

Organismos Constitucionales Autónomos, rendición de cuentas horizontal y democracia liberal en México: 1990-2020

Jaime Torres Fragoso¹

Recibido el 10/10/2022 / Aceptado el 9/12/2022

Resumen. El objetivo de esta investigación es describir el estado que presenta la rendición de cuentas horizontal y analizar la calidad de la democracia en México. Además de una revisión documental, para ese fin se emplearon las bases de datos de V-Dem en lo que corresponde a dos indicadores: Control del Ejecutivo e Índice de Democracia Liberal. Los resultados muestran el regreso del viejo presidencialismo mexicano, un desempeño decepcionante de este país en ambos índices y, lo más preocupante, en declive. Entre las conclusiones se advierte que, debido a ello, no se puede afirmar que en México existe un verdadero Estado de derecho, una cabal separación de poderes y una democracia plena.

Palabras clave: Democracia; rendición de cuentas horizontal; poder ejecutivo; organismos constitucionales autónomos; México.

[en] Autonomous Constitutional Bodies, horizontal accountability and liberal democracy in Mexico: 1990-2020

Abstract. The objective of this research is to describe the state of horizontal accountability and analyze the quality of democracy in Mexico. In addition to a documentary review, for this purpose the V-Dem databases were used in what corresponds for two indicators: Executive Oversight and Liberal Democracy Index. The results show the return of the old Mexican presidentialism, a disappointing performance of this country in both indices and, most worryingly, in decline. Among the conclusions, it is noted that, as a result, it cannot be affirmed that in Mexico there is a true rule of law, a complete separation of powers and a full democracy.

Keywords: democracy; horizontal accountability; executive branch; autonomous constitutional bodies; Mexico.

Sumario. 1. Introducción. 2. El sistema presidencial y presidencialismo en México. 3. Los OCA y su creación en México. 4. Metodología. 4.1. Control del Ejecutivo (Executive oversight). 4.2. Índice de democracia liberal (Liberal democracy index). 5. Resultados. 5.1. Control del Ejecutivo. 5.2. Índice de democracia liberal. 6. Conclusiones. Bibliografía.

Cómo citar: Torres Fragoso, J. (2022): Organismos Constitucionales Autónomos, rendición de cuentas horizontal y democracia liberal en México: 1990-2020, en *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública* 9-2, 113-125.

1. Introducción

Hace veintidós años, Carpizo (2001) comparó los elementos que definían el presidencialismo en México, los que había descrito originalmente en 1978 (Carpizo, 2004), con las que se presentaban en el año 2000 (igualmente, veintidós años después), año en que arribó al poder el primer presidente emanado de un partido político distinto al Partido Revolucionario Institucional (PRI). La conclusión a la que llegó en aquel entonces este autor es que el país experimentaba grandes transformaciones y se transitaba de un sistema vertical, jerarquizado y con excesiva concentración de poder, a uno en donde los otros poderes del Estado cumplieran sus atribuciones constitucionales, existieran pesos y contrapesos, y emergieran con vitalidad diversos actores sociales y políticos. Desafortunadamente, esa transición se ha lentificado

a partir de 2018 ya que, como se explicará adelante, la evidencia apunta, cuarenta y cinco años más tarde del primer trabajo de Carpizo, hacia el regreso de un marcado presidencialismo al país.

Lo anterior es preocupante debido a que la calidad de la democracia, la separación de poderes y el Estado de derecho, además de que representan señales respecto a la salud de cualquier sistema político, constituyen una tríada en la que se establece una relación circular o mutua: estos elementos no pueden emerger de manera aislada, requieren de los demás para tener sentido. Asimismo, en la ciencia política se acepta que un indicador acerca de la condición que guarda esa tríada es la rendición de cuentas horizontal, la cual obliga a las organizaciones y funcionarios públicos, esencialmente del Ejecutivo, a rendir cuentas de sus actos ante otras instituciones estatales, incluyendo órganos autónomos.

¹ Universidad del Istmo, Oaxaca, México.

E-mail: jtorresfragoso@msn.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6941-7272>

Lo comentado, junto a la serie de cuestionamientos que hemos atestiguado recientemente de parte del titular del Poder Ejecutivo en México hacia los otros poderes del Estado y también a los Organismos Constitucionales Autónomos (OCA), motivó la realización de esta investigación. Además del análisis del comportamiento de la rendición de cuentas horizontal, se incluye también otro registro muy asociado a éste, el de democracia liberal, con lo cual el estudio se complementa. Esto origina el planteamiento de dos preguntas de investigación: 1. ¿Cuál es el comportamiento de México en la rendición de cuentas horizontal en el periodo 1990-2020? y 2. ¿Cuáles son los registros de México en el índice de democracia liberal para el periodo 1990-2020?

Para responder esos cuestionamientos, además de una extensa revisión documental, se analizaron y manejaron las bases de datos que ofrece el Instituto V-Dem, el cual genera la mayor cantidad de datos sobre democracia a nivel global. En cuanto a la estructura del trabajo, en la segunda parte o marco teórico, con la pretensión de entender los resultados que más adelante serán expuestos, se presentan los rasgos históricos del presidencialismo en México y, con base en diversas fuentes de información, se argumenta que tales características están de regreso.

En el tercer apartado se comentan las particularidades de los OCA, instituciones fundamentales para todo país que quiera consolidar satisfactoriamente su transición democrática y sus ejercicios de rendición de cuentas horizontal. Ahí mismo se describe su proceso de creación en México y los cuestionamientos que han enfrentado en los años recientes. En el cuarto capítulo se plantea la metodología empleada en la presente investigación, mientras que los resultados logrados se explican en el quinto apartado. Al final se presentan las conclusiones.

2. El sistema presidencial y el presidencialismo en México

Tal como ha sido planteado por autores de la talla de Nohlen (1998), existen dos sistemas de gobierno dominantes: el parlamentario y el presidencial, que es, como se sabe, el que rige en México. Según Carey (2006), las características generales de los regímenes presidencialistas son las siguientes: 1. El responsable del Poder Ejecutivo es electo por el voto popular, 2. Los periodos de gobierno del jefe del Ejecutivo y del Congreso son fijos y no están sujetos a la confianza mutua, y 3. El encargado del Ejecutivo define la integración del gobierno y lo dirige, además de que goza

de algunas competencias legislativas que le otorga la Constitución. De acuerdo a Carpizo (2004), las peculiaridades del sistema presidencial, si bien no se presentan en todos los casos y menos aún de manera exacta, son las siguientes:

- a. El poder ejecutivo es unitario. Está depositado en un presidente que es, al mismo tiempo, jefe de estado y jefe de gobierno.
- b. El presidente es electo por el pueblo y no por el poder legislativo, lo que le da independencia frente a éste.
- c. El presidente nombra y remueve libremente a los secretarios de estado.
- d. Ni el presidente ni los secretarios de estado son políticamente responsables ante el congreso.
- e. Ni el presidente ni los secretarios de estado pueden ser miembros del congreso.
- f. El presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del congreso.
- g. El presidente no puede disolver el congreso, pero el congreso no puede darle un voto de censura. (Carpizo, 2004: 14)

De manera acertada y en ese orden de ideas, Carbonell (2002) señaló que, en México, el Poder Ejecutivo ha representado el eje del sistema político, ya que el país eligió, más que un sistema presidencial, un presidencialismo² exacerbado, donde la división de poderes estipulada en la Constitución no aplica realmente en la práctica. De tal forma que el presidencialismo, agrega, representa el núcleo del sistema político y desde donde se articula el poder. Por su parte, Carpizo (2001) planteó que las características que estructuraban el presidencialismo mexicano dejaron de aplicar, en términos generales, con la transición democrática culminada, en una fase inicial, en el año 2000³. Sin embargo, la evidencia sugiere que desde 2018 han vuelto a resurgir estos rasgos. Tales atributos históricos, moldeados cuando el PRI se mantuvo en el poder, se sintetizan a continuación:

1. El presidente es el jefe del partido predominante.
2. El debilitamiento del Poder Legislativo (la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido preponderante, los cuales en la práctica son subordinados del presidente).
3. La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) se integra, en buena medida, por miembros que no muestran oposición a los asuntos de interés del presidente.
4. La clara influencia en la economía por medio, entre otros mecanismos, del Banco de México, los

² “El presidencialismo constituye una aplicación deformada del régimen presidencial clásico, por debilitamiento de los poderes del parlamento e hipertrofia de los poderes del presidente: de ahí su nombre. Funciona sobre todo en los países latinoamericanos que han transportado las instituciones constitucionales de los Estados Unidos a una sociedad diferente” (Duverger, 1992, como se citó en Carbonell, 2002: 56).

³ Leal (2016) y Dacasa (2019) coinciden en esa aseveración. En el caso del primero, el pluralismo político y el que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (gracias al fortalecimiento de sus funciones contempladas en la reforma constitucional de 1994 impulsada por Ernesto Zedillo), emergiera como un árbitro más poderoso, representan factores clave para ello. En el caso del segundo, los cambios políticos e institucionales, así como las reformas que traspasaron poder del Ejecutivo en áreas estratégicas, representan las variables exegéticas.

órganos descentralizados y las empresas de participación estatal.

5. La sumisión del ejército al presidente.
6. La marcada influencia en la opinión pública por medio de mecanismos de control a los medios de comunicación masiva.
7. La centralización de recursos económicos en la Federación, básicamente en el Poder Ejecutivo.
8. Las evidentes facultades constitucionales⁴ y extraconstitucionales que goza el presidente de la república, como el poder nombrar a su sucesor y a los gobernadores de los estados.
9. La definición de todos los asuntos internacionales en los que interviene México, sin que exista al respecto algún tipo de freno en el Senado.
10. El gobierno directo de la capital del país.
11. El que se acepte el rol preponderante del Ejecutivo, representado por el presidente, respecto a los otros poderes del Estado (Carpizo, 2001).

A pesar de que la tipología anterior perdió validez justo antes de la entrada del nuevo siglo, la evidencia señala que, desde 2018, han resurgido en buena medida los caracteres del viejo presidencialismo mexicano. Así, tenemos un presidente, Andrés Manuel López Obrador, que es fundador y líder absoluto de Morena (Movimiento de Regeneración Nacional), partido que además mantiene las fracciones legislativas más numerosas en el Congreso federal, donde junto a sus aliados tiene la mayoría de las curules. Además, Morena domina 18 de los 32 congresos de las entidades federativas, a partir de las elecciones del 6 junio de 2021 la mitad de los gobiernos estatales (primera fuerza política) y, en alianza, la mayor cantidad de municipales (Badillo, 2021).

De forma complementaria y tal como lo reportan Arista y Badillo (2019), hoy en día se observa un hiperpresidencialismo, en el que el Ejecutivo aglutina competencias en detrimento de los demás poderes,⁵ marcadamente del Legislativo, el cual es visto como un alfil político.⁶ En tal sentido, las facultades metaconstitucionales del presidente, citan, podrían estar regresando. También es bien conocida la injerencia del presidente en la SCJN y en todo el Poder Judicial (Jiménez, 2021a; Vázquez, 2021a) con la finalidad de gozar de mayor margen de maniobra en las agendas económica y política, incluyendo la desaparición de organismos autónomos.

Por otro lado, varios analistas (Barragán, 2021; Cossío, 2021a; Silva-Herzog, 2021) reconocen que, a la par del proceso de militarización que claramente se vive en México y de que paulatinamente se han ido otorgando mayores responsabilidades a las fuerzas armadas (que van, entre otras, desde la distribución de libros de texto y de vacunas, la construcción de infraestructura pública -incluyendo un aeropuerto internacional y un tramo del Tren Maya-, la gestión de aduanas y puertos marítimos, hasta la seguridad pública)⁷, es clara la subordinación de éstas, más allá de las pautas constitucionales, al presidente (Brooks, 2020).

También es conocido que el presidente por medio de sus conferencias matutinas genera una gran influencia en la opinión pública y, además, fija buena parte de la agenda política del país. Desafortunadamente, estos ejercicios no son realmente actos de rendición de cuentas e, independientemente de las críticas formuladas cotidianamente a políticos, empresarios, medios de comunicación, periodistas (éstas han generado el rechazo nacional e internacional), intelectuales, académicos y sectores de la sociedad con ideología distinta al gobierno, presentan muchas inexactitudes. En tal sentido, Vázquez (2021b) reporta que, en 3 años de gobierno, López Obrador ha dicho más de 56,181 afirmaciones falsas (88 al día en promedio).

Por otra parte, el presidente ha sido acusado de realizar proselitismo político a través de los medios públicos de comunicación, particularmente la televisión, en donde han sido colocados para apoyar esa labor personalidades afines al actual régimen, provenientes de ámbitos diversos. Asimismo, se perciben otros rasgos como una excesiva centralización de recursos financieros, a la par de una gran discrecionalidad en la forma de determinar el gasto público de parte del Ejecutivo (Casar, 2021a), lo cual ha permitido la realización de megaproyectos a gusto del presidente, lo que para algunos representan “elefantes blancos” (Negrete, 2019).

Además, ha quedado evidenciado que quita y pone gobernadores (Camarena, 2021) y si bien no gobierna directamente la capital del país, es evidente la subordinación política de Claudia Sheinbaum, la actual Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, al presidente de la República, quien públicamente ha expresado que ella es su candidata para sucederlo en el 2024 (Camacho, 2021). Finalmente, además de que

⁴ Cárdenas (2012) apunta que el presidente mexicano cuenta con excesivos (indeseables) poderes y atribuciones formales en materia legislativa, jurisdiccional y judicial, y ejecutiva (plasmados en el artículo 89 constitucional), los cuales fomentan más la confrontación que los acuerdos.

⁵ En un conversatorio realizado recientemente, políticos, académicos e intelectuales manifestaron su preocupación por la existencia de una “indeseable concentración de poder” en el Ejecutivo. En ese mismo foro, Porfirio Muñoz Ledo indicó que en México se ha establecido un “megapresidencialismo”, y que permitir nuevamente que el gobierno se concentre en un Poder Ejecutivo omnipotente, representaría una regresión histórica para la democracia (López y Jiménez, 2021).

⁶ Al respecto, queda registrado en el anecdotario público que la Comisión de Energía de la Cámara de Diputados determinó, el 7 de abril de 2021, no cambiarle “ni una coma” a la contrarreforma petrolera de López Obrador. En ella, por motivos fundamentalmente ideológicos, se cancelaban los permisos a empresas privadas en la producción o distribución de hidrocarburos (Jiménez, 2021b).

⁷ Como lo apunta Barragán (2021), la Guardia Nacional, creada en 2019 para asumir tareas de seguridad pública, es en esencia una organización militar. Por si algo faltara e independientemente de que en la práctica se trata de un hecho consumado, el gobierno anunció el 15 de junio de 2021 que impulsará una reforma constitucional para que esta institución pase de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC) a la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena).

está fuera de toda discusión que la voz del presidente es la imperante en la definición de la política interior (Silva-Herzog, 2021) y exterior de México⁸, es patente el papel hegemónico del Ejecutivo respecto a los otros Poderes de la Unión y a los órganos autónomos (Domínguez, 2021; Reveles, 2021).

3. Los OCA y su creación en México

Para Ruiz (2017a), los OCA son espacios para impulsar las premisas del gobierno abierto,⁹ mientras que Moscoso y Villavicencio (2021) apuntan con acierto que uno de los propósitos trazados con su creación es coadyuvar en la rendición de cuentas (*accountability*) horizontal. De acuerdo a Lührmann *et al.* (2020), la rendición de cuentas horizontal representa el grado en el que las instituciones del Estado obligan al Poder Ejecutivo a rendir cuentas. Esto implica la existencia de instituciones de los Poderes Legislativo y Judicial, y de otros organismos de vigilancia, que pueden exigir información y castigar conductas ilícitas. Para O'Donnell (2004) la rendición de cuentas horizontal es emprendida por una serie de organismos estatales con la finalidad de evitar, detener o penalizar acciones de otra organización o agente estatal que se presumen ilegales, sea por transgresión o por corrupción.

El mismo autor advertía que, a pesar de su importancia para el funcionamiento del régimen democrático, en buena parte de Latinoamérica se presentaba ausencia o debilidad en este tipo de mecanismo. En muchas de las naciones de la región, el Ejecutivo se esfuerza por eliminar o debilitar todo tipo de instituciones vinculadas a la rendición de cuentas horizontal, lo que daña gravemente la calidad de la democracia (O'Donnell, 2004). De tal forma que en este tipo de *accountability* existen “tres entidades esenciales: el poder judicial, el poder legislativo y los órganos especiales diseñados para tal fin, es decir, los OCA” (Moscoso y Villavicencio, 2021: 112). Esto guarda correspondencia con el planteamiento de Ugalde (2010), quien considera que, con la creación de los OCA, cuyo origen se ubica en Europa,¹⁰ se buscaba, además de atender derechos fundamentales, controlar la legalidad y excesos en las actividades de los poderes públicos.

En coincidencia con O'Donnell (2004), Cárdenas (2012) indica que los OCA representan una estrategia para impulsar la democracia de los poderes tradicionales, de sectores económicos y sociales y del sistema político en lo general.¹¹ Asimismo, Filgueiras (2018)

nota que el desarrollo de las organizaciones de rendición de cuentas horizontal estimula la democracia. En tal sentido, se acepta que los OCA son aquellas instituciones creadas en la Constitución, que no corresponden a los poderes típicos del Estado (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) y que son “depositarios de funciones estatales que se busca desmonopolizar, especializar, agilizar, independizar, controlar y/o transparentar ante la sociedad” (Ugalde, 2010: 254). Los OCA pretenden controlar los poderes del gobierno debido a la clara presencia que en ellos tienen los partidos políticos. Se trata entonces de órganos técnicos de control que no son impulsados por criterios partidistas o de coyuntura y que en actúan con independencia (Cárdenas, 2012). Sus características son las siguientes:

- a. Deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución, con lo cual tienen independencia jurídica de los poderes clásicos del Estado, lo que se traduce en autonomía orgánica y funcional. [...]
- b. Atribución de una o varias funciones primordiales del Estado, lo cual implica autonomía técnica, [...]
- c. Facultad para expedir las normas que los rigen (autonomía normativa).
- d. Capacidad para definir sus necesidades presupuestales y para administrar y emplear los recursos económicos que les sean asignados (autonomía financiera-presupuestal y administrativa).
- e. Deben mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación (Ugalde, 2010: 255-256).

En el caso de México, antes de adquirir su actual estatus jurídico (con el que se convierten en un poder público distinto de los tres poderes típicos) dada la importancia de sus tareas, la mayoría de los OCA eran órganos desconcentrados o descentralizados de la administración pública federal, es decir, sus funciones eran realizadas por el Poder Ejecutivo (Ruiz, 2017b). Así, un OCA debe destacarse por la especialización en su área y guiarse por el apego a la legalidad, no por criterios partidistas (Ugalde, 2010). Por tanto, entre las razones que, de acuerdo a este autor, justifican su existencia figuran: la exigencia de contar organizaciones especializadas técnicamente; la demanda de enfrentar los efectos nocivos de la partidocracia; el contar con instituciones cuyas actividades, esenciales para el Estado, no estén sujetas a las coyunturas políticas; y tratándose de organismos electorales, la

⁸ “.. Sigue privilegiando el presidente López Obrador dos cosas: uno, 95% lealtad y 5% conocimiento, o competencia, o expertiz [...] y la segunda [...] él concibe (a los secretarios de Estado) [...] que son [...] encargados de despacho, [...] no son ministros con alguna autonomía como en otros países ...” (Casar, 2021b).

⁹ Tal como lo cita Mariñez (2016), entre las premisas de este modelo de gestión figuran la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana en los asuntos públicos.

¹⁰ En la investigación de Leal (2016) se revisa el caso particular de España, además de las interesantes experiencias registradas en los Estados Unidos y en América Latina (Argentina, Chile y Venezuela).

¹¹ De Miguel Bárcena (2009) agrega que la compleja interacción entre el Estado, la sociedad y el mercado demanda eliminar la verticalidad institucional del gobierno, para dar paso a una gobernanza horizontal, que aglutine los intereses, además de los de la administración pública, de los actores sociales y empresariales.

importancia de garantizar imparcialidad en las contiendas políticas.

Tal como lo señala Ruiz (2017b), a partir de 1993, año en el que el Banco de México recibe su autonomía, se experimenta un incremento en el número de OCA. De tal forma que en 1996 se incorpora a la lista el Instituto Federal Electoral (IFE, hoy nombrado Instituto Nacional Electoral, INE) y en 1999 la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). En fechas más recientes se presenta lo que el autor identifica como “segunda generación” de OCA en Méxi-

co, conformada, como se observa en la Tabla 1, por las siguientes instituciones: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), el Instituto Nacional de Evaluación de la Educación (INEE),¹² el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), y la Fiscalía General de la República (FGR) (Ruiz, 2017b).

Tabla 1: Los Organismos Constitucionales Autónomos de México

Institución	Año en recibir el estatus de OCA	Presidencia ¹³
Banco de México [Banxico]	1993	Carlos Salinas de Gortari
Instituto Nacional Electoral [INE] (antes Instituto Federal Electoral [IFE])	1996	Ernesto Zedillo Ponce de León
Comisión Nacional de los Derechos Humanos [CNDH]	1999	Ernesto Zedillo Ponce de León
Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI]	2008	Felipe Calderón Hinojosa
Comisión Federal de Competencia Económica [COFECE]	2013	Enrique Peña Nieto
Instituto Nacional de Evaluación de la Educación [INEE] (eliminado en 2019)	2013	Enrique Peña Nieto
Instituto Federal de Telecomunicaciones [IFT] (antes Comisión Federal de Telecomunicaciones)	2013	Enrique Peña Nieto
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales [INAI] (antes Instituto Federal de Acceso a la Información Pública [IFAI])	2013	Enrique Peña Nieto
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL]	2014	Enrique Peña Nieto
Fiscalía General de la República [FGR] (antes Procuraduría General de la República [PGR])	2014	Enrique Peña Nieto

Fuente: Elaboración propia con base en Ruiz (2017a, 2017b) y Dacasa (2019).

Sin embargo, en la administración de López Obrador los OCA han estado bajo presión constante (Silva-Herzog, 2021). El trabajo de León y Ortega (2019) expone que el gobierno busca controlarlos; que enfrentan críticas del presidente y de legisladores sobre su legitimidad ante los ciudadanos y respecto al manejo de sus recursos; y que se pretende cooptarlos imponiendo en varios de ellos a personas cercanas al presidente (tales son los casos de los titulares de la CNDH¹⁴ y la FGR), aunque no necesariamente reúnan las capaci-

dades requeridas para el cargo. Mientras que Sánchez (2021) refiere que un sello del actual gobierno es el combate a los OCA, quien los considera “producto de la corrupción y del régimen neoliberal”.

Además de la citada desaparición del INEE, el 7 de enero de 2021, el presidente, con el argumento de que “han salido muy caros para el país”, indicó que preparaba una reforma administrativa con la intención de que el INAI¹⁵ y el IFT pasen a formar parte de dependencias del gobierno federal, lo que además de la pér-

¹² Mismo que fue disuelto el 15 de mayo de 2019, fecha en que se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma educativa impulsada por el presidente López Obrador. En su lugar fue creada la Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación, en calidad de órgano descentralizado no sectorizado de la Administración Pública Federal (Poder Ejecutivo).

¹³ A pesar de que Vicente Fox no figura en la tabla, durante su gestión se creó el IFAI, el INEE y el CONEVAL.

¹⁴ De acuerdo a Marín (2021a), a partir de la designación de Rosario Piedra como titular de la CNDH, esta institución experimenta un proceso de degradación que la ha llevado a confundir la naturaleza de la misión para la que fue creada.

¹⁵ Esto representaría un claro retroceso en virtud de que en este gobierno se siguen presentando prácticas de opacidad que justifican la existencia y autonomía del INAI. Por ejemplo, 2019 fue el año en que se tramitaron más recursos de revisión en contra de la Oficina de la Presidencia de la República (513, lo que equivale a un incremento del 817% respecto a 2018). También en 2019, se registró un marcado incremento en las declaratorias de inexistencia de información solicitada por ciudadanos (381, frente a 152 en 2018). Además, a pesar de que entre 2015 y 2019 no se presentó un solo caso, en 2020 la Oficina de la Presidencia se declaró incompetente 389 veces para responder requerimientos de información (Instituto Mexicano para la Competitividad-IMCO-, 2021).

dida de su autonomía, implicaría virtualmente su eliminación.¹⁶ En el caso del IFT, mencionó que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) podría tomar sus funciones, mientras que las del INAI podrían ser asumidas por la Secretaría de la Función Pública (SFP), la Auditoría Superior de la Federación (ASF) o la Fiscalía Anticorrupción (IMCO, 2021). Días después expresó que estaban afinando una iniciativa de reforma constitucional que busca que los OCA sean absorbidos por secretarías de gobierno. Para lo cual, revisaría la situación particular de cada órgano con los secretarios de Estado para determinar cuáles organismos se verían afectados y cuáles no (Caso, 2021).

4. Metodología

En este trabajo se realizó investigación de gabinete, analizando diversos documentos, fundamentalmente artículos científicos, libros y notas de periódico que abordaran el tema en estudio. De manera complementaria se realizó una valoración y manipulación de cifras para determinar el comportamiento de los indicadores abordados. De esta división de acciones se desprenden los apartados presentados.

El análisis de datos se basa en la información proporcionada por el Instituto V-Dem¹⁷ de la Universidad de Gotemburgo, el cual mide cientos de atributos diferentes vinculados a la democracia. La metodología que emplea V-Dem se sustenta en la opinión de expertos (generalmente se recopilan datos de cinco expertos por país en el año de observación), quienes proveen estimaciones válidas sobre diferentes conceptos y casos (V-Dem Institute, 2021a). Este aspecto es fundamental debido a que muchas características clave de la democracia no se pueden observar de manera directa. A partir de la base de datos de V-Dem, se ejecutó el análisis y cálculo del comportamiento de dos indicadores respecto al estado de la democracia en México en los últimos treinta años (1990-2020):

Control del Ejecutivo (Executive oversight) e *Índice de democracia liberal* (Liberal democracy index).

Se eligió el año de 1990 como punto de partida porque es el año que inaugura la década en la que, de acuerdo a la evidencia y como lo han relatado varios trabajos (Castañeda, 2001; Woldenberg, 2012), la transición democrática en México cobra fuerza (periodo en el que, coincidentemente, inicia formalmente en este país el llamado periodo neoliberal que, en teoría, finalizó en 2018).¹⁸ Precisamente, uno de los primeros logros de este proceso se presenta en 1997, cuando el PRI, otrora fuerza política hegemónica, pierde por primera ocasión la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, además de que el Partido de la Revolución Democrática (PRD) ganó el gobierno de la capital del país. Conversión que termina, al menos en una primera etapa,¹⁹ con la llegada a la Presidencia de la República, por vez primera, de un partido de oposición, el Partido Acción Nacional (PAN) en el año 2000.

4.1. Control del Ejecutivo (Executive oversight)

Como lo apuntan Moscoso y Villavicencio (2021) el *Control del Ejecutivo* es un indicador de la rendición de cuentas (*accountability*) horizontal, es decir, el grado en que el Estado puede responsabilizar de sus actos al Poder Ejecutivo. V-Dem (2021b) genera este índice con base en la siguiente interrogante: “Si los funcionarios del Poder Ejecutivo estuvieran involucrados en actividades inconstitucionales, ilegales o poco éticas, ¿qué tan probable es que un organismo (que no sea el Legislativo), como un contralor general, un fiscal general o un defensor del pueblo,²⁰ los interrogue o investigue y emita una decisión o informe desfavorable?”.

Las respuestas se analizan en una escala ordinal numérica convertida a intervalo por el modelo de medición,²¹ que va del 0 al 4, en la que 0 significa que es extremadamente improbable que un organismo estatal (fundamentalmente un OCA) actúe en respuesta al Ejecutivo. Mientras que, respectivamente, califi-

¹⁶ La más reciente arremetida del jefe del Ejecutivo a los OCA ocurrió en diciembre de 2022, cuando, al no tener los votos de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados, fracasó su intento de reforma constitucional electoral que supondría cambios de gran calado al INE (que vulnerarían su autonomía y además cambiaría de nombre) y también al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). En cambio, por medio de la mayoría simple del partido gobernante y sus aliados, sí se aprobó el llamado “plan B” del presidente, consistente en cambios a las leyes secundarias en materia electoral. Entre éstos, que deben ser ratificados aún por el Senado, figuran el achicamiento de la estructura del INE y sus menores atribuciones para sancionar a los partidos políticos (Camhaji, 2022).

¹⁷ V-Dem (Varieties of Democracy o Variedades de Democracia) produce el mayor conjunto de datos globales (alrededor de 30 millones de datos) sobre democracia en 202 países, desde 1789 hasta la fecha. En tal esfuerzo, además de investigadores líderes, participan más de 3,500 académicos y expertos del mundo, lo que permite generar nuevas formas de estudiar la naturaleza, las causas y las consecuencias de la democracia, aceptando asimismo sus diversos significados (V-Dem Institute, 2021a).

¹⁸ Ruiz (2017a) nos recuerda con acierto que, además, en esa década iniciaron una serie de cambios en la estructura institucional del gobierno mexicano, destacando la creación de los OCA, con lo que el modelo tradicional de gobierno, apoyado en las funciones básicas, dio lugar a un diseño más flexible, en el que integran otras funciones.

¹⁹ Es cierta la observación que hace Leal (2016) en el sentido de que, por carecer de la estructura suficiente (que permita pasar de un entorno no democrático a uno que permita de manera plena lograr las metas de la sociedad en esa materia), el proceso de transición en México no se puede considerar un proceso terminado. Para este autor, los OCA representan una de las variables básicas para culminar dicha transformación, las cuales pueden proveer un marco institucional adecuado (creando para ello un capítulo específico en la Constitución).

²⁰ En México, a diferencia de naciones como España y varias de Iberoamérica, no existe la oficina de Defensor del Pueblo, siendo la debilitada CNDH la organización responsable de atender los asuntos en la materia. Además de las limitaciones político-administrativas que ello supone, Leal (2016) apunta con precisión que esto genera que el término pueblo forme parte del vocabulario demagógico.

²¹ Moscoso y Villavicencio (2021) añaden que los datos de V-Dem Institute (2021b) resultan de las calificaciones que en ocasiones son discrepantes. Para atender esas diferencias, la base de datos de ese instituto, al hacer los cálculos, ofrece intervalos de confianza sobre los valores estimados de cada índice. Mayor información acerca del manejo de los datos y herramientas gráficas se puede encontrar en V-Dem Institute (2019) y sobre la metodología empleada en V-Dem Institute (2020).

caciones de 1, 2 y 3 representan una situación improbable, muy incierta y probable; el 4 expresa una condición segura o casi segura.

4.2. Índice de democracia liberal (Liberal democracy index o LDI)

El *LDI* calibra los aspectos liberales y electorales de la democracia con base en 71 indicadores incluidos tanto en el Índice de Componente Liberal (LCI, por sus siglas en inglés) como en el Índice de Democracia Electoral (EDI).²² El EDI plantea un inspirador concepto de la democracia electoral, en el que una serie de características institucionales garanticen elecciones libres y equitativas. Se compone de los siguientes subíndices: libertad de expresión, libertad de asociación, porcentaje de la población con sufragio, elecciones limpias y funcionarios electos (éste mide el grado en que la política gubernamental se confiere a los funcionarios electos).

El LCI va más allá al considerar los límites impuestos a los gobiernos en dos aspectos centrales: la protección de las libertades individuales, y los controles y equilibrios entre instituciones. En tal sentido, también incorpora los mecanismos de rendición de cuentas horizontal que aseguren, como ya se señaló, la existencia de procesos de control adecuados entre instituciones y, en particular, los que limitan el poder del Ejecutivo. Así, se compone de los siguientes subíndices: igualdad ante la ley y libertades individuales, las restricciones judiciales al Ejecutivo y las limitaciones legislativas también al Ejecutivo (V-Dem Institute, 2021a).²³ Para evaluar los componentes de este índice se utiliza una escala de intervalo

de 0 a 1, en la que el 0, al ser el valor más bajo, indica la inexistencia de democracia, a la vez que el 1 señala una democracia liberal absoluta.

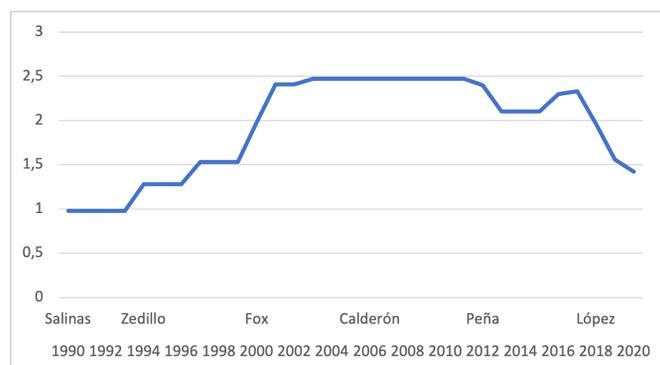
5. Resultados

5.1. Control del Ejecutivo

De acuerdo a lo que se aprecia en el Gráfico 1, se pueden obtener tres conclusiones: 1. A partir de la primera mitad de la década de los años noventa inicia una notable mejoría en los componentes de este indicador, 2. Dicha situación se mantuvo hasta el 2001; en el resto de esa década hay una estabilización con registros elevados y 3. En 2013 y 2018 hay una clara caída, pero ésta es más alarmante a partir de 2019.

De manera específica, durante la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)²⁴, a pesar de un ligero repunte en el último año de su mandato, se presentan registros muy bajos, claramente insatisfactorios (que van de 0.98 a 1.28 puntos sobre 4). Salinas, un economista con posgrados en Harvard, puso el acento en las privatizaciones de agencias públicas y en un modelo de liberalismo económico y social en el diseño de políticas públicas.²⁵ Con ello, tomó distancia de la ideología del nacionalismo revolucionario, presente en los anteriores presidentes, todos emanados del PRI; sin embargo, su sexenio se vio opacado por hechos de corrupción. Durante su gestión se crearon el IFE (que después tendría autonomía y se convertiría en el INE, como ya se señaló), la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y se otorgó autonomía al Banco de México (Dacasa, 2019).

Gráfico 1: Control del Ejecutivo en México 1990-2020 por presidente



Fuente: Elaboración propia a través de la plataforma de V-Dem Institute (2021b).

²² “El principio liberal de la democracia enfatiza la importancia de proteger los derechos individuales y de las minorías contra el poder del Estado y el poder de las mayorías. El modelo liberal tiene una visión (negativa) del poder político en la medida en que juzga la calidad de la democracia por los límites impuestos al gobierno. Esto se logra mediante libertades civiles protegidas constitucionalmente, un Estado de derecho sólido, un poder Judicial independiente, y controles y contrapesos efectivos que, en conjunto, limitan el ejercicio del poder Ejecutivo. Para que esto sea una medida de la democracia liberal, el índice también toma en cuenta el nivel de democracia electoral” (V-Dem Institute (2021b, traducción propia).

²³ Esta idea es consistente con De Miguel Bárcena (2009), quien sugiere que, ante los múltiples cambios contextuales, es necesario un replanteamiento del modelo tradicional de gobierno, donde las funciones del Estado sean concurrentes con la nueva realidad económica y política asociada al nuevo liberalismo (nueva gobernanza política).

²⁴ Hasta la administración 2012-2018, los mandatos presidenciales en México iniciaban el primero de diciembre y concluían el 30 de noviembre. Sin embargo, debido a una reforma constitucional, el actual gobierno federal (2018-2024) terminará sus funciones el primero de octubre.

²⁵ Entre las acciones de su gobierno figuran la implementación del Programa Nacional de Solidaridad Económica, la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) y la expedición de la Ley Federal de Competencia Económica.

En el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), también economista, con doctorado en Yale, se experimentó un crecimiento muy notable y constante de este indicador, pasando de una puntuación de 1.28 a 1.98. Además de que en lo económico consolidó el modelo neoliberal, impulsó cambios trascendentes en la esfera administrativa, como el Programa de Modernización de la Administración Pública. En el plano político se debe reconocer que acompañó el proceso de transición democrática, lo que se reflejó en el hecho de que la oposición ganara los gobiernos de varias entidades federativas y obtuviera, como ya se dijo, la mayoría en el Congreso. Pero su legado más importante es que no interfirió y reconoció el resultado de las elecciones que permitieron que llegara a la presidencia, por vez primera, un candidato no emanado del PRI. Estando Zedillo en el poder fue creada la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL, que se convertiría en 2013 en el IFT) y se dotó de autonomía a la CNDH (Dacasa, 2019).

Con Vicente Fox Quesada en la presidencia (2000-2006), el *Control del Ejecutivo* tuvo un salto significativo, llegando a 2.41 puntos en el año 2001 y a 2.47 en el 2003 (máximo registro histórico), manteniéndose en ese nivel hasta el final de su administración. A pesar de no satisfacer las grandes expectativas en torno a su gobierno, entre los logros de Fox, administrador de empresas con experiencia en el sector privado, de acuerdo a Dacasa (2019) figuran la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y la creación, como ya se apuntó, del Instituto Federal del Acceso a la Información Pública (IFAI, antecedente del INAI), del INEE y del CONEVAL.

Durante la administración de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), segundo presidente emanado del PAN, prácticamente se mantuvieron en su máximo nivel los registros de este indicador (iniciando en 2.47 y cerrando en 2.40 puntos). Abogado de profesión, Calderón, al igual que Fox, mantuvo el liberalismo económico como sello de su gobierno (cabe apuntar que el PAN es un partido con ideología polí-

tica considerada de derecha). En lo político, impulsó la reforma constitucional en materia de acceso a la información pública en los tres poderes del Estado y niveles de gobierno, además de la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas y, como lo señala Dacasa (2019), la autonomía del INEGI (anteriormente llamado Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática).

En los primeros años del gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018) se observa una caída, ya que la puntuación entre 2013 y 2015 es de 2.10, mientras que en 2016 y 2017 se presentó una recuperación significativa, situándose el indicador en 2.30 y 2.33, respectivamente. Finalmente, los 1.96 puntos registrados en 2018 suponen un declive mayor, debajo de los 1.98 del año 2000.²⁶ El inicio de la administración de Peña, abogado y administrador, fue favorable al firmar el llamado Pacto por México con las distintas fuerzas políticas del país y cristalizar una serie de reformas estructurales de gran calado (educativa, electoral, energética y de telecomunicaciones), pero acabó de muy mala forma, envuelto en casos de corrupción. Fruto de estas reformas fueron creados la COFECE y el IFT, además de que se dotó de autonomía al INEE, al IFAI (que en 2015 se convertiría en INAI), al CONEVAL y a la Fiscalía General de la República (Dacasa, 2019).

Sin embargo, es durante los primeros años de la administración de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024) que se presenta la caída más grave del *Control del Ejecutivo* en México, registrando 1.56 puntos en 2019 y sólo 1.42 en 2020 (regresando a niveles previos a 1997). Indudablemente, las acciones inherentes al estilo unipersonal e incluso autoritario de su gobierno, se ven reflejadas en estas puntuaciones. En tal sentido, es de sobra conocido la pretensión de López Obrador, licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, de influir tanto en los Poderes Legislativo y Judicial como en los Organismos Constitucionales Autónomos, además de proteger a muy cercanos colaboradores vinculados en actos de corrupción.²⁷

²⁶ Sin lugar a dudas, el descenso en este indicador obedece en buena medida al suceso conocido como “la casa blanca”, dado a conocer en 2014 y que versa sobre la poco clara adquisición de Peña Nieto de una residencia valuada en 86 millones de pesos (7 millones de dólares en aquel entonces) en las Lomas de Chapultepec, una de las zonas más lujosas de la Ciudad de México, al Grupo Higa, contratista predilecto en ese momento del gobierno federal. Ante ello, el entonces presidente encargó a la SFP (al mando de una persona cercana a él) una investigación al respecto para que se comprobara que no había nada ilegal ni conflicto de intereses. El resultado de ella fue desalentador para la sociedad, pero previsible: Peña Nieto finalmente fue exonerado (Cabrera *et al.*, 2014).

Otro evento significativo que explica el comportamiento del índice en estudio fue el escándalo surgido a raíz de que tres exdirectivos de la firma Odebrecht afirmaran que Emilio Lozoya, exdirector de Pemex (que además de ser amigo cercano del presidente colaboró en su campaña electoral), recibió 10 millones de dólares en sobornos entre 2012 y 2016 a cambio de la firma de contratos (Lafuente, 2017).

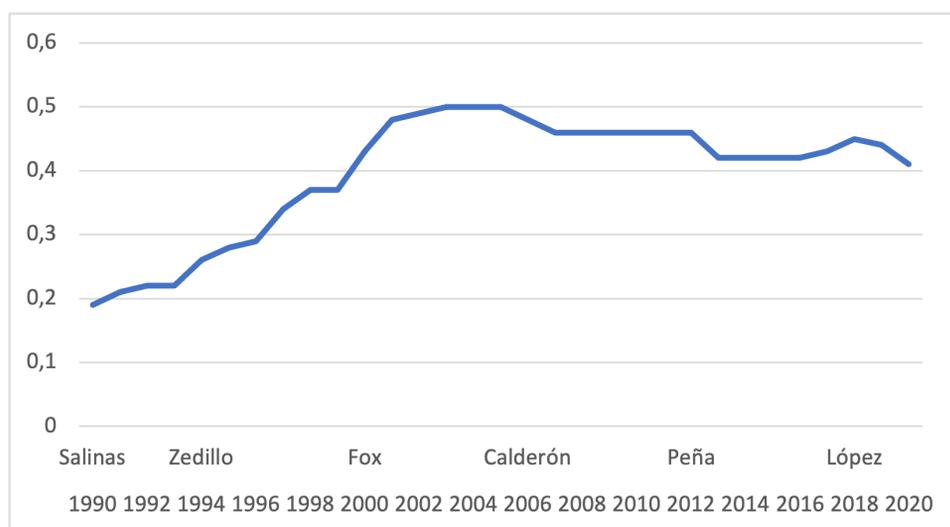
²⁷ En un reciente artículo, Casar (2021c) expone que este flagelo se sigue presentando con fuerza y de diversas maneras, incluyendo la defensa a altos funcionarios involucrados en corruptelas, en un gobierno que declaró que este fenómeno es cosa del pasado. Algunas manifestaciones de ello: 1. Los contratos acordados por adjudicación directa registraron el 80.3% a nivel global, 2. En Petróleos Mexicanos (Pemex) el 90% de los procesos de compra presentan irregularidades (como la concentración en un solo proveedor), 3. En el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) se contrató a empresas de la familia de su director, 4. Se otorgaron contratos al hijo de Manuel Bartlett (titular de la Comisión Federal de Electricidad, CFE) con un 85% de sobreprecio en la comercialización de ventiladores para enfrentar el Covid-19, 5. El propio Bartlett y Olga Sánchez (exsecretaria de Gobernación y hoy presidenta del Senado) resultaron exonerados por la SFP a raíz de las “inexactitudes” en sus declaraciones patrimoniales, 6. Cuatro expedientes vinculados al mal manejo y triangulación de recursos públicos en contra de la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte (Conade) fueron prácticamente congelados y 7. Los recursos recibidos por Pío López Obrador (acción exhibida en video), los cuales suponen financiamiento ilegal para la campaña del propio presidente. Ahí mismo se comenta que, además, el 61% de los mexicanos considera que la corrupción sigue igual o peor respecto al gobierno de Peña Nieto.

5.2. Índice de democracia liberal

Notablemente, los resultados del *LDI* (ver Gráfico 2) son coincidentes con los del *Control del Ejecutivo*: 1. Un claro crecimiento en toda la década de los noventa, 2. Éste se mantiene hasta inicios de la primera década de los años 2000, para luego, en términos generales, estabilizarse y 3. También en 2013 hay una caída (no tan pronunciada como la de Control del Ejecutivo) y, después de un lapso de cierto incremento, se presenta otra en 2019, y una más visible en 2020.

De acuerdo a lo anterior, en la administración de Salinas de Gortari, independientemente (o quizá a causa de ello) de que este índice se situaba en niveles claramente insatisfactorios, se presenta un incremento no despreciable (de 0.19 a 0.26 puntos). Una situación similar se vivió en el gobierno de Zedillo, donde el índice alcanzó los 0.43 puntos. Con Vicente Fox también se tuvieron incrementos y en 2003 se alcanzó el máximo registro que ha tenido México en él (0.50 puntos, lo que supone la mitad de la escala).

Gráfico 2: Índice de Democracia Liberal en México 1990-2020



Fuente: Elaboración propia a través de la plataforma de V-Dem Institute (2021b).

En la administración de Calderón hay un ligero descenso, pero el índice cierra en niveles (en términos relativos) altos, con 0.46 puntos. En el periodo de gobierno de Peña Nieto, como ya se notó, hay una caída en 2013 (0.42 puntos), pero después el índice crece para finalizar en 0.45 puntos. Finalmente, con López Obrador en el poder, el *Índice de democracia liberal* ha registrado caídas, la más notoria, como se apuntó, la de 2020 (0.41 puntos). Esta situación se puede explicar, como se dijo antes, por la desproporcionada concentración de poder en el Ejecutivo, lo que ha dado origen a la aparición de términos como “hiperpresidencialismo” y “megapresidencialismo”.

Por un lado, son constantes las intenciones del presidente, con el afán de impulsar una serie de reformas constitucionales que le interesan, para someter a los órganos del Poder Judicial a través de la presión y críticas a sus representantes.²⁸ Lo anterior, de acuerdo a varios analistas, configura una clara violación a la independencia de poderes (Manetto, 2021; Cossío, 2021b). Por otra parte, es aún más notorio el some-

timiento del Poder Legislativo (marcadamente de la Cámara Baja), de manera particular de las bancadas de Morena y los partidos con los que está aliado (Partido del Trabajo y Partido Verde), al representante del Poder Ejecutivo. Un caso paradigmático en tal sentido lo representa el que los legisladores no le “cambiaran ni una coma”, como también se señaló, a las iniciativas de reforma en materia petrolera y eléctrica propuestas por el presidente de la República (Jiménez, 2021b; Villa *et al.*, 2021).

6. Conclusiones

Refiriéndose originalmente a la década de los años 90, Cárdenas (2012) había señalado que el Estado de derecho no era una completa realidad en la república mexicana. A pesar de los avances democráticos experimentados en los últimos lustros, lo expuesto en esta investigación nos permite corroborar que, efectivamente, dicho Estado de derecho no existe de manera

Otro caso de la ausencia de una cabal rendición de cuentas horizontal lo representa la maniobra encabezada por Delfina Gómez (exsecretaria de Educación Pública y hoy precandidata al gobierno del Estado de México), cuando fue alcaldesa del municipio de Texcoco, para descontar ilegalmente parte del salario de los 550 trabajadores del ayuntamiento con fines partidistas y político electorales (Marín, 2021b).

²⁸ “Desgraciadamente, el poder Judicial está podrido. Hay honrosas excepciones, para no generalizar, pero jueces, magistrados, ministros, están al servicio de los grupos de intereses creados y tienen una mentalidad muy conservadora, ultraconservadora” (Andrés Manuel López Obrador, citado por Cossío, 2021b).

plena y está muy cuestionado hoy en día en México. En buena medida esto es así porque uno de sus requisitos ineludibles es la clara separación de poderes, condición que, en la actualidad, como se vio, está visiblemente erosionada. Siguiendo la interesante clasificación de Soto (2020), el sistema político mexicano se puede catalogar, de manera general, como democrático, pero dado que ninguna democracia puede operar si no es soportada por un Estado de derecho, la calidad de la democracia mexicana sufre un claro proceso de degradación que se comprueba con los indicadores presentados.

En tal sentido, no es casual que se observe a partir de 2018 una clara caída para México en el índice de Control del Ejecutivo que presenta V-Dem Institute, el cual, como se explicó, es un indicador clave de la rendición de cuentas horizontal y con una tendencia, además, nada favorable. Algo parecido ocurre con el índice de Democracia Liberal, donde después de un ligero repunte en ese mismo 2018, los siguientes años han sido cuesta abajo. Además de las embestidas registradas contra las instituciones y la vida democrática del país, incluyendo reiteradamente al INE (Marcial, 2021), se entiende que la baja calificación registrada en el Control del Ejecutivo en cierta forma explica las del índice de Democracia Liberal, en función de su fuerte correlación positiva (Moscoso y Villavicencio, 2021).

Lo anterior es consistente con la advertencia de O'Donnell (2004), quien notaba que en América Latina los Poderes Ejecutivos sienten inclinación por desaparecer o minar a los organismos responsables de ejecutar las tareas de rendición de cuentas horizontal, lo cual a su vez socava la calidad de la democracia. Infortunadamente, ese escenario se está presentando en México y sin duda guarda correspondencia con el regreso al país de la manifestación identificada como hiperpresidencialismo. Aparte de las inadecuadas atribuciones metaconstitucionales, se mostró, siguiendo a Cárdenas (2012), que el presidente tiene demasiados poderes en diversas materias sustantivas (incluyendo la designación de los titulares de los OCA); ahora vemos que este investigador no estaba equivocado.

En sentido contrario a la práctica observada de menguar las capacidades y estructuras de los OCA, lo que ha llevado incluso a su disolución o que sus funciones sean absorbidas por el gobierno federal, la ciencia política sugiere que hay que fortalecer estas

instituciones para que inhiban el abuso del poder de parte del Ejecutivo (Molina, 2021) y además acompañen la ruta hacia la consolidación democrática en México (Leal, 2016). Esto es cierto por que los OCA, con independencia de los aspectos que haya que corregir, promueven principios liberales como la democracia junto a la apertura y la liberalización económicas; suprimirlos implica volver al pasado y alentar el conservadurismo. En tal sentido, el hecho de que el INEE fuera transformado en un órgano de la administración pública y la intención de que ocurra lo mismo con el INAI y el IFT, nos indica, además de un retroceso en la rendición de cuentas horizontal, que prevalece una visión de gobierno, no de Estado.

La evidencia indica también que, ante el despliegue de poder mostrada por el actual Poder Ejecutivo, junto a la opacidad en su gestión y la aún alta incidencia de casos de corrupción, es más que justificada la existencia de OCA como el INAI. Sin ellos, como se ha indicado antes, los procesos de rendición de cuentas horizontal tendrían un alcance muy limitado (los órganos responsables serían juez y parte) y no habría suficientes contrapesos ante excesos del gobierno. Pero incluso se debe ir más allá, por tanto, una propuesta de este trabajo es que la SFP, siguiendo el ejemplo de otros países, como Ecuador (donde recibe el nombre de Contraloría General del Estado),²⁹ sea transformada en un OCA; es decir, en una organización estatal, no gubernamental. De no ser así, los casos más complejos bajo su jurisdicción, aquellos que concentran el interés de la opinión pública, se resolverán, como se ha visto, con resultados desalentadores.

Por otra parte, se debe reconocer que la limitación más importante de esta investigación fue la imposibilidad, debido a la crisis sanitaria por la que atravesamos, de hacer trabajo de campo para recabar impresiones de funcionarios públicos vinculados a tareas de rendición de cuentas horizontal. En tal sentido, es necesario realizar en un corto plazo otro trabajo que, además de incorporar tales consideraciones con la finalidad de graduar los resultados, permita explicar los comportamientos de los índices estudiados. Esto es relevante en términos académicos y porque, ante la coyuntura política que vivimos, tal como lo indicara Cárdenas (2012: 26): “el Estado más que nunca necesita de la democracia para funcionar racional y legítimamente”.

Bibliografía

Arista, L. y Badillo, D. (10 de marzo de 2019). Con López Obrador hay hiperpresidencialismo, pero no subordinación. *El Economista*. <https://www.economista.com.mx/politica/Con-López-Obrador-hay-hiperpresidencialismo-pero-no-subordinación-20190310-0002.html>

²⁹ Además, la experiencia ecuatoriana es útil también para corregir evidentes errores en el diseño y operación de eso tipo de instituciones (Moscoso y Villavicencio, 2021).

- Badillo, D. (13 de junio de 2021). Nuevo mapa político de México tras las elecciones del 6 de junio. *El Economista*. <https://www.economista.com.mx/politica/Nuevo-mapa-politico-de-Mexico-tras-las-elecciones-del-6-de-junio-20210613-0001.html>
- Barragán, A. (17 de junio de 2021). La Guardia Nacional, el ‘Frankenstein’ de la seguridad en México que aspira a formar parte del Ejército. *El País*. <https://elpais.com/mexico/2021-06-17/la-guardia-nacional-el-frankenstein-de-la-seguridad-en-mexico-que-aspira-a-formar-parte-del-ejercito.html>
- Brooks, D. (1 de diciembre de 2020). México: el inédito rol del ejército y la marina en el gobierno de AMLO (más allá de la seguridad pública). *BBC News*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-54850024>
- Cabrera, R., Lizárraga, D., Huerta, I. y Barragán, S. (9 de noviembre de 2014). La casa blanca de Enrique Peña Nieto (investigación especial). *Aristegui Noticias*. <https://aristeginoticias.com/0911/mexico/la-casa-blanca-de-enrique-peña-nieto/>
- Camacho Acevedo, J. L. (11 de julio de 2021). Destapadero de AMLO; Claudia en la mira de sus competidores. *El Heraldo de México*. <https://heraldodemexico.com.mx/opinion/2021/7/11/destapadero-de-amlo-claudia-en-la-mira-de-sus-competidores-314954.html>
- Camarena, S. (13 de septiembre de 2021). El presidente que poner gobernadores. *El Financiero*. <https://elfinanciero.com.mx/opinion/salvador-camarena/2021/09/13/el-presidente-que-pone-gobernadores/>
- Camhaji, E. (6 de diciembre de 2022). El Congreso tumba la reforma electoral de López Obrador y Morena recurre por la vía rápida al “plan B” del presidente. *El País*. <https://elpais.com/mexico/2022-12-07/el-congreso-tumba-la-reforma-electoral-de-lopez-obrador-y-morena-recurre-por-la-via-rapida-al-plan-b-del-presidente.html>
- Carbonell, J. (2002). *El fin de las certezas autoritarias. Hacia la construcción de un nuevo sistema político y constitucional en México*. Ciudad de México: UNAM.
- Cárdenas, J. F. (2012). *Una constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*. Ciudad de México: UNAM.
- Carey, J. M. (2006). “Presidencialismo versus parlamentarismo”, en *Post Data*, n° 11, abril, pp. 121-161.
- Carpizo, J. (2001). “Veintidós años de presidencialismo mexicano: 1978-2000. Una recapitulación”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. 34, n° 100, enero-abril, pp. 71-99.
- Carpizo, J. (2004). *El presidencialismo mexicano* (18ª ed.). Ciudad de México: Siglo Veintiuno Editores.
- Casar, M. A. (15 de septiembre de 2021a). Yo y mis prioridades. *Excelsior*. <https://www.excelsior.com.mx/opinion/maria-amparo-casar/yo-y-mis-prioridades/1471684>
- Casar, M. A. (7 de septiembre de 2021b). Mesa de análisis con Loret: Casar, Becerra y Aguilar Camín [Archivo de Video]. *Youtube*. <https://www.youtube.com/watch?v=4pOfFPjB4Ac>
- Casar, M. A. (30 de junio de 2021c). ¿Y la corrupción? *Excelsior*. <https://www.excelsior.com.mx/opinion/maria/amparo-casar/y-la-corrupcion/1457480>
- Caso, D. (9 de enero de 2021). A propósito de la iniciativa que prepara AMLO, ¿cuáles son los organismos autónomos en México? *El Financiero*. <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/a-proposito-de-la-iniciativa-que-prepara-amlo-cuales-son-los-organismos-autonomos-en-mexico/>
- Castañeda, J. G. (10 de mayo de 2001). La transición democrática en México. *El País*. https://elpais.com/diario/2001/05/11/internacional/989532015_850215.html
- Cossío Díaz, J. R. (7 de septiembre de 2021a). Más militarización. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/jose-ramon-cossio-diaz/mas-militarizacion>
- Cossío, Díaz, J. R. (17 de agosto de 2021b). El Poder Judicial para López Obrador. *El País*. <https://www.elpais.com/opinion/2021-08-17/el-poder-judicial-para-lopez-obrador.html>
- Dacasa, E. (2019). “La administración pública y el surgimiento de los Organismos Constitucionales Autónomos”, en *Revista Académica de la Facultad de Derecho de la Universidad La Salle*, vol. 17, n° 33, pp. 131-154. <https://repositorio.lasalle.mx/handle/lasalle/1410?show=full>
- De Miguel Bárcena, J. (2009). “Las transformaciones de la democracia contemporánea y el pensamiento de Manuel García-Pelayo”, en *Revista de Derecho Político*, n° 75-76, mayo-diciembre, pp. 79-98. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3133104>
- Domínguez Cortés, R. (2021). “López Obrador: Invasión de facultades constitucionales”, en *Revista Impacto*, 4 de abril, <https://www.inm.gob.mx/gobmx/word/wp-content/plugins/galerias/includes/archivos/pdf/04042132.pdf>
- Filgueiras, F. (2018). “Institutional development and public control: Analyzing the Brazilian accountability system”, en *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, vol. 5, n° 1, pp. 1-26. DOI: <http://dx.doi.org/10.5209/CGAP.60608>
- Instituto Mexicano para la Competitividad (8 de enero de 2021). *Eliminar organismos autónomos como el INAI y el IFT implicaría un grave retroceso en materia de Derechos Humanos en México*. <https://imco.org.mx/eliminar-organismos-autonomos-como-el-inai-y-el-ift-implicaria-un-grave-retroceso-en-materia-de-derechos-humanos-en-mexico/>
- Jiménez, H. (27 de abril de 2021a). AMLO ya se quitó la máscara, líderes de oposición critican intromisión en el Poder Judicial. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/amlo-ya-se-quito-la-mascara-oposicion-critica-intromision-en-el-poder-judicial>

- Jiménez, H. (7 de abril de 2021b). Diputados de la 4T no le mueven ni una coma a contrarreforma petrolera de AMLO. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/amlo-diputados-de-la-4t-no-le-mueven-ni-una-coma-contrarreforma-petrolera>
- Lafuente, J. (14 de agosto de 2017). La corrupción sacude de nuevo a Peña Nieto. *El País*. https://elpais.com/internacional/2017/08/14/mexico/1502732771_799761.html
- Leal, J. L. (2016). “Transición democrática y reformulación de la división de poderes: El papel de los Organismos Constitucionales Autónomos en México” [Tesis de doctorado en Derecho, Universidad CEU San Pablo, España - Universidad de Guadalajara, México]. <http://hdl.handle.net/10637/8043>
- León, M. y Ortega, A. (12 de noviembre de 2019). Órganos autónomos, ¿en la mira de la 4T? *Expansión Política*. <https://politica.expansion.mx/mexico/2019/11/12/organos-autonomos-en-la-mira-de-la-4t>
- López, A. y Jiménez, H. (1 de septiembre de 2021). Hay una concentración de poder, advierten expertos. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/hay-una-concentracion-de-poder-advierten-expertos>
- Lührmann, A., Marquardt, K. L. y Mechkova, V. (2020). “Constraining Governments: New Indices of Vertical, Horizontal, and Diagonal Accountability”, en *American Political Science Review*, vol. 114, n° 3, pp. 811-820. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0003055420000222>
- Manetto, F. (21 de abril de 2021). López Obrador hace del Poder Judicial el blanco de todas sus batallas. *El País*. <https://www.elpais.com/mexico/2021-04-21/lopez-obrador-hace-del-poder-judicial-el-blanco-de-todas-sus-batallas.html>
- Marcial, D. (23 de julio de 2021). López Obrador redobla los ataques al INE en vísperas de la consulta sobre los expresidentes. *El País*. <https://elpais.com/mexico/2021-07-23/lopez-obrador-redobla-los-ataques-al-ine-en-visperas-de-la-consulta-sobre-los-expresidentes.html>
- Marín, C. (26 de agosto de 2021a). Una comisión que se chatarriza. *Milenio*. <https://www.milenio.com/opinion/carlos-marin/el-asalto-la-razon/una-comision-que-se-chatarriza>
- Marín, C. (10 de septiembre de 2021b). “Para la causa”, admitió Delfina. *Milenio*. <https://www.milenio.com/opinion/carlos-marin/el-asalto-la-razon/para-la-causa-admitio-delfina>
- Mariñez, F. (2016). “La dimensión relacional del gobierno abierto y el liderazgo colaborativo”, en *Espiral Estudios sobre Estado y Sociedad*, vol. 23, n° 65, pp. 47-87. DOI: <https://doi.org/10.32870/espical.v23i65.4455>
- Molina, J. G. (6 de febrero de 2021). Organismos constitucionales autónomos. *Milenio*. <https://www.milenio.com/opinion/julian-german-molina-carrillo/eldp/organismos-constitucionales-autonomos>
- Moscoso, A. y Villavicencio, M. (2021). “Organismos constitucionales autónomos y calidad de la democracia en Ecuador”, en *América Latina Hoy*, n° 87, pp. 109-126. DOI: <https://doi.org/10.14201/alh.23625>
- Negrete, S. (2019). “Los elefantes blancos de AMLO”, en *Análisis Plural*, segundo semestre, pp. 97-104. <https://analisis-plural.iteso.mx/2020/05/07/los-elefantes-blancos-de-amlo/>
- Nohlen, D. (1998). “Presidencialismo versus parlamentarismo: dos enfoques contrapuestos”, en *Revista de Estudios Políticos*, n° 99, enero-marzo, pp. 161-173.
- O'Donnell, G. (2004). “Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política”, en *Revista Española de Ciencia Política*, n° 11, pp. 11-31. <https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/37355>
- Reveles Vázquez, F. (2021). “El Presidente de la República y su Cuarta Transformación: desequilibrio de poderes y resistencia a la rendición de cuentas”, en *El Cotidiano*, n° 225, pp. 7-16. <http://www.elcotidianoenlinea.com.mx/pdf/225.pdf>
- Ruiz, J. F. (2017a). “Los órganos autónomos como espacio para el gobierno abierto”, en *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, n° 75, pp. 159-188. DOI: <https://doi.org/10.29101/crcs.v0i75.4067>
- Ruiz, J. F. (2017b). “Los Órganos Constitucionales Autónomos en México: Una visión integradora”, en *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, n° 37, pp. 85-120. DOI: <http://dx.doi.org/10.22201/ij.24484881e.2017.37.11454>
- Sánchez, H. (2021). “Ifetel/AMLO: Balance de una relación crítica del gobierno de la 4T con los órganos autónomos”, en *El Cotidiano*, n° 225, pp. 112-119. <http://www.elcotidianoenlinea.com.mx/pdf/225.pdf>
- Silva-Herzog, J. (30 de agosto de 2021). Abnegación. *El Siglo de Torreón*. <https://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/1981077.abnegacion.html>
- Soto, Ó. (2020). “Rendición de cuentas y legitimidad: una propuesta de tipología de los sistemas políticos autocráticos y democráticos”, en *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, vol. 7, n° 1, pp. 27-39. DOI: <https://dx.doi.org/10.5209/cgap.68036>
- Ugalde, F. V. (2010), “Órganos constitucionales autónomos”, en *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, n° 29, pp. 253-264. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/judicatura/article/view/32280>
- Vázquez, M. (16 de abril de 2021a). ¿Qué implica la intromisión de AMLO en la SCJN? *Real Estate*. [https://realestatemarket.com.mx/noticias/32735-que-implica-la-intromisión-del-ejecutivo-en-la-sejn](https://realestatemarket.com.mx/noticias/32735-que-implica-la-intromision-del-ejecutivo-en-la-sejn)
- Vázquez, M. (1 de julio de 2021b). En 3 años, AMLO ha dicho más de 56,181 mentiras: SPIN. *Real Estate*. [https://realestatemarket.com.mx/noticias/33600-en-3-anos-amlo-ha-dicho-más-de-56-181-mentiras-spin](https://realestatemarket.com.mx/noticias/33600-en-3-anos-amlo-ha-dicho-mas-de-56-181-mentiras-spin)
- V-Dem Institute (2019). *Manual on V-Dem Graphing Tools*. <https://www.v-dem.net/files/59/Manual%20Graphing%20Tools%20v9.pdf>

- V-Dem Institute (2020). *Methodology*. https://www.v-dem.net/media/filer_public/94/87/94876a61-1682-4227-baa0-ab927645d507/method.pdf
- V-Dem Institute (2021a). *Autocratization Turns Viral. Democracy Report 2021*. <https://www.v-dem.net/files/25/DR%202021.pdf>
- V-Dem Institute (2021b). *V-Dem Graphing Tools. Country Graph*. <https://www.v-dem.net/en/analysis/CountryGraph/>
- Villa y Caña, P., Miranda, P. y Morales, A. (9 de febrero de 2021). No estoy dispuesto a que se le cambie una coma a la iniciativa de Ley de la Industria Eléctrica. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/amlo-no-estoy-dispuesto-que-se-le-cambie-una-coma-la-iniciativa-de-ley-de-la-industria>
- Woldenberg, J. (2012). *Historia mínima de la transición democrática en México*. Ciudad de México: El Colegio de México.

Jaime Torres Fragoso

Doctor en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Administración Pública por la UNAM y maestro en Administración Pública por el CIDE. Se desempeña como profesor investigador en la Universidad del Istmo, Oaxaca, México y forma parte del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) con el nivel 2. Sus líneas de investigación son la gestión y políticas públicas, la corrupción estatal y la competitividad y desarrollo regional. Recibió en 2007, en el marco de VII premio a trabajos de investigación sobre administraciones públicas iberoamericanas, la mención especial primera de parte del Ministerio de Administraciones Públicas y del Instituto de Administración Pública de España. Sus más recientes publicaciones son: Ajuste organizacional ante las contingencias: Respuesta de la PYME mexicana a la pandemia COVID-19, en revista *Visión Gerencial* (2022) y Desafíos en el combate a la corrupción en Hispanoamérica: las experiencias de Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala y México, en revista *Opera* (2023).