



Buen Gobierno
ISSN: 1874-4271
ISSN: 2683-1643
director@revistabuengobierno.org
Fundación Mexicana de Estudios Políticos y
Administrativos A.C.
México

De la colaboración al conflicto. La sociedad civil en la agenda de rendición de cuentas durante la democratización mexicana ^[1]

Báez Caballero, Omar

De la colaboración al conflicto. La sociedad civil en la agenda de rendición de cuentas durante la democratización mexicana ^[1]

Buen Gobierno, núm. 26, 2019

Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C., México

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=569660606007>

DOI: https://doi.org/10.35247/buengob_26_07



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional.

De la colaboración al conflicto. La sociedad civil en la agenda de rendición de cuentas durante la democratización mexicana ^[1]

From collaboration to conflict. Civil Society in the Accountability agenda during Mexican Democratization

Omar Báez Caballero *
Universidad Nacional Autónoma de México (unam),
México
omarbc@comunidad.unam.mx

DOI: https://doi.org/10.35247/buengob_26_07
Redalyc: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=569660606007>

Recepción: 20/11/18
Aprobación: 15/01/19

RESUMEN:

Este trabajo estudia la participación de la sociedad civil en la agenda de rendición de cuentas de las nuevas democracias por medio de una línea analítica entre la colaboración y el conflicto. El estudio detallado del cambio político en México durante las últimas décadas muestra que tras la primera alternancia presidencial en 2000 se estableció una colaboración que sobrepasó resistencias gubernamentales y diferencias entre autoridades y activistas con resultados sobresalientes en la construcción de instituciones para la rendición de cuentas. Mientras que el conflicto se impuso desde la ruptura pública de organizaciones civiles con el gobierno federal en mayo de 2017, en medio de acusaciones de espionaje gubernamental ilegal hacia periodistas y activistas, así como el bloqueo político de la puesta en marcha del Sistema Nacional Anticorrupción. A través de la implementación gubernamental de tácticas para restringir la intervención de la sociedad civil en los asuntos públicos, el caso mexicano exhibe riesgos de retroceso democrático. Tras la renovación de los poderes ejecutivo y legislativo, en 2018 se abre una nueva oportunidad para restablecer la colaboración.

PALABRAS CLAVE: Espacios Públicos, Sociedad Civil, Rendición de Cuentas, Anticorrupción, Democratización, México.

ABSTRACT:

This paper studies the participation of civil society in the accountability agenda of the new democracies through an analytical line between collaboration and conflict. The detailed study of the political change in Mexico during the last decades shows that after the first presidential alternation in 2000, a collaboration was established that overcame governmental resistances and differences between authorities and activists with outstanding results in the construction of institutions for the rendering of accounts. While the conflict was imposed since the public rupture of civil organizations with the federal government in May 2017, amid accusations of illegal government espionage against journalists and activists, as well as the political blockade of the implementation of the National Anticorruption System. Through the government's implementation of tactics to restrict the intervention of civil society in public affairs, the Mexican case shows risks of democratic regression. After the renewal of the executive and legislative powers, in 2018 a new opportunity is opened to re-establish collaboration.

KEYWORDS: Public Spaces, Civil Society, Accountability, Anti-corruption, Democratization, Mexico.

INTRODUCCIÓN

La rendición de cuentas se encuentra bien fija en los albores del siglo XXI. Un ejemplo es que recientemente los países con representación en la Organización de las Naciones Unidas (onu), colectiva e individualmente, declararon que la transparencia, la rendición de cuentas y la integridad (combate a la corrupción) no solo son principios básicos para la administración pública, sino que sostienen una suerte de *sistema integral* de estándares y procedimientos institucionales para asegurar que los representantes del Estado antepongan el interés público frente a otros intereses ^[2].

NOTAS DE AUTOR

* Es candidato a Doctor en Ciencias Políticas y Sociales, Maestro en Estudios políticos y Sociales y Diplomado en geografía electoral por la Universidad Nacional Autónoma de México (unam). Profesor de asignatura en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la unam. Miembro de la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas (amecip). Investigador en Grupo Consultor Interdisciplinario (2005-2014). Líneas de investigación: democratización, federalismo, rendición de cuentas, poder legislativo.

En el mundo actual, inmerso en la *Era de la Rendición de Cuentas* ^[3], es notoria la existencia de un amplio acuerdo normativo —partidos, gobiernos, representantes públicos y ciudadanía en general— sobre la necesidad de disminuir la corrupción, transparentar y rendir cuentas por el manejo de los asuntos públicos. Sin embargo, la construcción de la agenda de cambio en estas materias, como en muchas otras, se encuentra sujeta a la correlación de fuerzas políticas, las negociaciones partidistas y la resonancia de las demandas sociales. Además, las nuevas democracias han enfrentado, a veces desde puntos nulos, el enorme reto de construir el andamiaje institucional para la rendición de cuentas.

Luego de que el debate —académico, político, social— se centrara básicamente en la transición desde el autoritarismo, la rendición de cuentas se convirtió en uno de los temas clave de la democratización, sobre todo por la tensión potencial que plantea la necesidad de controlar el poder político y, al mismo tiempo, contar con un gobierno efectivo ^[4].

Con el propósito de entender mejor la construcción de la agenda de rendición de cuentas en las nuevas democracias, con énfasis en las modalidades de participación de la sociedad civil, realizo un análisis detallado de casi dos décadas de cambios institucionales en México, una nueva democracia de América Latina, que muestra enormes avances y desafíos en rendición de cuentas.

El ensayo se divide en cinco partes, además de esta introducción. En la primera señalo la relevancia del control de la agenda de rendición de cuentas en las democracias contemporáneas y conceptualizo una línea analítica entre la colaboración y el conflicto para enmarcar la participación de la sociedad civil en esta agenda. En la segunda parte reviso el tratamiento de la rendición de cuentas en el régimen autoritario del México de buena parte del siglo XX y, en contraste, el desahogo de la agenda entre sociedad civil, legisladores y funcionarios después de la primera alternancia en el ejecutivo federal en el año 2000. En la tercera parte, por medio de documentos oficiales y un seguimiento hemerográfico, describo detalladamente los procesos legislativos de las reformas en materia de transparencia (en vigor desde febrero de 2014) y el Sistema Nacional Anticorrupción (en vigor desde junio de 2017). En la cuarta parte considero los signos de retroceso democrático durante la administración de Enrique Peña Nieto, visibles sobre todo en el último tercio de su mandato sexenal. En la quinta parte, finalmente, se presentan las conclusiones y la discusión sobre las relaciones entre democratización, sociedad civil y rendición de cuentas.

1. LA AGENDA DE RENDICIÓN DE CUENTAS EN LAS DEMOCRACIAS CONTEMPORÁNEAS

La agenda institucional de rendición de cuentas se entiende aquí *lato sensu*, esto es, “el conjunto de temas sujeto al debate y la toma de decisiones en los espacios institucionales” en torno la “organización de la desconfianza” en los representantes y la institucionalización de mecanismos ciudadanos de control del poder público ^[5].

La definición anterior permite incluir asignaturas diferentes —transparencia, ética pública, fiscalización, rendición de cuentas, combate a la corrupción—, pero unidas por ser consideradas de enorme trascendencia para la observancia de los intereses de la ciudadanía por parte de los representantes del poder público. Por ejemplo, la transparencia denota la apertura del poder a la inspección pública y, bajo ese entendimiento, es uno de los *pilares* de la rendición de cuentas, junto con la justificación de los actos de autoridad y la sanción en caso de exceso o quebrantos en el ejercicio del poder público ^[6].

A pesar de sus diferencias conceptuales, teóricas e institucionales, la transparencia, la rendición de cuentas y el abatimiento de la corrupción se entrelazan bajo el entendido de dirigirse hacia una misma meta: contar con buen gobierno y buenos gobernantes, es decir, la agenda de la rendición de cuentas está anclada a un supuesto normativo fundamental de las democracias: el ejercicio del poder público debe ser verificado, evaluado, limitado y, en su caso, sancionado ^[7].

La teoría democrática liberal clásica —sostenida, entre otros, por Robert Dahl— señala que una pluralidad abierta de actores tiene la capacidad de incidir en la formulación de las políticas públicas, ya que el sistema político es democrático, permeable y virtualmente todos los tópicos significativos pueden obtener la atención de las élites. Pero una versión más realista del proceso político considera que la desigual distribución del poder y de la influencia política repercute en la definición de la agenda, por tanto, esta no es algo dado ni existe por el azar; por el contrario, se hace de manera dinámica y está sujeta al rejuego político, el cual está estructurado, en buena medida, por los actores predominantes: poderes constitucionales, partidos y grupos de presión, entre otros.

La construcción de la agenda supone que el poder no solo es ejercido en la toma de decisiones, sino también cuando se limita el tratamiento de los distintos temas: “La definición de alternativas es el instrumento supremo del poder (...) Quien determina de qué se trata la política, gobierna el país, pues la definición de alternativas es la selección de conflictos” [8]. El poder tiene *dos caras*, una que decide y otra que no; o mejor dicho, una cara que escoge entre distintas alternativas de decisión y otra, acaso más importante, que determina las alternativas que se ponen bajo discusión y que se ponen en juego [9].

La participación en los espacios en las que las alternativas son determinadas se encuentra restringida en las democracias representativas, incluso las consideradas avanzadas. En el mundo actual, acaso más que nunca, muchos ciudadanos y grupos sociales (organizados o no) se sienten escasamente representados, fuera de la toma de decisiones o sin herramientas frente a las resistencias de sus representantes políticos a rendir cuentas. Dicho diferente, la rendición de cuentas es una asignatura clave para la ciudadanía, pero su tránsito desde una problemática *ambiental* o sistémica —es decir, dentro del conjunto general de controversias políticas que caen dentro del rango de preocupaciones legítimas merecedoras de atención por parte de las autoridades públicas— a la *agenda institucional* —entendida como el conjunto de registros concretos organizados para una activa y seria consideración por parte de un determinado cuerpo decisorio— depende no solo de los tomadores de decisiones habilitados —presidentes, legisladores, jueces—, sino de la actividad de grupos organizados de la sociedad, quienes a sus vez tienen diferentes accesos a los tomadores de decisiones, pesos específicos, ubicación estratégica; así como la actividad de partidos políticos y medios de comunicación [10].

La sociedad civil es “una esfera de interacción social entre la economía y el Estado, compuesta ante todo de la esfera íntima (en especial la familia), la esfera de las asociaciones (en especial las asociaciones voluntarias), los movimientos sociales y las formas de comunicación pública” [11]. Aunque se trata de un conjunto variopinto, a menudo contrapuesto en su interior, su participación en la agenda de rendición de cuentas, así como las relaciones entre activistas y tomadores de decisión de las políticas públicas pueden asimilarse en una línea que corre entre la colaboración y el conflicto. Lo primero supone un proceso donde ambas partes —sociedad civil y representantes del poder público— se conjuntan armónicamente para alcanzar un cambio institucional sustantivo. Lo segundo supone una situación en la que las partes emprenden acciones mutuamente antagonistas, con el objetivo de neutralizar, dañar o eliminar a la contraparte. Aunque en la compleja realidad política de las democracias contemporáneas, ni la colaboración es siempre incondicional ni el conflicto es necesariamente negativo. La colaboración puede tener diferentes grados y acepciones. En un extremo, por ejemplo, la colaboración absoluta podría ser nociva, en tanto que cumple una función legitimadora o acrítica. En otro extremo, el conflicto enemigo/amigo significaría la eventual eliminación del adversario, o al menos bloquear el ejercicio de libertades civiles o dañar la institucionalidad democrática. Aunque, por supuesto, en un régimen democrático la relación entre la sociedad civil y las instituciones estatales no es de suma cero, todo lo contrario, “el Estado democrático es más fuerte si es acompañado de una enérgica y vital sociedad civil, mientras la sociedad civil solo es posible en el marco de un Estado democrático” [12].

2. RENDICIÓN DE CUENTAS EN MÉXICO: NOVEDAD DEMOCRÁTICA

La rendición de cuentas no era un *problema* en el México del régimen autoritario que se afianzó desde la década de 1930 hasta finales del siglo XX, es decir, esta asignatura quedaba fuera del debate y la toma de decisiones en los espacios institucionales (como las cámaras del Congreso o las oficinas de la administración pública). La historia es bien sabida. El régimen priista se asentaba en un Ejecutivo excesivamente fuerte que opacaba a los otros poderes ^[13]. Esto traía consigo la virtual irresponsabilidad del Ejecutivo y de la administración pública. En ese contexto, además, la información estaba rigurosamente controlada por el ejecutivo federal, quien gozaba de un alto poder discrecional sobre medios de comunicación ^[14].

El derecho a la información garantizado por el Estado se introdujo en la reforma política de 1977, considerada un hito en la liberalización política mexicana ^[15]. No obstante, con esta reforma nunca se pretendió establecer una garantía individual en clave democrática —que cualquier gobernado en el momento que juzgue necesario, solicite y obtenga del gobierno determinada información—, sino reducirla al aspecto político-partidista en su más simple expresión: el derecho de los partidos políticos a contar con espacio en los medios ^[16]. El derecho a la información plasmado en la Carta Magna no pasó de ser un mero enunciado. El régimen de partido dominante nunca emprendió la regulación secundaria y, en los hechos, este derecho fue *letra muerta*. Sus contenidos solo se definieron hasta el arribo del primer gobierno de alternancia en el ejecutivo federal en el año 2000; más puntualmente, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental entró en vigor en junio de 2002.

La primera alternancia presidencial en México abrió efectivamente una oportunidad para la intervención de las organizaciones de la sociedad civil en el tratamiento institucional de la agenda de rendición de cuentas. En un ambiente aún celebratorio frente al inédito cambio de gobierno, la administración del primer presidente emanado del Partido Acción Nacional (pan), Vicente Fox (2000-2006), acogió una iniciativa de ley de acceso a la información pública emanada del trabajo de un conjunto de académicos, periodistas y activistas civiles alrededor de un evento académico, el seminario: *Derecho a la información y reforma democrática*, celebrado en la ciudad de Oaxaca el 25 de mayo de 2001. Este encuentro dio origen a una declaración y al establecimiento de una Comisión Técnica para elaborar el proyecto de una “ley de acceso a la información pública para consolidar la democracia”. Poco después, dicha Comisión fue llamada “Grupo Oaxaca” en un reportaje elaborado por la corresponsal en México del periódico estadounidense *The New York Times*: Ginger Thompson ^[17].

El proyecto del Grupo Oaxaca se convirtió en una iniciativa de ley en octubre de 2001 y fue respaldada por diputados de distintos partidos: Revolucionario Institucional (pri), de la Revolución Democrática (prd), del Trabajo (pt), Verde Ecologista de México (pvem) y Convergencia (hoy Movimiento Ciudadano). Una segunda iniciativa fue presentada en diciembre de 2001 por el gobierno federal, con el respaldo del (presunto) partido gobernante: Acción Nacional (pan). El diputado perredista Miguel Barbosa Huerta se encargó de sumar una nueva iniciativa. En la minuta predominó la iniciativa del gobierno, pero importantes cuestiones fueron tomadas del trabajo de Grupo Oaxaca. Hasta entonces la sociedad civil en México no había coadyuvado tan claramente a la creación de una ley en la que las aspiraciones democráticas estuvieran tan claramente reflejadas ^[18].

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental fue aprobada por el Congreso de la Unión el 30 de abril de 2002 y entró en vigor el 12 de junio de 2003, al publicarse su reglamento y abrirse las puertas del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (ifai). Aunque esta sería la única reforma significativa en términos democrático-institucionales durante el autodenominado *gobierno del cambio*, implicó abrir una nueva etapa para la rendición de cuentas y la democratización en México. Este cambio “postransicional” ^[19] no sólo fue resultado de las negociaciones y debates en el Congreso —la ley fue aprobada por votación unánime en el Senado y en la Cámara de Diputados—, sino una clara

expresión de que la construcción de consensos entre sociedad civil e instituciones políticas no sólo es posible sino eficaz y democráticamente productiva.

De 2002 a 2007, la federación y todas las entidades federativas establecieron leyes para el ejercicio del derecho a la información pública. En julio de 2007, además, se reconoció constitucionalmente el derecho a la información como uno fundamental y, acaso más relevante, se establecieron bases y principios generales para la creación de leyes de acceso a la información en la federación y las entidades. Esta nueva reforma fue bien recibida por prácticamente todos los actores políticos y civiles.

Del año 2000 al 2012, en México se establecieron nuevas instituciones políticas cuyo propósito explícito fue abonar a la rendición de cuentas y combatir la corrupción: la Auditoría Superior de la Federación (asf), en el año 2000; el Instituto Federal de Transparencia y Acceso a la Información (ifai), en 2002; el Servicio Profesional de Carrera, en 2003; el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social (Coneval), en 2003; el nuevo Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), en 2008; el Sistema de Evaluación del Desempeño (sed) en 2008, y el Sistema Nacional de Archivos en 2012 ^[20].

El conjunto institucional descrito es reflejo y motor de una agenda que ha tenido que avanzar muchas veces a contracorriente. Prácticamente desde su nacimiento, además, el ifai enfrentó amparos de distintas dependencias y secretarías de Estado, y más tarde de funcionarios en lo individual y de personas morales, en contra de sus resoluciones. La mayoría de estos amparos fue ganada por el Instituto, pero esto no significó su fin. ^[21] La administración del presidente Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), en particular, fue una amplia promotora de amparos en contra del acceso a la información pública. De manera persistente, a lo largo de su sexenio las dependencias y entidades del gobierno federal persistieron en ampararse y atacar las resoluciones del órgano garante, al interponer en su contra un total de 436 solicitudes de amparo de 2003 a 2011; entre las dependencias del gobierno federal más reticentes a cumplir con las solicitudes de acceso a la información destacaron la pgr y el Servicio de Administración Tributaria (sat), en cuestiones de enorme trascendencia pública, como impedir la difusión de una lista de beneficiados con la condonación de créditos fiscales, que el órgano garante ordenaba hacer pública ^[22].

3. TRANSPARENCIA Y COMBATE A LA CORRUPCIÓN: REFORMAS DE AVANZADA

La intervención de la sociedad civil en la agenda institucional de rendición de cuentas tomó un nuevo impulso con el recambio de poderes en 2012, tanto por la integración de la nueva legislatura como por las promesas de campaña del presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018). Como candidato, el priista barajó la creación de una Comisión Nacional Anticorrupción con autonomía constitucional, así como el fortalecimiento del ifai y la creación de un órgano autónomo para vigilar los contratos de publicidad gubernamental. De estas propuestas, la que avanzó primero fue la reforma en materia de transparencia (en vigor desde febrero de 2014).

El dictamen que fue aprobado en diciembre de 2012 por unanimidad en el Senado —con reforma y adición a 11 artículos constitucionales; que aún debía ser procesado en la Cámara de Diputados en calidad de instancia revisora— implicó que el grupo de trabajo de las comisiones dictaminadoras —Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos, Gobernación, Anticorrupción y Participación— revisara detalladamente tres iniciativas presentadas por separado por las tres principales fuerzas políticas, cuyo objetivo era “fortalecer” la institución garante de la transparencia ^[23].

En el proceso, las comisiones unidas celebraron sesiones de trabajo el 16 y el 30 de octubre de 2012 para analizar el primer borrador del dictamen y escuchar la opinión de los comisionados del ifai, de algunos funcionarios de varias dependencias de la administración pública federal relacionadas con la materia, así como de organizaciones de la sociedad civil. Poco después, el 6 de noviembre, las comisiones celebraron una reunión de trabajo con representantes de organizaciones civiles: México, Infórmate; Conferencia Mexicana

para el Acceso a la Información Pública; Artículo 19; México Evalúa, y Colectivo por la Transparencia. En esa sesión, se aprobó un Acuerdo para la Transparencia del Dictamen de las iniciativas en materia de Transparencia, que permitió, entre otras cuestiones, que se hiciera pública la siguiente información: 1) las tres iniciativas en materia de transparencia; 2) los comparativos elaborados para analizar las diversas iniciativas en estudio y dictamen; 3) los análisis conceptuales elaborados para determinar las convergencias y divergencias de las iniciativas en estudio y dictamen; 4) las opiniones presentadas por los legisladores; 5) los comentarios y opiniones de las diversas dependencias de la administración pública, asociaciones, organizaciones de la sociedad civil; 6) las minutas o actas de las reuniones de trabajo de las Comisiones Unidas en las que se escuche a actores interesados en opinar en torno a las iniciativas en estudio, así como en las que se analice, discuta, debatan las iniciativas en materia de transparencia y acceso a la información pública; 7) el proyecto de dictamen final aprobado. Finalmente, el 27 de noviembre de 2012 las Comisiones Unidas del Senado llevaron a cabo una reunión conclusiva en la que participaron los consejeros del Instituto Federal Electoral (ife), investigadores y académicos de la Universidad Nacional Autónoma de México (unam) y del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (ciesas), así como representantes de organizaciones ciudadanas: Fundar, Instituto Mexicano para la Competitividad y Cultura Ecológica. Todo este proceso, según se dice en el dictamen de las Comisiones Unidas ^[24], permitió arribar a un proyecto de decreto en materia de transparencia y rendición de cuentas aprobado por unanimidad de los 113 senadores presentes el 19 de diciembre de 2012.

El proceso legislativo en el Senado fue calificado por especialistas como “ejemplar”, ya que los legisladores “abrieron la puerta” a las opiniones del conjunto de la sociedad —organizaciones civiles, académicas e instituciones públicas directamente involucradas— “con el ánimo sincero de escucharlas”. Con base en ello, fue modificada la propuesta enviada por el entonces presidente electo y el producto fue un dictamen “realmente digno de celebración” ^[25].

Empero, el proceso legislativo no concluiría sino hasta el 7 de febrero de 2014, con la promulgación de la reforma que, entre sus principales rasgos, expandió los sujetos constitucionalmente obligados al conjunto de las instituciones del Estado —tres poderes, tres niveles de gobierno, órganos autónomos y partidos—, actores privados que reciban recursos públicos —sindicatos de la administración pública— y particulares que realicen actos de autoridad. Además, el órgano garante obtuvo autonomía constitucional y facultades nacionales ^[26].

Como una ramificación sobresaliente, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública fue aprobada en marzo de 2015, alrededor de un mes después del plazo fijado por el legislador en los transitorios. Este proceso legislativo también fue precedido por un nuevo capítulo de participación por parte de la sociedad civil. ^[27] En primer lugar, la propuesta de ley fue producto de más de 300 horas de trabajo entre cuatro grupos parlamentarios y grupos de la sociedad civil, especialistas y académicos ^[28]. Sin embargo, la propuesta enfrentaría diversos obstáculos, como la introducción de artículos no acordados con los expertos y supuestas “observaciones” desde la Consejería Jurídica de la Presidencia. No se conoció quién y bajo qué argumentos agregó los artículos no consultados y que al contrariar el espíritu de la iniciativa generaron reproches de organismos civiles y órganos garantes (ifai e institutos estatales). Tampoco se conocería, íntegro y públicamente, el documento con los reparos de la Consejería. Pero los organismos civiles pusieron en circulación un pronunciamiento crítico sobre la iniciativa presentada el 2 de diciembre de 2014 por la Comisiones de trabajo en el Senado, no solo en cuanto a los contenidos de la iniciativa sino para manifestar su preocupación por disposiciones “incorporadas” de último momento y sin la participación de expertos, órganos garantes y agrupaciones sociales. En el último tramo del proceso, apuntaban, los temas “más sensibles” fueron resueltos por los senadores “sin presencia” de las redes de la sociedad civil ^[29].

Entonces el proceso, sujeto a supuestas observaciones del Ejecutivo, renovó la discusión pública. Las comisiones senatoriales llamaron a una nueva ronda de audiencias públicas para restablecer el contacto con expertos, agrupaciones y órganos garantes. El 18 de marzo de 2015 sería aprobado en el Senado el

dictamen de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Un ordenamiento que, pese a sus limitaciones, algunos expertos consideraron un “formidable instrumento” al servicio de la ciudadanía ^[30]; un “aliento de esperanza”, junto a la aprobación de la reforma constitucional que crea el Sistema Nacional Anticorrupción, en ambos casos “con la participación franca y el debate abierto entre muy diversas organizaciones de la sociedad civil y la academia: algo muy poco frecuente en las prácticas parlamentarias del país” ^[31].

En efecto, el nacimiento del Sistema Nacional Anticorrupción (sna) resulta otro buen ejemplo de colaboración entre la sociedad civil y los representantes públicos. La Comisión Nacional Anticorrupción (cna), propuesta por el presidente Peña Nieto desde campaña, se diluyó entre las diferencias partidistas y las críticas por parte de especialistas. Pero las tres principales fuerzas políticas presentaron iniciativas destinadas al combate de la corrupción a través de un sistema nacional ^[32]. Además, el Compromiso 85 del Pacto por México señalaba la creación de “un sistema nacional contra la corrupción que, mediante una reforma constitucional, establezca una Comisión Nacional y comisiones estatales con facultades de prevención, investigación, sanción administrativa y denuncia ante las autoridades competentes por actos de corrupción”.

Con ese aliento reformista, a principios de 2013 en el Senado de la República se celebraron una serie de foros que contaron con la participación de funcionarios y especialistas en la materia. Para finales de ese año, las Comisiones Unidas presentaron su proyecto de dictamen en materia de combate a la corrupción. Aprobado por el Pleno el 13 de diciembre de 2013, el dictamen recogió en lo general las coincidencias del pri, pan y prd, además que atendió algunas observaciones de los especialistas ^[33].

En la Cámara de Diputados la discusión dio un viraje alrededor de un año después, cuando el grupo parlamentario del PAN presentó una iniciativa —4 de noviembre de 2014— para establecer el sna. Esto reanimó el debate público. En ambas cámaras se abrieron procesos de consulta. Además, diversas organizaciones civiles realizaron un fuerte movimiento cuya bandera fue la llamada *Ley 3 de 3* (presentación de declaraciones patrimoniales). El proceso legislativo no fue sencillo ni corto. El sna entró en vigor el 19 de junio de 2017. Pero se trata de una transformación de la mayor trascendencia, quizá la reforma federal “más audaz” que se haya promulgado para comenzar a contrarrestar las malas prácticas de la administración pública mexicana y para bloquear a quienes, en general, abusan de las atribuciones o los recursos públicos que la sociedad pone en sus manos ^[34].

4. PEÑA NIETO: SIGNOS DE RETROCESO DEMOCRÁTICO

A mediados de noviembre de 2017, la activista María Elena Morera, presidenta de Causa en Común —organización impulsora de la profesionalización de las policías, usualmente con buena interlocución con gobernantes y legisladores— denunció que los niveles de violencia en México habían alcanzado “proporciones bélicas”. En la misma reunión, el presidente de la República reaccionó visiblemente enojado y con un reclamo: “...se escuchan más las voces que vienen de la propia sociedad civil que condenan, que *hacen bullying*, sobre el trabajo de las instituciones del Estado” ^[35]. Esta reacción, de alguna manera, significó confirmar la postura del gobierno del presidente Peña y su desencuentro con activistas y organizaciones de la sociedad civil a medida que se extendieron los cuestionamientos en su sexenio sobre los pendientes y las fallas en el combate a la corrupción y la rendición de cuentas. Al parecer, al presidente y a sus aliados les terminó por incomodar el activismo civil.

La relación de relativa colaboración giró claramente hacia el conflicto en mayo de 2017, cuando un puñado de organizaciones civiles mexicanas denunciaron públicamente presuntas actividades de espionaje de la administración del presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018) en contra de defensores del derecho a la salud. Por ello, estas organizaciones civiles decidieron romper sus relaciones con el gobierno mexicano en la Alianza para el Gobierno Abierto, una iniciativa multilateral en pro de la transparencia gubernamental

impulsada en 2011 por México y otros países en la Organización de Naciones Unidas (onu) ^[36]. Este fue, de hecho, el primer caso donde la pérdida de confianza en las autoridades de un país fundador de la Alianza llevó a las organizaciones civiles a interrumpir sus tareas en dicha iniciativa ^[37].

Unas semanas después, *The New York Times* expondría mayores detalles sobre las presuntas actividades de espionaje ilegal del gobierno mexicano en contra no solo de defensores del derecho a la salud, sino de periodistas, defensores de los derechos humanos, activistas anticorrupción e incluso sus círculos familiares ^[38]. Este reportaje generó importantes ángulos de análisis: la gravedad de las probables violaciones a las libertades de información, de expresión y de prensa ^[39]; la necesidad de una investigación judicial creíble, independiente y “acompañada” por instancias internacionales ^[40]; el uso del espionaje político en cualquier régimen político ^[41]; el manejo comunicativo gubernamental ante la crisis ^[42]; las posibles razones del gobierno para realizar actividades de espionaje ilegal y el uso que se le puede dar a la información recabada, entre otras cuestiones ^[43]. Pero un flanco relegado entre los analistas, aunque acaso más sustantivo, consiste en ubicar este episodio en un contexto más amplio, por un lado, en la evolución de las relaciones entre la sociedad civil organizada y el gobierno en torno a la agenda institucional de rendición de cuentas, por otro lado, en cuanto a la marcha del régimen democrático en el México de los últimos años, particularmente el ejercicio de las libertades de información y de prensa durante el gobierno del presidente Peña Nieto.

Aunque sin la profundidad de retrocesos democráticos vistos en otras latitudes —Venezuela, Rusia, Turquía, por ejemplo—, en el México de los últimos años se han visto crecientes dificultades para el ejercicio de la libertad de expresión. Por un lado, medios de comunicación y periodistas han sufrido ataques violentos. Solo entre enero y agosto de 2018 fueron asesinados ocho periodistas, mientras que la cifra se eleva a 45 casos en el sexenio actual y a 118 desde el año 2000 ^[44]. A lo terrible de las cifras, de acuerdo con *Artículo 19*, se suma que la mayoría de las agresiones en contra de periodistas han sido hechas por funcionarios públicos de todos los niveles institucionales. Otras organizaciones, como Reporteros Sin Fronteras, muestran que México es uno de los países más peligrosos para los periodistas. En ese contexto, el gobierno mexicano ha buscado estrechar los espacios para el activismo de la sociedad civil a través de diferentes tácticas, a saber:

a. *La persuasión presidencial directa*. De acuerdo con testimonios directos, el jefe del ejecutivo federal habría sido más que claro en una reunión celebrada en Los Pinos en mayo de 2017 con algunos de los empresarios más importantes del país: “La sociedad civil —habría dicho el presidente Enrique Peña Nieto— no debe pasar tanto tiempo hablando de corrupción”. A uno de ellos, Claudio X. González Laporte, incluso le habría reprochado directamente el activismo de su hijo, Claudio X. González Guajardo, quien preside la organización Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad: “Tu hijo debería dejar de ser tan crítico con el gobierno” ^[45].

b. *Acoso por vías legales*. La oficina de la Presidencia rechazó que en la reunión comentada se haya tratado de intimidar a cualquier persona crítica, no obstante, diversos testigos coincidieron en lo contrario. Además, la recomendación presidencial llegó acompañada de actos de intimidación, por ejemplo, en un solo día las autoridades fiscales anunciaron nueve auditorías hacia organizaciones ligadas a González Guajardo: “La hostilidad gubernamental —comenta Jesús Silva-Herzog Márquez— no tiene precedente en la corta historia del México pluralista. Las relaciones entre organizaciones de la sociedad civil y el gobierno pueden ser naturalmente tensas, pero hasta ahora, con la restauración priista, advertimos hostigamiento” ^[46].

c. *Acoso por vías ilegales*. El hostigamiento, como se dijo, también incluyó (presuntas) actividades de espionaje en contra de activistas ciudadanos, periodistas, defensores de los derechos humanos, miembros de la oposición, correligionarios incómodos al grupo gobernante ^[47] e integrantes del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (giei) de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (cidh) —que revisó la investigación del caso Ayotzinapa entre febrero de 2015 y abril de 2016 ^[48].

d. *La asignación discrecional de millonarios recursos destinados a la publicidad oficial.* La creación de una instancia reguladora en la materia es otra más de las incumplidas promesas de campaña del presidente Enrique Peña Nieto. Algunos observadores incluso señalan ofensivas mediáticas, auspiciadas desde altas esferas de gobierno, como la orquestada desde el periódico *El Universal* en contra de activistas integrantes del Comité de Participación Ciudadana, que llevó a la renuncia conjunta de seis colaboradores y cuatro organizaciones civiles que colaboran con dicho medio. En síntesis, la publicidad gubernamental se usó como una forma de presión informativa.

Las anteriores son muestras —más o menos claras— de las barreras a la libertad de información que existen en el México de hoy. Además, el gobierno del presidente Peña Nieto y sus aliados postergaron nombramientos clave y negaron los recursos indispensables para el pleno funcionamiento del sna. A la fecha, luego de años de retraso, siguen vacantes la Fiscalía Anticorrupción, la sala superior y las salas especializadas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (tfja).

En suma, la ruptura entre el gobierno y distintas organizaciones civiles no solo dislocó las pautas de colaboración entre ambas partes en la Alianza por el Gobierno Abierto, sino que interrumpieron una relación histórica de relativa colaboración entre gobierno y sociedad; además, levanta cuestionamientos legítimos sobre el compromiso democrático de la administración federal actual (2012-2018) y advierte sobre las posibilidades de regresión en la incipiente democracia mexicana.

CONCLUSIONES

Desde la primera alternancia presidencial en el año 2000, en México se han creado —y recreado— importantes instituciones para la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción. Este proceso de cambio institucional es imposible de entender a cabalidad sin la participación ciudadana, la presión de las redes sociales y los célebres casos de corrupción, que algunas veces orillan a partidos y gobierno a tratar la agenda institucional de rendición de cuentas.

La democratización en México es causa y consecuencia de una ciudadanía cada vez más incisiva, informada y activa. En el lapso que va del 2000 al 2018 —de la primera alternancia al regreso a la presidencia del otrora dominante Partido Revolucionario Institucional (pri), la sociedad civil organizada en México ha enfrentado posturas gubernamentales contrapuestas para su participación en la construcción de las instituciones de rendición de cuentas.

La primera alternancia presidencial abrió una coyuntura favorable para que las organizaciones civiles intervinieran en esta agenda institucional. Así emergieron, en 2002, la ley federal y el órgano autónomo encargado de velar por el derecho al acceso a la información pública; la “joya” de la alternancia (Aguayo 2009).

El avance en el derecho al acceso a la información pública fue uno de los pocos resultados democráticos positivos de la administración de Vicente Fox (2000-2006). Desde entonces los diferentes gobiernos mexicanos han mostrado resistencias para rendir cuentas y la relación entre sociedad civil y gobierno no ha estado exenta de diferencias. Sin embargo, lo anterior no fue obstáculo para establecer relaciones de colaboración entre activistas, académicos, funcionarios y legisladores y para conseguir importante cambio institucionales. En contraste, la administración del presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018) decidió resistir —bajo diferentes tácticas— la plena puesta en marcha del Sistema Nacional Anticorrupción y pinta para dejar saldos negativos para la agenda de la rendición de cuentas, por sus resistencias y andanadas en contra de la sociedad civil organizada que, por lo demás, parecería cada vez más fuerte.

Hace tiempo que en México es posible identificar un “movimiento de conciencia” cuya principal aportación ha sido abrir una brecha para proponer e impulsar reformas capaces de combatir la corrupción y la impunidad ^[49]. Hasta cierto punto, se ha vuelto común que en el debate público mexicano intervenga un creciente grupo de organizaciones y profesionales con trayectorias destacadas en materia de

transparencia y rendición de cuentas, por ejemplo, la Red por la Rendición de Cuentas, Fundar, Colectivo por la Transparencia, México Infórmate, Instituto Mexicano para la Competitividad (imco), entre otras. Recientemente, varias de estas organizaciones prometieron encabezar los esfuerzos ciudadanos para ir por más (#VamosPorMás) e impulsar una agenda que fortalezca el sna. En su representación, el actor Diego Luna leyó un comunicado que resumía el punto: “Corrupción, impunidad y violaciones graves de los Derechos Humanos son enfermedades que están minando la salud de la nación y que amenazan su desarrollo económico, político y social. Padecemos, todos, una profunda e indignante injusticia. Y no podemos ni estamos dispuestos a acostumbrarnos”.

La sociedad civil en México participa, y seguramente lo seguirá haciendo, en el proceso legislativo y la construcción institucional. Este es un campo de investigación creciente dentro de los estudios legislativos y la democratización en México ^[50]. El creciente escrutinio civil sobre el quehacer público en México habrá de cuidar los espacios ganados y de seguir buscando la consolidación de un sistema efectivo para la transparencia y la rendición de cuentas. La renovación del Congreso y la Presidencia en 2018, luego de un proceso electoral democrático, abre una oportunidad para aminorar los enconos y buscar acuerdos. Sin duda, la forma en que se desarrolle la relación entre la sociedad civil y los representantes del poder público habrá de marcar los derroteros de la marcha democrática en México y otras nuevas democracias. El caso mexicano, además, abona al conocimiento de diferentes tácticas usadas por los gobiernos electos democráticamente para restringir la fuerza o las capacidades de intervención de la sociedad civil en los asuntos públicos y los riesgos de retroceso político en nuevas democracias.

BIBLIOGRAFÍA

- Ahmed, A. (2017a) "Investigadores del GIEI dicen que fueron espionados para entorpecer la investigación del caso Ayotzinapa". *The New York Times*, 10 de julio, México. Recuperado a partir de <https://www.nytimes.com/es/2017/07/10/pegasus-giei-espionaje-ayotzinapa/>
- Ahmed, A. (2017b) "Un empresario activista lucha contra la corrupción en México y se convierte en un blanco del Estado". *The New York Times*, 30 de agosto, New York. Recuperado a partir de <https://www.nytimes.com/es/2017/08/30/mexico-pegasus-claudio-x-gonzalez-laporte-enrique-pena-nieto-corrupcion/>
- Ahmed, A., & Perloth, N. (2017) "Somos los nuevos enemigos del Estado: el espionaje a activistas y periodistas en México". *The New York Times*, 19 de junio, New York. Recuperado a partir de <https://www.nytimes.com/es/2017/06/19/mexico-pegasus-nso-group-espionaje/>
- Avendaño, A. (2017) "Grupos civiles condenan intervención". *El Universal*, 22 de junio, México. p. A10.
- Bachrach, P., & Baratz, M. (1962) Two faces of power. *American political science review*, 56(4), 947–952, USA. Recuperado a partir de http://journals.cambridge.org/abstract_S0003055400000046
- Báez, O. (2017) Centralización por vías nuevas. La expansión de órganos autónomos con capacidades nacionales en México. *Revista Técnica sobre Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior*, 7(12), México.
- Becerra, R., & Lujambio, A. (2006) ¿Por qué constitucionalizar? En S. López Ayllón (Ed.), *Democracia, transparencia y constitución: propuesta para un debate necesario* (pp. 173–197). Ed. UNAM/IFAI, México. Recuperado a partir de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2251/11.pdf>
- Béjar, L. (2017) *El proceso legislativo en México. La participación de la sociedad civil organizada en el Congreso de la Unión*. UNAM-La biblioteca, México.
- Bovens, M. (2010) Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism. *West European Politics*, 33(5), London. p. 946–967. <https://doi.org/10.1080/01402382.2010.486119>
- Caccia, E. (2017) "Abajo el Gran Hermano". *Reforma* 25 de junio, México.
- Carpizo, J. (1978) *El presidencialismo mexicano*. Ed. Siglo XXI, México.

- Carreño Carlón, J. (2000) "Un modelo histórico de la relación entre prensa y poder en México en el siglo XX". *Revista Mexicana de Comunicación* (62). México. Recuperado a partir de <http://mexicanadecomunicacion.com.mx/rmc/2000/03/01/un-modelo-historico-de-la-relacion-entre-prensa-y-poder-en-mexico-en-el-siglo-xx/>
- Carrillo Flórez, F. (2006) "Instituciones democráticas de rendición de cuentas en América Latina: diseño legal y desempeño real". En *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Casar, M. A. (2015) "De buenas leyes y malos gobernantes". *Excélsior*, 25 de marzo México.
- Castañeda, J. (2017) "Los cacharon". *El Financiero*, 21 de junio, México.
- Colectivo por la Transparencia (2014) La iniciativa de Ley General de Transparencia debe mejorarse para garantizar los objetivos de la reforma constitucional. 2 de diciembre, México. Recuperado a partir de <http://colectivoporlatransparencia.org/blog/31/comunicado-de-la-iniciativa-de-ley-general-de-transparencia-debe-mejorarse-para-garantizar-los-objetivos/>
- Cosío Villegas, D. (1974) *El sistema político mexicano. Las posibilidades del cambio*. Ed. Joaquín Mortiz, México.
- Doyle, K. (2003) Comentarios sobre la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. *Derecho Comparado de la Información*, 2(julio-diciembre), México. Recuperado a partir de <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/decoin/cont/2/cmt/cmt7.pdf>
- Dubnick, M. J. (2007) "Pathologies of Governance Reform: Promises, Pervasions and Perversions in the Age of Accountability". *PA Times- American Society for Public Administration*, (October), USA.
- Franco, M. (2017) "El presidente de México niega acusaciones de espionaje y declara: "Todos nos sentimos espionados"". *The New York Times* 22 de junio, México. Recuperado a partir de <https://www.nytimes.com/es/2017/06/22/pena-nieto-desmiente-espionaje/>
- González Casanova, P. (1979) *La democracia en México*. Editorial Era, México.
- Grupo Consultor Interdisciplinario (2004) "Transparencia y acceso a la información pública: ¿llave o candado?" *Carta de Política Mexicana*, (338), México. p.1–18.
- Grupo Consultor Interdisciplinario (2013) "Contra la corrupción: la agenda pendiente". *Carta de Política Mexicana*, (567), México. p.1–18.
- Grupo Consultor Interdisciplinario (2015) Ley General de Transparencia... Segundo round ganado por la sociedad. *Carta de Política Mexicana*, (615), México. p. 1–16.
- Herrera, R., & Baranda, A. (2017, noviembre 14) "El gobierno actual es bastante reactivo a la crítica". *Reforma*, México. p. 1.
- Instituto Federal de Acceso a la Información (2012) *Noveno Informe de Labores*. Ed. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México. Recuperado a partir de <http://rendiciondecuentas.org.mx/tag/informe-de-labores/>
- LXII Legislatura. Senado de la República (2013) Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación, de Anticorrupción y Participación Ciudadana y de Estudios Legislativos Primera. *Gaceta del Senado*, 13 de diciembre, México. Recuperado a partir de Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación, de Anticorrupción y Participación Ciudadana y de Estudios Legislativos Primera
- Mainwaring, S. (2003) Introduction#: Democratic Accountability in Latin America *. En S. Mainwaring & C. Welna (Eds.) *Democratic Accountability in Latin America* Oxford Studies in Democratization, Oxford.
- Manin, B., Przeworski, A., & Stokes, S. (1999) Introduction. En B. Manin, A. Przeworski, & S. Stokes (Eds.), *Democracy, Accountability and Representation* (pp. 1–26). Cambridge University Press, Cambridge. Recuperado a partir de <http://www.springerlink.com/index/H29W5817483446G0.pdf>
- Martínez, C. (2017) Rompen acuerdo en transparencia. *Reforma*, 24 de mayo, México.
- Merino, M. (2012). Regalo del Senado. *El Universal*, 26 de diciembre, México.
- Merino, M. (2013) "La jaqueca de los demócratas". *Este País*, 264(abril). Recuperado a partir de <http://archivo.estepais.com/site/2013/la-jaqueca-de-los-democratas/>

- Merino, M. (2015a) *México: la batalla contra la corrupción (Una reseña sobre las reformas en curso a favor de la transparencia y en contra de la corrupción)*. Woodrow Wilson Center Institute, Washington, D.C.
- Merino, M. (2015b). ...Y lo que falta. *El Universal*, 25 de marzo, México.
- Merino, M. (2017) El Senado vs. el Sistema Anticorrupción. *El Universal*, 5 de julio, México. Recuperado a partir de <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/mauricio-merino/nacion/2017/07/5/el-senado-vs-el-sistema-anticorrupcion>
- Middlebrook, K. (1994) "La liberalización política en un régimen autoritario: el caso de México". En G. O'Donnell, P. Schmitter, & L. Whitehead (Eds.), *Transiciones desde un gobierno autoritario. Tomo 2*. América Latina (pp. 187–224). Ed. Paidós, Buenos Aires.
- Mulgan, R. (2003) *Holding Power to Account: Accountability in Modern Democracies*. Ed. Palgrave, New York.
- Senado de la República (2015) Dictamen de Comisiones Unidas del Senado que contiene el Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. *Gaceta del Senado*, 10 de marzo, México. Recuperado a partir de <http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/transparencia/Dictamen.pdf>
- Silva-Herzog Márquez, J. (2017) Complicidad e intimidación. *Reforma*, 4 de septiembre, México. p. 16.
- Sotomayor, G. (2017) "Plantean escrutinio al indagar espionaje". *Reforma*, 25 de junio, México. p. 25.

NOTAS

- [1] Este artículo obtuvo Mención Honorífica en la sexta promoción del Concurso de Ensayo Político Alonso Lujambio 2018, otorgada por el jurado integrado por Horacio Vives Segl, Jesús Silva-Herzog Márquez, Rodolfo Vázquez, María Marván Laborde, Sofía Charvel Orozco y Arturo Sánchez Gutiérrez
- [2] Elia Armstrong (2005) *Integrity, transparency and accountability in public administration: Recent trends, regional and international developments and emerging issues*. United Nations, New York.
- [3] Melvin J Dubnick (2007) *Pathologies of Governance Reform: Promises, Pervasions and Perversions in the Age of Accountability*. Octubre PA Times- American Society for Public Administration, USA.
- [4] Scott Mainwaring (2003) "Introduction#: Democratic Accountability in Latin America". En Scott Mainwaring, Christopher Welna (eds.), *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford, Oxford University Press, pp. 3-33; Fernando Carrillo Flórez (2006) "Instituciones democráticas de rendición de cuentas en América Latina: diseño legal y desempeño real". *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina*. Ed. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- [5] Para el concepto de "agenda institucional" considero Frank Baumgartner (2011) "Agendas: Political", en David Rochefort, *Encyclopedia of Public Administrations*. Boston, Taylor & Francis Group, usa. Mientras que para la "organización de la desconfianza" en la representación política considero: Pierre Rosanvallon (2007) *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. Ed. Manantial, Buenos Aires, Argentina.
- [6] Andreas Schedler (2004) *¿Qué es la rendición de cuentas?* Ed. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México.
- [7] Bernard Manin, Adam Przeworski, Susan Stokes (1999) "Introduction", en Bernard Manin, Adam Przeworski, Susan Stokes (eds.), *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge University Press, Cambridge. Richard Mulgan (2003) *Holding Power to Account: Accountability in Modern Democracies*. Palgrave, New York; Mark Bovens (2010) "Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism", en *West European Politics*, vol. 33, núm. 5, London.
- [8] Elmer E. Schattsneider E. E. (1960) *The Semisovereign People*. Ed. Holt, Rinehart & Wilson, New York.
- [9] Peter Bachrach, MS Baratz (1962) "Two faces of power", en *American political science review*. vol. 56, núm. 4, USA.
- [10] R. W. Cobb & C. D. Elder (1971) "The politics of agenda-building: An alternative perspective for modern democratic theory". En *The Journal of Politics*, vol. 33, núm. 4, USA.
- [11] Jean L. Cohen & Andrew Arato (2000) *Sociedad civil y teoría política*. Ed. Fondo de Cultura Económica, México p. 8.
- [12] José Woldenberg (2018) "Sociedad civil". *Reforma*, 19 de julio, México.

- [13] Daniel Cosío Villegas (1974) *El sistema político mexicano. Las posibilidades del cambio*. Ed. Joaquín Mortiz, México; Jorge Carpizo (2002) *El presidencialismo mexicano (versión actualizada)*. Ed. Siglo XXI, México 280 pp.; Pablo González Casanova (1979) *La democracia en México*. Editorial Era, México 333 pp.
- [14] José Carreño Carlón (2000) "Un modelo histórico de la relación entre prensa y poder en México en el siglo XX". *Revista Mexicana de Comunicación*, no. 62 <http://mexicanadecomunicacion.com.mx/rmc/2000/03/01/un-modelo-historico-de-la-relacion-entre-prensa-y-poder-en-mexico-en-el-siglo-xx/>
- [15] Kevin Middlebrook (1994) "La liberalización política en un régimen autoritario: el caso de México". En Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter, Lawrence Whitehead (eds.) *Transiciones desde un gobierno autoritario. Tomo 2. América Latina*. Ed. Paidós, Barcelona, España.
- [16] Grupo Consultor Interdisciplinario (2004) "Transparencia y acceso a la información pública: ¿llave o candado?". n° 338, *Carta de Política Mexicana*, 18, México.
- [17] Rossana Fuentes Berain & Julio Juárez Gámiz (2008) *Medios e Interés Público*. Ed. Serie Cultura de la rendición de cuentas, Auditoría Superior de la Federación, México.
- [18] Kate Doyle (2003) "Comentarios sobre la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental". En *Derecho Comparado de la Información*, vol. 2, núm. julio-diciembre, México. pp. 161–170.
- [19] Ricardo Becerra & Alonso Lujambio (2006) "¿Por qué constitucionalizar?". En Sergio López Ayllón (ed.), *Democracia, transparencia y constitución: propuesta para un debate necesario*. Ed. UNAM/IFAI, México pp. 173–197.
- [20] Mauricio Merino (2013) "La jaqueca de los demócratas". abril, vol. 264, *Este País*, México. <http://archivo.estepais.com/site/2013/la-jaqueca-de-los-democratas/>
- [21] Becerra & Lujambio, *op. cit.*, pp. 193-95.
- [22] IFAI (2012) *Noveno Informe de Labores al H. Congreso de la Unión*. México.
- [23] Las iniciativas son las del senador Alejandro Encinas, expuesta el 6 de septiembre del 2012 en representación del PRD; alrededor de la misma fecha, de la senadora Arely Gómez, en representación de los grupos parlamentarios del PRI y del PVEM; y de la senadora Laura Angélica Rojas Hernández, del PAN.
- [24] LXII Legislatura. Senado de la República (2013) "Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación, de Anticorrupción y Participación Ciudadana y de Estudios Legislativos Primera". *Gaceta del Senado*, México.
- [25] Mauricio Merino (2012) "Regalo del Senado". 26 de diciembre, *El Universal*, México.
- [26] Omar Báez (2017) "Centralización por vías nuevas. La expansión de órganos autónomos con capacidades nacionales en México". *Revista Técnica sobre Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior*, vol. 7, no 12, México.
- [27] Grupo Consultor Interdisciplinario (2015) "Ley General de Transparencia... Segundo round ganado por la sociedad". *Carta de Política Mexicana*, no. 615, México 16 pp.
- [28] Senado de la República (2015) "Dictamen de Comisiones Unidas del Senado que contiene el Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública". *Gaceta del Senado*, México. p. 412
- [29] Colectivo por la Transparencia (2014) "*La iniciativa de Ley General de Transparencia debe mejorarse para garantizar los objetivos de la reforma constitucional*", México, <http://colectivoporlatransparencia.org/blog/31/comunicado-de-la-iniciativa-de-ley-general-de-transparencia-debe-mejorarse-para-garantizar-los-objetivos>
- [30] María Amparo Casar (2015) "De buenas leyes y malos gobernantes". 25 de marzo, *Excelsior*, México p. 18
- [31] Mauricio Merino (2015) "...Y lo que falta", 25 de marzo, México, *El Universal*, p. A17.
- [32] Grupo Consultor Interdisciplinario, "Contra la corrupción: la agenda pendiente". no 567, *Carta de Política Mexicana*, no. 567 México. 18 pp.
- [33] LXII Legislatura Senado de la República (2013) *Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación, de Anticorrupción y Participación Ciudadana y de Estudios Legislativos Primera, op. cit. supra* n. 23

- [34] Mauricio Merino (2017) "El Senado vs. el Sistema Anticorrupción". *El Universal* 5 de julio, México. <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/mauricio-merino/nacion/2017/07/5/el-senado-vs-el-sistema-anticorrupcion>
- [35] Herrera, Rolando (2017) "Acusa Peña bullying a instituciones". *Reforma* 14 de noviembre, México.
- [36] Los países fundadores de la Alianza para el Gobierno Abierto son Brasil, Estados Unidos, Filipinas, Indonesia, México, Noruega, Reino Unido y Sudáfrica. Actualmente la Alianza está compuesta por 65 países miembros. Más información: <http://gobabiertomx.org/alianza-internacional/>
- [37] Martínez, César (2017) "Rompen acuerdo en transparencia". *Reforma* 24 de mayo, México. p. 1.
- [38] Azam Ahmed & Nicole Perloth (2017) "Somos los nuevos enemigos del Estado': el espionaje a activistas y periodistas en México, 2017, 19 de junio, New York, *The New York Times*, <https://www.nytimes.com/es/2017/06/19/mexico-pegasus-nso-group-espionaje/>. Un software denominado "Pegasus", creado y comercializado por una empresa israelí (NSO Group) supuestamente de forma exclusiva a los gobiernos para ser utilizado para el combate al crimen organizado, fue infiltrado en los teléfonos inteligentes y otros dispositivos de ciudadanos críticos al gobierno —periodistas, defensores de derechos humanos, activistas anticorrupción— con el objetivo de monitorear llamadas, mensajes de texto, correos electrónicos, contactos y calendarios; incluso se señala que el micrófono y la cámara de los dispositivos pueden ser activados mediante este programa.
- [39] Avendaño, Axel (2017) "Grupos civiles condenan intervención". *El Universal* 22 de junio, México. p. A10
- [40] Sotomayor, Gabriela (2017) "Plantean escrutinio al indagar espionaje". *Reforma* 25 de junio, México. p. 3.
- [41] Castañeda, Jorge (2017) "Los cacharon". *El Financiero* 21 de junio, México. p. 51.
- [42] Franco, Marina (2017) "El presidente de México niega acusaciones de espionaje y declara: "Todos nos sentimos espionados", 2017, 22 de junio, New York, *The New York Times*, <https://www.nytimes.com/es/2017/06/22/pena-nieto-desmiente-espionaje/>
- [43] Caccia, Eduardo (2017) "Abajo el Gran Hermano". *Reforma*, 25 de junio, México. p. 9
- [44] Artículo 19 (2018) "Periodistas asesinados en México". 24 de julio, México <https://articulo19.org/periodistasasesinados/>
- [45] Azam Ahmed (2017) "Un empresario activista lucha contra la corrupción en México y se convierte en un blanco del Estado". *The New York Times*, 30 de agosto New York <https://www.nytimes.com/es/2017/08/30/mexico-pegasus-claudio-x-gonzalez-laporte-enrique-pena-nieto-corrupcion/>
- [46] Jesús Silva-Herzog Márquez (2012) "El régimen de la corrupción". *Reforma* 10 de julio, México. p. 12.
- [47] En concreto, Ivonne Ortega, exgobernadora de Yucatán, diputada federal con licencia y con aspiraciones a la candidatura de su partido (PRI) a la presidencia de la República, interpuso denuncia penal contra quien resulte responsable del delito de espionaje.
- [48] Azam Ahmed (2017) "Investigadores del GIEI dicen que fueron espionados para entorpecer la investigación del caso Ayotzinapa". *The New York Times*, 10 de julio, New York <https://www.nytimes.com/es/2017/07/10/pegasus-giei-espionaje-ayotzinapa/>
- [49] Mauricio Merino (2015) "México: la batalla contra la corrupción (Una reseña sobre las reformas en curso a favor de la transparencia y en contra de la corrupción)". *Wilson Center/Mexico Institute*, Washington D.C. p. 3.
- [50] Luisa Béjar (2017) *El proceso legislativo en México. La participación de la sociedad civil organizada en el Congreso de la Unión*. UNAM-La biblioteca, México. 203 pp.

INFORMACIÓN ADICIONAL

Cómo citar: Báez Caballero, Omar "De la colaboración al conflicto. La sociedad civil en la agenda de rendición de cuentas durante la democratización mexicana." Revista Buen Gobierno No. 26. Enero – Junio 2019 E-ISSN: 2683-1643 Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C. México

ENLACE ALTERNATIVO

<http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/uploads/2019/04/BG26-7.pdf> (pdf)