTE), mientras para el segundo, se implementó un Comité Técnico de

Acompañamiento (CTA) por acuerdo del Senado, después de la sugerencia de un grupo de organizaciones sociales.

Entre el 2014 y el 2021 se implementaron tres CTE y dos CTA, cuyos primeros vecindarios componen la red ilustrada en el grafo seis, que da cuenta del refuerzo del dominio de agencia de las organizaciones de la ASC, predominando, como nodos influyentes, el IETD, Transparencia Mexicana, la RRC, el IIJ-UNAM, la UNAM y el CIDE. Esta red contiene a cuatro partidos políticos: el PRI, el PAN, el PRD, Movimiento Ciudadano (MC) y el Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), este último, creado en 2015 y convertido en fuerza mayoritaria en el 2018. La presencia de los cuatro partidos en la red de los comités de evaluación puede ser interpretada como una pluralización de la influencia en los procesos de evaluación de candidaturas a dirigir el INE y el INAI, relacionada como el periodo de reformas como una coyuntura. Pero lo que me interesa desentraclar es que también es prueba de que la construcción de legitimidades diferenciadas de los partidos políticos requiere la participación de estos.

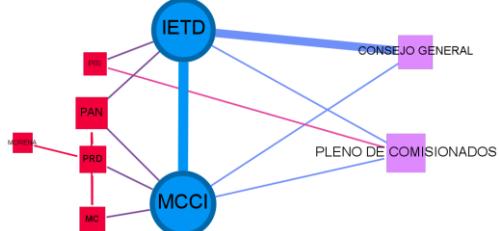


Grafo 6. Primeros vecindarios del CTE y el CTA 2014-2021

En la red de los primeros círculos de influencia del CTE y el CTA durante el periodo 2014-2021, ilustrada en el grafo seis, se observa, en la parte inferior, un conjunto de eventos circundantes al FPTA, todos, relacionados con actividades de presión y cabildeo para la creación del SNA, nuevo arreglo interinstitucional con un núcleo ciudadano, denominado Comité de Participación Ciudadana (CPC), que también es parte de la red. El dominio de las organizaciones de la ASC se expandió en el periodo inmediato a las

reformas, incluyendo nuevos encajes institucionales. Esta expansión es concomitante a la suma de nuevas organizaciones con alta centralidad en la red: Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI), Signos Vitales y Nostrxs, las dos primeras, promovidas por Claudio X. González, la segunda, creada como plataforma para promover la candidatura presidencial de Emilio Álvarez Icaza, ex titular de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal entre el 2001 y el 2009.

Entre las organizaciones sociales, las más centrales también son aquellas que ejercen un rol de intermediación entre los partidos políticos y los órganos directivos del INE y el INAI: el IETD permite conectar al PRI y al PAN con el CG, mientras MCCI es un puente para el PAN, el PRD y MC con el PC. Esta red contiene relaciones acumuladas entre 2014 y 2021, por lo que Morena también puede conectarse con MCCI vía el PRD, que experimentó una migración masiva de cuadros para formar el primer partido a partir del 2015. La temporalidad acumulada también produce una conexión directa del PRI con el PC, pues la presidenta de este órgano, designada en 2014, se convirtió en legisladora de representación proporcional por dicho partido en el 2018.

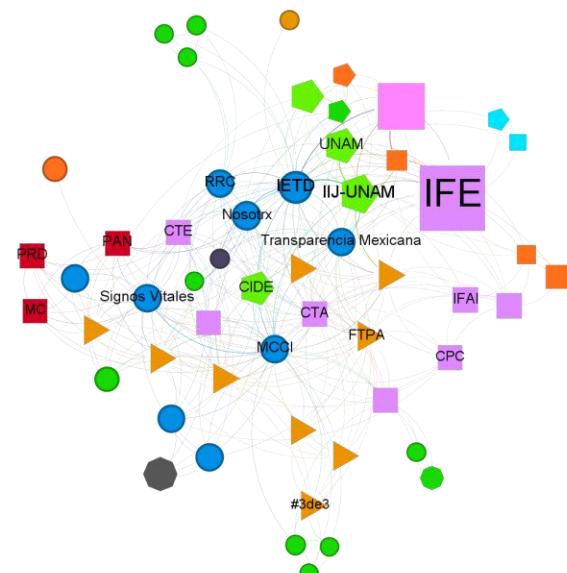


Grafo 7. Caminos entre partidos, el CG y el PC en el periodo acumulado 2014-2021

La centralidad del IETD, como he expuesto, es resultado de una acumulación sostenida de relaciones en la red de intercambio en torno al INE y al INAI desde los años noventa, mostrando un incremento de su eigenvector a través del tiempo, incluso con la máxima medida como centro de la red en las reformas de los años 2012-2014. Esto tiene que ver con que buena parte de sus miembros están afiliados a las organizaciones que también han acumulado poder en la misma estructura de intercambio: el IFE, el IFAI, la UNAM y el IIJ-UNAM. En

contraste, la centralidad de MCCI parece súbita si se considera que esta organización fue creada en el 2016, desde entonces, con conexiones de alta calidad en el dominio de agencia de las organizaciones de la ASC, tanto por su impulsor Claudio X. González, su directora, María Amparo Casar, como su consejo consultivo, compuesto por miembros de la revista *Nexos*, el IETD, el CIDE, la RRC, la UNAM y el IJJ-UNAM.

Considerando las relaciones de endogamia desarrolladas entre las organizaciones de la ASC y las instituciones ciudadanas en el dominio de agencia, resulta pertinente examinar los primeros vecindarios de las primeras. Para ello tomo como muestra a los dos principales intermediarios: el IETD y MCCI entre 2014 y 2021. Esta red, ilustrada en el grafo ocho, parece similar a la de los comités de evaluación para elegir autoridades del INE y el INAI (grafo seis), pero hay una diferencia importante: la ausencia de Morena y la presencia del PRI. Una conclusión preliminar es que el dominio de agencia construido por las organizaciones de la ASC también desarrolló lazos simbóticos con el PRI, el PAN, el PRD y MC.



Grafo 8. Primeros vecindarios del IETD y MCCI

El dominio de agencia como coalición política

La identificación de roles de intermediación como nodos poderosos en el dominio de agencia de las organizaciones de la ASC es un efecto esperable de redes de intercambio que tienden a formar configuraciones estables de roles y relaciones de poder en las que se accede a recursos y se reproducen estructuras normativas (Cook, 2003, pp. 483-486) en las que se construyen

intermediarios influyentes que dotar de un carácter quasi monopólico a la incorporación de redes de participación en la política pública. En este sentido, los dominios de agencia no solo son susceptibles a cambios en las coaliciones políticas dominantes, sino que se vuelven subsidiarias de estas.

Esta reflexión tiene referencia histórica en el caso de estudio: entre el 2012 y el 2018 el contexto político mexicano experimentó eventos sucesivos de agitación social y acumulación de malestar que impactaron en una baja en la confianza en todas las instituciones políticas, especialmente los partidos, que registraron niveles mínimos de evaluación positiva entre la sociedad, con apenas un 6% de acuerdo con datos de Latinobarómetro para el 2017. Si el dominio de agencia de las organizaciones de la ASC fue construido en simbiosis con los partidos predominantes, resulta lógico que las élites civiles también fueran impugnadas por la sociedad.

La secuencia de eventos se puede trazar desde la aparición del movimiento estudiantil #YoSoy132 para manifestar rechazo a la candidatura de Enrique Peña Nieto en 2012; sigue con manifestaciones de rechazo a reformas promulgadas en el marco del Pacto por México y la creación del partido Morena con la migración de cuadros del PRD entre el 2013 y 2015; movilizaciones nacionales después de la desaparición forzada de 43 estudiantes en el municipio de Ayotzinapa, Guerrero, 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, 2020, 195).

A esta secuencia siguió un cambio abrupto en el sistema de partidos. Las elecciones generales del 2018 resultaron en un realineamiento que derivó en la formación de un sistema de partido predominante, con Morena en el control del ejecutivo y con mayoría en las Cámaras legislativas, mientras el PRI, el PAN, el PRD y MC quedaron en situación de minoría. Como mostré en el apartado anterior, entre este año y el 2021 el dominio de agencia de las organizaciones de la ASC no sufrió modificaciones notables; de hecho, se fortaleció, sin que ello representara beneficios de conectividad para el nuevo partido mayoritario. La conectividad de Morena en la red del periodo 2012-2021 es notable la baja, con una centralidad de 0.01 por intermediación y .1 por eigenvector, frente a .03 y .5 del PAN, así como un .02 y .4 del PRI.

Con estos datos, el conflicto abierto a partir del 2021 con el anuncio del ejecutivo federal para

reformar al INE y la intención explícita de desaparecer al INAI, si bien se enmarca en el ideario del nuevo partido mayoritario en el que este tipo de instituciones tienen poco valor normativo y práctico, también debe entenderse como resultado de una desconexión histórica de la fuerza gobernante con la red de actores que ganaron influencia en torno a estas instituciones, que no solo desarrollaron lazos endogámicos entre agrupaciones sociales y agencias estatales, sino relaciones simbióticas con los partidos políticos que, a partir del 2018, quedaron en condición de oposición. La reacción desde las autoridades del INE y el INAI junto con las organizaciones de la ASC frente a los intentos de rediseño institucional, pueden ser entendidos como respuesta frente a una posible desincorporación de la política pública.

La interpretación del conflicto en términos de desconexión dota de un sentido distinto a las campañas emprendidas por las organizaciones de la ASC, enmarcadas discursivamente en la defensa de la existencia y autonomía de las instituciones ciudadanas, pero movilizadas desde el dominio de agencia en el que los partidos opositores no son meros aliados, sino parte orgánica. En el 2023, el PRI, el PAN y el PRD decidieron aliarse y crearon un Consejo Electoral Ciudadano para designar a su candidatura presidencial; el intento, aunque infructuoso, devela la simbiosis con la que se construyó el reconocimiento de lo ciudadano como atributo de autoridad, pues dicho consejo se compuso por exautoridades electorales y referentes de las organizaciones de la ASC, a tal grado que fue denominado como mini-INE (López Ponce, 2023).

En la tabla dos muestro las 23 personas en el mayor rango de centralidad por intermediación de toda la red histórica, desde 1989 hasta el 2021. En la lista aparecen personalidades con afiliaciones múltiples, de manera destacada en el IFE, el IFAI, el INE, el INAI, el CPC del SNA, el IETD y organizaciones participantes de la RRC. Cabe reiterar que la centralidad de estas figuras públicas no proviene del ejercicio de un encargo estatal en las instituciones ciudadanas, pues ello no las convierte automáticamente en intermediarios poderosos de una red de relaciones que contiene eventos públicos e iniciativas de acción colectiva en la historia de dichos organismos. Al contrario, es su capacidad de ejercer intermediación la que las dota de autoridad.

Vale la pena tomar algunos nombres icónicos de la lista para ilustrar la pertinencia de la pregunta por quiénes son los ciudadanos. Uno de los nodos es José Woldenberg, designado como orador único en la primera movilización nacional en contra de la reforma del INE, realizada en

noviembre de 2022; este personaje se había mantenido relativamente al margen de la vida pública después de finalizar su presidencia en el IFE en 2003, lo que explicaría su baja centralidad relativa en esta tabla. Otro de los nodos destacados es Lorenzo Córdova, asesor de Woldenberg en el CG en el 2000, integrante del IETD, adscrito al IIJ-UNAM, consejero del IFE entre 2011 y 2014, y consejero del INE entre 2014 y 2021. También destacan dos nodos vinculados a la RRC: uno es Mauricio Merino, ex consejero del IFE, afiliado al CIDE hasta el 2020 y fundador de la RRC, orador en la movilización en contra de la reforma del INE celebrada en la ciudad de Guadalajara; el otro es Jacqueline Peschard, adscrita a la UNAM, participante del IETD, ex consejera del IFE, ex comisionada del IFAI y ex integrante del CPC del SNA.

Tanto esta lista de nombres como las organizaciones influyentes en el dominio de agencia analizado ofrecen una aproximación a las redes en las que se fraguó el atributo de autoridad ciudadana relacionada al instituto electoral y el organismo garante de los derechos de acceso a la información en México. No se trata de dar cuenta de nombres propios que adquirieron poder en la trayectoria histórica de estas instituciones ciudadanas, sino de que estos son representativos de las redes de interacción social en las que se fraguó el reconocimiento de lo ciudadano como un atributo de legitimidad. Y si este reconocimiento es endógeno a un dominio de agencia con características de coalición política, es esperable que su validación fuera de la red sea problemática.

Tabla 2. Personas con alta centralidad por intermediación en el periodo 1990-2021.

Persona	Centralidad
Rosendoevgueni Monterrey Chepov	0.06
Areli Cano Guadiana	0.05
Mauricio Merino Huerta	0.04
Maria Marvan Laborde	0.03
Ricardo Becerra Laguna	0.03
Alfredo Figueroa Fernandez	0.02
Santiago Nieto Castillo	0.02
Lorenzo Cordova Vianello	0.02
Arturo Sanchez Gutierrez	0.02
Dania Ravel Cuevas	0.02
Jacqueline Peschard	0.02
Pedro Salazar Ugarte	0.02
Alonso Lujambio Irazabal	0.01
Patricia Mc Carthy Caballero	0.01

Ciro Murayama Rendon	0.01
Patricia Kurczyn Villalobos	0.01
Jose Woldenberg	0.01
Marco Antonio Baños Martinez	0.01
Oscar Guerra Ford	0.01
Maria Del Mar Trejo Perez	0.01
Angel Jose Trinidad Zaldivar	0.01
Benito Nacif Hernandez	0.01
Patricio Ballados Villagomez	0.01

Conclusiones

El organismo electoral y el órgano garante de los derechos de acceso a la información en México tienen una legitimidad ciudadana, en relación con las redes de participación involucradas en su construcción. Históricamente, esta legitimidad tuvo referencia en autoridades electorales (federales y locales) vinculadas con agrupaciones sociales participantes de los repertorios de lucha por el voto libre en los años noventa. Esta característica desapareció a inicios del dos mil, inaugurando una trayectoria de conflictos de legitimidad tanto del IFE como del IFAI, al tiempo que se constituyó un dominio de agencia, compuesto por un conjunto de organizaciones sociales, empresariales y centros educativos que ganaron influencia en la política pública.

La paradoja entre un periodo de conflicto en la historia de las instituciones ciudadanas y la formación de un dominio de agencia de organizaciones sociales se explica por las características elitistas de estas últimas, que provienen de su profesionalización, sus vínculos endógenos con los organismos ciudadanos y relaciones de simbiosis con la élite política. Entre el 2003 y el 2011 se conformó esta red como una configuración de encajes institucionales, favorable para un conjunto de organizaciones e intermediadores poderosos, las primeras identificadas por medidas de eigenvector y los segundos por intermediación. La detección de comunidades permitió observar un componente identificado como el dominio de agencia de las organizaciones de la ASC, compuesto por un conjunto de organizaciones sociales estable en el tiempo, universidades, partidos políticos, el IFE, el IFAI, e instituciones híbridas como la RRC y la AGA.

El dominio de agencia se consolidó y expandió entre 2012 y 2014, así como en el periodo posterior, con nuevos nodos influyentes que no alteraron la composición de la red. En un nuevo diseño institucional, las organizaciones e intermediarios influyentes consolidaron poder,

identificado en los comités de selección de autoridades del INE y el INAI. Esta composición no sufrió modificaciones sustanciales con un cambio en el contexto político y la emergencia de un nuevo partido predominante, en condición de baja conectividad en la red analizada.

El análisis de la red de relaciones proyectada por la participación de personas en agrupaciones y eventos en el periodo 1989-2021 permitió observar la estabilización de una red de intercambio entre un conjunto de organizaciones sociales, universidades, agencias estatales y partidos políticos concretos, entre los que destacan por centralidad, el IETD, la RRC, el CIDE, la UNAM, el IIJ-UNAM, el PRI, el PAN, el PRD, así como el organismo electoral y el de transparencia.

El fortalecimiento continuo de los lazos entre estas organizaciones y las instituciones ciudadanas dotan a la red de un carácter de coalición política, observado en la evolución de las medidas de eigenvector y una lista de personas con altas medidas de intermediación. Esta característica, sumada a una débil conexión de la nueva fuerza política gobernante a partir del 2018 con la red, permiten explicar los conflictos en torno a la reforma del INE y la desaparición del INAI en términos de una disputa por la capacidad de influencia en la política pública, así como una mutación en las formas de conexión con el Estado. En este contexto político, los consensos de élites políticas y civiles en la trayectoria histórica de las instituciones ciudadanas se develan como una agrupación lógica de oposición en la disputa partidista por el control del poder político.

REFERENCIAS

- Abers, R., & Keck, M. E. (2013).** *Practical authority: Agency and institutional change in Brazilian water politics*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199985265.001.0001>
- Ackerman, J. (2014).** *Autonomía y constitución: El nuevo Estado democrático*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ackerman, J. M. (2007).** *Organismos autónomos y democracia*. Siglo Veintiuno UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Aguilar Valenzuela, R. (2006).** *Las organizaciones de la sociedad civil en México: Su evolución y principales retos* [Universidad Iberoamericana]. http://www.bib.ua.mx/tesis/pdf/014753/014753_04.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., & Aziz Nassif, A. (2009). Tres instituciones de la democracia mexicana: IFE, TEPJF E IFAI.

Annunziata, R. (2018). Auto-representación e instituciones de representación ciudadana. Aportes para una ampliación de la teoría de la representación. *Studia Politicae*, 43, 35-63. <https://doi.org/10.22529/sp.2018.43.02>

Arzuaga, J., & Arteaga, N. (2018). The Civil Sphere in Mexico: Between Democracy and Authoritarianism. En A. Jeffrey & C. Tognato (Eds.), *The Civil Sphere in Latin America* (pp. 19-38). Cambridge University Press.

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

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

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

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

Boissevain, J. (2003). Coaliciones. En F. Requena Santos, *Ánalisis 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>

Cantú, J. (2024, noviembre). [Zoom].

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

Córdoba 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 editores.

Estévez, F., Magar, E., & Rosas, G. (2008). 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>

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

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

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)*, LXV(49), 89-113.

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 Mexico. <https://2010.colmex.mx/16tomos/V.pdf>

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

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. <https://doi.org/10.7476/9788575114797>

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., & 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, 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.

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.

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 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.

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

López Ponce, J. (2023, junio 23). Prevén que sociedad civil blinde a partidos para elecciones de 2024. Grupo Milenio. <https://www.milenio.com/politica/elecciones/prevén-sociedad-civil-blinde-partidos-elecciones-2024>

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.

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

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>

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>

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

Tilly, C. (2005). *Trust and Rule.* Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511618185>

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

Villena Oliver, A. (2014). La constitución de un gobierno como acumulación de poder relacional. Estudio de dos ejecutivos en España. Redes. *Revista Hispana para el Análisis de Redes Sociales*, 25(1), 19-48. <https://doi.org/10.5565/rev/redes.478>

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

Remitido: 02-02-2025

Corregido: 30-03-2025

Aceptado: 02-05-2025



© Los autores