



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

UNIDAD IZTAPALAPA

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

POSGRADO EN ESTUDIOS SOCIALES

***“LA INTERNACIONALIZACIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO: LA AGENDA PARTIDARIA-
LEGISLATIVA SOBRE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS (2000-2024)”.***

TESIS

PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTOR EN ESTUDIOS SOCIALES-PROCESOS POLÍTICOS

PRESENTA:

MTRO.ATHOS GALLAGHAN GUTIÉRREZ GARCÍA

MATRÍCULA:2183800493

CORREO ELECTRÓNICO:SOHTA1133@OUTLOOK.COM

DIRECTOR: DR. VÍCTOR MANUEL ALARCÓN OLGUÍN

JURADO:

PRESIDENTE: DR. ALBERTO ESCAMILLA CADENA

SECRETARIO: DR. VÍCTOR MANUEL ALARCÓN OLGUÍN

VOCAL: DR. RAÚL FIGUEROA ROMERO

IZTAPALAPA, CIUDAD DE MÉXICO, 19 DE FEBRERO DE 2025.

ÍNDICE

I.	Introducción general	5
II.	Objetivos de investigación.....	10
III.	Preguntas de investigación.....	10
IV.	Planteamiento de hipótesis.....	10
V.	Revisión de la literatura del objeto de estudio.....	12
VI.	Marco conceptual.....	25
VII.	Operacionalización	27
VIII.	Metodología.....	29
IX.	Capítulos.....	30
Capitulo I. Globalización política, transición democrática y organismos autónomos		
1.1	Introducción.....	33
1.2	Globalismo y globalización política	33
1.3	Globalización política y Democratización	43
1.4.	Las Autoridades Públicas Autónomas y los cambios constitucionales como fenómeno de la globalización política.....	47
1.5	Conclusiones.....	56
Capítulo II. Autoridades Públicas Autónomas: un nuevo paradigma de la división de poderes		
2.1	Introducción.....	58
2.2	Autonomía, división de poderes y constitucionalismo: revisión contextual.....	59
2.3	<i>Ordo ab chao</i> : Una tipología de Autoridades Públicas Autónomas	74

2.4 Conclusiones.....	89
-----------------------	----

Capítulo III. Método de análisis de la posición partidista-legislativa con relación a los factores globales

3.1 Introducción.....	91
-----------------------	----

3.2 Los Partidos Políticos ante el clivaje soberanismo-globalismo.....	92
--	----

3.3 La agenda partidaria-legislativa: ¿Cómo abordarla desde un enfoque global?.....	100
---	-----

3.4 Partidos mexicanos, agenda legislativa y reforma constitucional: OCA's y compromisos internacionales	108
--	-----

3.5. Conclusiones.....	124
------------------------	-----

Capítulo IV. El diseño de la CNDH: compromisos internacionales y agenda partidaria legislativa (1990-2011)

4.1 Introducción.....	126
-----------------------	-----

4.2 Derecho Internacional de los Derechos Humanos y su adecuación en la región latinoamericana.....	127
---	-----

4.3 La recepción del DIDH en el sistema político-constitucional mexicano.....	139
---	-----

4.4 Análisis partidario-legislativo (1997-2021).....	145
--	-----

4.5 Conclusiones.....	152
-----------------------	-----

Capítulo V. El Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos personales

5.1 Introducción.....	153
-----------------------	-----

5.2	Discusión doctrinal. El derecho de acceso a la información.....	154
5.3	El derecho de acceso a la información pública desde la normativa internacional.....	158
5.4	Revisión regional de autoridades autónomas de acceso a la información pública.....	164
5.5	Origen y evolución del derecho de acceso a la información pública en México.....	167
5.6	Análisis partidario-legislativo del diseño institucional del INAI.....	172
5.7	Conclusiones.....	177

Capítulo VI. El diseño del Instituto Federal de Telecomunicaciones

6.1	Introducción.....	179
6.2	Derecho a la comunicación y acceso a la información, transversalidad de derechos desde la normativa internacional.....	180
6.3	Modelos de regulación de telecomunicaciones en la región latinoamericana.....	188
6.4	El modelo regulador adoptado en México	192
6.5	Análisis partidario-legislativo del diseño del IFT.....	198
6.6	Conclusiones.....	201

Capítulo VII. INEE: Caso de extinción de un OCA

7.1	Introducción.....	203
7.2	Discusión doctrinaria: Derecho a la Educación y Derechos Humanos en la normativa internacional	204
7.3	Modelos de instituciones evaluativas en materia educativa.....	210
7.4	La evaluación educativa en México y adopción de estándares internacionales: El INEE.....	214

7.5 Análisis partidario legislativo	223
7.6 Conclusiones.....	228
VIII. Resultados generales.....	230
8.1 Análisis de la agenda partidaria-legislativa referente al diseño de los OCA's y posicionamiento dentro del clivaje soberanismo-globalismo.....	231
8.2 Comisión Nacional de Derechos Humanos.....	238
8.3 Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos.....	245
8.4 Instituto Federal de Telecomunicaciones.....	250
8.5 Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.....	254
8.6 Conclusiones.....	257
IX. Fuentes de información.....	260
Anexo 1. Proyecto de reforma constitucional que adhiere un nuevo título séptimo denominado <i>De los Órganos Constitucionales Autónomos</i> , recorriendo los actuales séptimo, octavo y noveno a octavo, noveno y décimo respectivamente, así como sus artículos.....	312
Anexo 2. Compilado de referencias a mecanismos internacionales en las plataformas electorales, PND's e iniciativas de reforma constitucional a los OCA's disponible en el enlace: https://drive.google.com/file/d/1H-1eMxDtjhuzpp5Fhyq7Cje6nctAs32/view?usp=drive_link	

I. Introducción general

En la actualidad, los distintos procesos políticos locales e internacionales tienen una relación simbiótica y bidireccional. Los procesos políticos globales tienen efecto en los nacionales y viceversa. Robert O. Keohane (1977), Oran Young (1989) y Joseph Nye (1977 y 2001) -entre otros- coinciden en la existencia de un régimen internacional que condiciona las relaciones de interdependencia compleja entre los distintos actores internacionales, tanto estatales como de la sociedad civil y del sector privado. Este régimen se fundamenta en el Derecho Internacional, el cual se compone por los tratados de los organismos multinacionales que agrupan a la mayoría de los países del mundo, tales como la ONU; o de alcance regional como la OEA o la Unión Europea.

A los sistemas políticos nacionales se incorporan también insumos que provienen del sistema político internacional, estableciéndose de esta forma una relación de influencia mutua. Para responder a estos insumos, se crean distintas instituciones, normas regulatorias e incluso reformas al texto constitucional, mismas que incluyen principios de los tratados internacionales contraídos por los Estados.

Autores como David Held y Anthony McGrew (2003) han escrito sobre la forma en que las relaciones entre los sistemas políticos nacionales y el sistema político internacional se conducen en una relación bidireccional. Neus Ramis (2010), Kristian Gleditsch (2002), Phillippe C. Schmitter (1986), Larry Diamond (2008), Thomas Carothers (2008) y algunos otros abonan a este estudio, aunque ellos se centran específicamente en el fenómeno de la promoción internacional de la democracia, siendo para ellos el nexo principal para explicar este proceso bidireccional.

En una investigación anterior (Gutiérrez, 2020), abordé como los procesos globales y actores internacionales han tenido impacto en el proceso de democratización del sistema político mexicano con las reformas al sub- sistema electoral, teniendo como punta de lanza, a nivel institucional, la creación del IFE/INE y el TRIFE/TEPJF como entidades autónomas.

El resultado de este proceso político se observa hoy en día con la existencia de órganos y organismos autónomos (más adelante explicaremos la diferencia entre ambos). Algunos de éstos elevados a rango constitucional y otros no, se encargan de atender cada uno de los temas que el Estado mexicano se ha comprometido en atender. Eso se ve reflejado en los diversos tratados internacionales vigentes en las materias respectivas.

Asimismo, en la actualidad existe una preocupación tanto en México como en el mundo sobre la funcionalidad de los órganos constitucionales autónomos y las demás entidades autónomas. Existen investigadores como Marybel Martínez Robledos (2015), Alejandro López Alvera (2015), Miguel Carbonell y Pedro Salazar (2006), quienes los ven como un cuarto poder fuera del alcance de los tres poderes tradicionales y algunos otros que los consideran como subordinados a estos (Matute 2015; Cárdenas Gracia, 2018).

Al hablar entonces de la creación de instituciones cuya autonomía deriva directamente de la Constitución, surge la necesidad de estudiar a los Órganos Constitucionales Autónomos (OCA's) desde la perspectiva del Derecho Constitucional, que es la rama jurídica encargada de estudiar los procesos de creación, producción, reformas y cambios de los textos constitucionales en diversas formas de Estado.

Si bien existen diversos estudios sobre los OCA's desde esta disciplina, es necesario puntualizar que en esta investigación me centro en un elemento específico: la adopción de principios y normas del sistema político y jurídico internacional en la agenda de los partidos políticos mexicanos, las que fundamentan reformas constitucionales en los sistemas políticos y jurídicos nacionales.

La literatura considera a estas instituciones como representantes y garantes de ciertos principios y compromisos internacionales contraídos entre los distintos países en temas diversos, entre los que destacan: equidad de género y eliminación de la violencia contra la mujer; cambio climático; protección y promoción de los Derechos Humanos entre los que se incluyen los políticos, económicos y de acceso a la información (transparencia).

Asimismo, para conocer cómo es que estos temas internacionales han sido asumidos por el sistema político mexicano, bajo la óptica de la relación de doble canal entre lo local y lo global, es menester conocer la postura de los partidos políticos (en su papel de representantes de distintos sectores sociales) respecto a estos tópicos en su actividad legislativa, a fin de valorar los efectos de dicha interacción con el exterior y cómo esto se expresa en el desarrollo de acciones que permitan la creación y el avance de los Órganos Constitucionales Autónomos como respuesta del Estado mexicano ante sus compromisos internacionales.

Los partidos políticos mexicanos, además de tener como entidades políticas sus respectivas relaciones con actores homólogos en el exterior, son una pieza fundamental en la internacionalización del sistema político mediante la permisividad o restricción de algunas influencias y principios a través de sus posicionamientos programáticos y legislativos.

Lo anterior se realiza en cumplimiento de las disposiciones suscritas por el Estado y son avaladas mediante la aprobación legislativa de instrumentos internacionales - tratados, convenios, acuerdos, convenciones-, los cuales se incorporan de manera obligatoria como parte del orden legal-constitucional interno del país.

A partir de esto, podemos distinguir una nueva forma de análisis de los partidos políticos alternativo al espectro político de *izquierda-derecha*; este centra la atención en la adopción o rechazo de los insumos internacionales mencionados.

Tal esquema de análisis alternativo se desarrolla a partir del estudio de la contradicción entre tendencias *soberanistas* – entendidas como la proclividad de los partidos a ignorar o rechazar los insumos internacionales- y el *globalismo* –tendencia a adoptar insumos internacionales- en la agenda partidaria-legislativa. Este clivaje se desarrolla a profundidad en el capítulo tercero.

Considerando lo anteriormente expuesto, el cumplimiento obligatorio del ordenamiento jurídico internacional integrado por el diseño de las entidades autónomas lleva incluso a visualizarlas bajo mecanismos de evaluación que permitan establecer su pertinencia y viabilidad. Estas surgen de reformas legales y constitucionales por parte de los partidos en el Poder Legislativo, los cuales incorporan así los insumos de la agenda internacional en el sistema jurídico y político. Los OCA's son resultado del proceso descrito.

En suma, esta investigación analiza tres dimensiones que interactúan entre sí:

- La globalización política – expresada en los tratados, prácticas y estándares internacionales- como la variable independiente y contexto en el cual se desarrolla la actividad de los partidos.

- Desde la ciencia política, se estudia la postura y convergencia de los partidos políticos en su producción legislativa con relación a los estímulos de la variable independiente y cómo estos impactan en la dependiente.
- Desde el ámbito del Derecho Constitucional, se observa a la variable dependiente, las iniciativas de reforma constitucional que incorporan los temas internacionales en las materias señaladas y dan origen a los OCA's

El tema de estudio cobra relevancia por las siguientes razones:

1. El proceso de inclusión de temas de la agenda internacional a las agendas partidista y legislativa de los partidos políticos, así como su impacto para el diseño institucional de las entidades autónomas ha recibido poca atención por parte de la comunidad científica.
2. De igual manera, desde finales del siglo XX hasta la actualidad, se han estudiado a estas entidades autónomas con relación a la efectividad de su actuación para consolidar los procesos de democratización en países que transitaron hacia regímenes democráticos. Sin embargo, el estudio de estas entidades como respuesta de los Estados a compromisos internacionales en materias determinadas no ha sido explorado a profundidad.
3. En el contexto actual mexicano existe la intención expresada por parte del titular del Ejecutivo federal, el presidente Andrés Manuel López Obrador, de desaparecer varios de estas entidades, ya que afirma que la descentralización de la Administración Pública Federal (APF) en pro de las entidades autónomas propicia la corrupción¹, el nepotismo y la ineficiencia².

¹ Redacción AN. (2021) *Agrandaron el gobierno con órganos autónomos como el INAI, pero creció corrupción: AMLO*. México. *Aristegui Noticias*. <https://aristeguinoticias.com/0712/mexico/agrandaron-el-gobierno-con-organos-autonomos-lllñ-el-inai-pero-crecio-corrupcion-amlo-enterate/>

² Redacción (2019) *Órganos autónomos ineficientes y costosos*. México, *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/organos-autonomos-ineficientes-y-costosos-afirma-amlo>

II. Objetivos de la investigación.

- Mostrar cómo los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano con respecto a los temas señalados han derivado en reformas constitucionales para la creación de entidades autónomas encargadas de distintas funciones del Estado mexicano plasmadas en estos tratados.
- Analizar la postura de las agendas partidista y legislativa de los partidos políticos mexicanos con relación a los temas internacionales suscritos por el Estado en materia política y derechos humanos que dieron resultado a los OCA's estudiados.
- Explicar el diseño y las acciones de los OCA's para cumplir los compromisos internacionales suscritos por el Estado a partir de las reformas constitucionales en las materias respectivas.

III. Preguntas de investigación

- ¿Cómo han incorporado los partidos políticos al Estado mexicano temáticas globales establecidas en tratados internacionales –tales como derechos humanos, acceso a la información pública, derecho a ser informado y derecho a la educación -?
- ¿Por qué el Estado mexicano ha delegado en entidades autónomas la tarea de responder ante tales compromisos internacionales?
- ¿Por qué se han necesitado dotar de autonomía constitucional a las instituciones encargadas de velar por los derechos contemplados en tales compromisos?

IV. Planteamiento de hipótesis

Hay que considerar que el fenómeno se construye a partir de una causalidad múltiple y por tanto la influencia entre las diversas variables lo vuelve complejo. Pero de

alguna manera, las implicaciones harían valorar si las visiones de condicionamiento / control externo y las de tipo autónomo / soberano de orden interno hallan en los partidos y fuerzas legislativas a las instancias que condicionan y regulan a su vez a los OCA's.

Considerando entonces las preguntas de investigación, se propone la siguiente hipótesis:

Los partidos políticos, al adoptar o rechazar tratados, prácticas, recomendaciones y principios normativos internacionales en sus agendas interna y legislativa con relación a la creación y reforma de OCA's, se sitúan en alguno de los polos del clivaje soberanismo-globalismo.

Esto se relaciona con una mayor o menor inclusión de insumos internacionales en el diseño de los OCA, lo que impacta significativamente en el desempeño de los OCA's como garantes de derechos humanos y fundamentales.

Como ya se mencionó anteriormente, la existencia de órganos constitucionales autónomos es producto tanto de factores externos como de fuerzas internas, mismas que se ven reflejadas en su especialización y en la descentralización de las funciones públicas. En la primera se puede constatar la participación de actores internacionales a través de asesorías, seminarios, cursos, talleres, investigaciones, redes de conocimiento, lo que en su conjunto son acciones de promoción de la democracia; y en la segunda, se observan principalmente las fuerzas políticas internas – acuerdos partidistas, plataformas electorales y legislativas, entre otras- del sistema político mexicano.

Para la comprobación de estas hipótesis se estudiará el posicionamiento de los partidos políticos en el ámbito legislativo en el periodo 1997 a 2023 respecto a la creación, modificación y según sea el caso, desaparición de las entidades autónomas

con base en la adhesión de México a distintos compromisos internacionales tanto bilaterales como multilaterales. Esto servirá para conocer el papel de cada fuerza política en la incorporación de temas globales en el sistema político mexicano durante las primeras décadas del siglo XXI.

Para la comprobación de esta hipótesis se eligió el periodo del año 1997 a 2023. Si bien a inicios de la década de 1990 se crearon algunas entidades autónomas, es en el periodo entre 1999 y 2015 se reformaron varios organismos que después obtuvieron rango constitucional y que tuvieron desde el inicio el cumplimiento de los compromisos internacionales en las materias mencionadas. El estudio se amplió hasta el año 2023, ya que el régimen actual surgido después del año 2018 comenzó a manifestar la intención de modificar o desaparecer algunos de ellos, como ya ocurrió con el Instituto Nacional de Evaluación para la Educación (INEE) y más recientemente con instancias como el CONEVAL o el INAI por ejemplo.³

V. Revisión de la literatura del objeto de estudio

Formalmente, el Congreso mexicano ha tenido desde hace años entre sus responsabilidades elaborar programas y agendas a fin de establecer los temas que los diferentes órganos que lo integran están obligados a atender. Los cuerpos directivos y las comisiones requieren contar con sus respectivas agendas para que sus integrantes puedan fijar los términos y plazos para desahogar sus asuntos. La legislación que rige a ambas cámaras exige que sus órganos de gobierno en sus distintos niveles formulen sus agendas (Arrieta, 2013: 106).

Para tener una mejor comprensión del fenómeno de la elaboración de la agenda legislativa, que entre sus resultados más relevantes está el diseño de las entidades autónomas -y por ende de los OCA's- es pertinente señalar los modelos de

³ Como se ha indicado, la investigación examina un periodo de estudio que se detiene en el año 2023, por lo que las reformas de desaparición de OCAs generadas en la administración de Claudia Sheinbaum escapan a esta investigación.

construcción de agenda parlamentaria aplicados al Congreso mexicano. De acuerdo con Cornelio Martínez (2018: 8), éstos son:

1. Factores de colocación de la agenda. El punto de partida es que ningún sistema político puede responder a todos los intereses de una sociedad heterogénea, por lo que cada uno de los grupos tiene que competir para que sus demandas sean incluidas en el listado de temas y puedan ser considerados por los tomadores de decisiones. Algunos de los requisitos para que un grupo haga prevalecer su óptica:
 - a) Que pueda prevalecer la visión que tiene un grupo sobre la naturaleza del problema a lo largo del proceso de decisión, como requisito para definir el eje de articulación de las disposiciones previstas por la ley para su solución.
 - b) Evitar que se incorporen a la agenda en formación posiciones y aspectos discrepantes con sus posturas, principalmente a partir de “contar con atributos particulares y de las reglas para elaborar la ley” (Martínez, 2018:8)
 - c) Si requiere que un actor político autorizado y con suficiente poder se encuentre en capacidad de invertir el capital político y los recursos necesarios para cumplir con su empresa. Su decisión a este respecto dependerá de los beneficios que a su juicio le pueda reportar, ya sea en términos electorales o con respecto a cualquier otro objetivo fijado en su propia agenda.
2. Interrupción del equilibrio parlamentario (Martínez, 2018: 8-9). Quienes postulan esta corriente, sostienen que el proceso legislativo se encuentra marcado por largos periodos de estabilidad, interrumpidos esporádicamente:

- a) Un sistema rígido que no permite cambios sustanciales; solo es transgredido con un proceso intempestivo de ruptura social. Los lapsos de inestabilidad son consecuencia de cambios sustanciales e impredecibles del *statu quo*.
 - b) La pluralidad en el reacomodo de políticas públicas o en el diseño normativo desafía el monopolio de algunos grupos y obliga a un reacomodo institucional. En cambio, un diseño institucional excluyente apunta a mantener la estabilidad de los monopolios y una visión dominante para atender los problemas.
 - c) La dimensión adecuada de los problemas en el debate parlamentario ocurrirá en la medida que todos los agentes interesados en influir en la ley no encuentren restricciones institucionales o de otro tipo para expresar su opinión.
3. Factores de discriminación del problema. La necesidad de distinguir los problemas que requieren atención y la definición de la perspectiva para abordarlos. Para ello, se advierte la necesidad de acoplar al menos de dos o tres corrientes para el diseño de políticas públicas y del proceso legislativo que las acompaña, a saber (Martínez, 2018: 9):
- a) Corriente del problema: se describe el modo en que una situación concreta se transforma en problema que requiere la atención e intervención de los legisladores
 - b) Política de solución. La elaboración del diseño normativo se basa en la conformación de expresiones académicas sociales o de consultoría a partir de criterios como valores, factibilidad técnica y política y aceptación social.
 - c) Contexto político. Contempla el clima político en que transita la propuesta, como el arribo de una nueva autoridad, el contexto

electoral, o la presión ejercida por los grupos que se verán afectados con la promulgación de la nueva ley.

d) La evasión de intereses perversos en el diseño normativo es posible transparentando los motivos que impulsan a los legisladores a inclinarse por una u otra opción, aclarando que la interacción de las tres corrientes prioriza el bienestar social sobre los intereses particulares.

4. Entorno de la toma de decisiones. Este modelo privilegia que la especialización es el medio ideal para influir en el complejo proceso de la toma de decisiones. Resalta la importancia de la discusión informada como medio ideal para el posicionamiento de los políticos que lo definirán el rumbo del proceso legislativo (Ibid. :10):

a) La voz de los expertos como académicos, consultores, periodistas, analistas, desempeña un papel central en la discusión legislativa.

b) La divergencia ideológica de los agentes que intervienen en el proceso a menudo genera conflictos que son mediados por los legisladores, cuyo objetivo es facilitar la concertación de acuerdos entre las diversas posturas.

c) En esta discusión no se obvia la importancia del cabildeo como medio para sumar adeptos a las causas de las diversas coaliciones. A través de éste se busca el respaldo de los líderes parlamentarios o partidistas, o los funcionarios de alto nivel del gobierno, por su posición estratégica en la toma de decisiones.

d) Por medio del debate informado se logra dejar atrás las políticas que no reconocen la complejidad de los problemas ni el carácter dinámico de la realidad social.

Autores como Curcó (2016) estudian la forma y grado de democracia aplicable para la elaboración de agendas políticas, distinguiendo entre modelos de democracia epistémica y democracia procedimental. La primera es entendida como aquella que valora la democracia en su función instrumental y cognitiva, es decir, que permite conocer adecuadamente cuales son los resultados verdaderos y sustantivos al que han de encaminarse los productos legislativos.

Para los partidarios de este enfoque, la democracia se justifica por su capacidad para producir buenos resultados. La democracia procedimental por su parte concibe a esta como un procedimiento formal de toma de decisiones que tiene valor intrínseco, independientemente de los resultados que produzca; la democracia se justifica por el mero hecho de encarnar ciertas virtudes procesales (2016: 64).

Con base en estos modelos se han priorizado distintas problemáticas políticas, sociales y económicas que han determinado la existencia y constitución de las diversas entidades autónomas mexicanas. De esta manera, se puede observar al Poder Legislativo como uno de los cauces a través de los cuales los distintos actores y las presiones tanto endógenas como exógenas que intervienen en el proceso político de democratización en México han actuado y que tuvieron como consecuencia la creación de las distintas entidades autónomas.

El desarrollo de las entidades autónomas ha permitido la especialización, profesionalización y transparencia de ciertas tareas del Estado. Estas funciones los han vuelto indispensables para el desarrollo de un Estado moderno de Derecho (Ugalde, 2010: 253). El surgimiento de estas entidades deviene de la reconfiguración de la relación sociedad-Estado al igual que del orden jurídico internacional, el cual es autónomo del ámbito nacional y reconocido como aplicable dentro del Estado (Matute, 2015: 19). Lo anterior se tradujo en la dispersión de centros de decisión con autonomía y personalidad distintas a la Administración Pública Federal (APF).

Martínez (2015) proporciona un marco referencial para clasificar las entidades autónomas distinguiendo entre órganos y organismos dependiendo precisamente de su nivel de autonomía. Los órganos tienen las siguientes características:

- a) Tienen confiada una actividad directa e inmediata del Estado.
- b) Está coordinado (mas no subordinado) con respecto de los tres poderes del Estado, ni tampoco lo está con respecto a otros órganos.
- c) Se encuentra en el vértice de la organización estatal y goza de completa independencia.

En cambio, un organismo se caracteriza por ser una unidad administrativa al servicio de alguno de los tres poderes del Estado (Martínez Robledos, 2015: 124). Esta autora señala que en la legislación mexicana se utilizan indistintamente ambos términos, lo cual causa irregularidades en cuanto a su diseño. Estas entidades también se encargan de funciones de política pública que el Estado se ha comprometido a asumir a través de distintos acuerdos internacionales (Sánchez Mérigo, 2016).

En México podemos encontrar diecisiete entidades autónomas que, de acuerdo con la Constitución, comprenden la siguiente categorización (Martínez, 2015: 124):

- 1) Organismos autónomos
- 2) Organismos autónomos descentralizados del Estado
- 3) Entidad Pública con personalidad jurídica y patrimonio propio
- 4) Órganos reguladores en materia energética (autónomos que son parte de la Administración Pública Centralizada)
- 5) Órganos públicos autónomos
- 6) Entidad autónoma del Poder Legislativo
- 7) Tribunales autónomos

Como vemos, la lista de estos organismos es vasta. Sin embargo, para esta investigación nos centraremos en cuatro OCA's que cumplen funciones delegadas por el Estado contraídas mediante acuerdos internacionales y que su autonomía deriva de una reforma constitucional en concordancia con las áreas temáticas de distintos compromisos internacionales. Esto en su conjunto evidenciará la internacionalización del sistema político mexicano.

Cuadro 1. Tipología y ejemplos de entidades autónomas en México

Entidad autónoma	Categoría	Norma jurídica/fundamento legal
Instituto Nacional de Estadística y Geografía	Órgano Constitucional Autónomo	Artículo 26 constitucional. Ley del Sistema de Información Estadística y Geografía
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	Órgano Constitucional Autónomo	Artículo 102 constitucional Ley de la Comisión nacional de los Derechos Humanos
Instituto Nacional Electoral	Órgano Constitucional Autónomo	Artículo 41 constitucional Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos	Órgano Constitucional Autónomo	Artículo 6 constitucional, Apartado A, Fracción VIII. Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
Universidad Nacional Autónoma de México	Organismo autónomo descentralizado del Estado	Artículo 3, Fracción VII. Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México
Universidad Autónoma Metropolitana	Organismo autónomo descentralizado del Estado	Artículo 3, Fracción VII. Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Metropolitana
Universidad Autónoma de Chapingo	Organismo autónomo descentralizado del Estado	Artículo 3, Fracción VII. Ley que crea la Universidad Autónoma de Chapingo
Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro	Organismo autónomo descentralizado del Estado	Artículo 3, Fracción VII. Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro
Banco de México	Órgano Constitucional Autónomo	Artículo 28, Párrafo VI Ley del Banco de México

Comisión Nacional de Hidrocarburos y Comisión Reguladora de Energía	Órganos Reguladores Autónomos en Materia Energética	Artículo 28, párrafo VIII Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
Fiscalía General de la República	Órgano Constitucional Autónomo	Artículo 102, Apartado A, párrafo I Ley de la Fiscalía General de la República
Comisión Federal de Competencia Económica	Órgano Constitucional Autónomo	Artículo 28, Párrafo 14 Ley Federal de Competencia Económica
Instituto Federal de Telecomunicaciones	Órgano Constitucional Autónomo	Artículo 28, Párrafo 16 Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social	Órgano Constitucional Autónomo	Artículo 26, Apartado C Ley del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
Auditoría Superior de la Federación	Entidad autónoma del Poder Legislativo	Artículo 79 Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación
Instituto Nacional de la Mujer	Organismo público descentralizado de la AFP	Ley del Instituto Nacional de las Mujeres
Instituto Nacional Ecología y Cambio Climático	Organismo público descentralizado de la AFP	Ley Federal de Cambio Climático

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Marybel Martínez (2015: 125-128)

Las autoridades autónomas estudiadas son:

- a) La Comisión Nacional de Derechos Humanos. Es el órgano constitucional autónomo que funge como la principal entidad gubernamental responsable de promover y proteger los derechos humanos. De acuerdo con el artículo 102, apartado B constitucional, “posee autonomía de gestión y presupuestaria, así como personalidad jurídica y patrimonio propios” (Presidencia, 1992).⁴
- b) El Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos. Este también es un OCA cuya función era, hasta su supresión legislativa decretada en 2024, la de la protección de los datos personales y el acceso a la información gubernamental de acuerdo con los principios de transparencia y rendición de cuentas (Presidencia, 2015).⁵
- c) Instituto Federal de Telecomunicaciones. El artículo 19 de la Declaración de Derechos Humanos⁶ y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁷, así como el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁸, consagran el derecho a la información. De igual manera, el artículo 18.17 del Tratado México-Estados Unidos-Canadá (T-MEC) estipula que los tres países contarán con un organismo autónomo independiente de los actores económicos y partidistas. Este Instituto también fue incluido en el proceso de cancelación de OCA’s decretada por el Congreso mexicano en 2024.

Se ha señalado que el desarrollo jurisprudencial tanto nacional como internacional de este derecho posee una triple dimensión: allegarse de información, informar y ser informado. El Estado Mexicano está obligado a

⁴ Presidencia de la República (1992) *Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*.

⁵ Presidencia de la República (2015) *Ley Federal de Transparencia*.

⁶ Organización de Naciones Unidas (1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos*.

⁷ Organización de Naciones Unidas (1966). *Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos*.

⁸ Organización de Estados Americanos (1969) *Convención Americana de Derechos Humanos*.

generar las condiciones necesarias de competencia que permitan aumentar los proveedores y, con ello, la calidad en los servicios de información para dar cumplimiento a lo establecido por los tratados y por la jurisprudencia.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos afirma que el derecho a la libertad de expresión exige que los Estados no sólo se abstengan de realizar acciones que impidan el ejercicio del derecho a la información, sino que adopten medidas para garantizar su ejercicio en condiciones de igualdad y no discriminación.

Galindo (2021) asegura “ante ello, la facultad del IFT de conducir los procesos de licitación para el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico es un componente fundamental para el ejercicio de este derecho, toda vez que la radio, el internet y la televisión constituyen una actividad de interés público que debe ser protegida y vigilada por el Estado para el cumplimiento de su función social.”

La autonomía constitucional del IFT había sido uno de los pilares para garantizar que la toma de decisiones esté basada exclusivamente en la especialización técnica, ajena a intereses económicos y políticos. Estos criterios contrarrestan la discrecionalidad y la opacidad en el otorgamiento de concesiones para dar paso a la participación de nuevos competidores en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión y, con ello, garantizar el acceso a estos derechos.

- d) Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. El extinto INEE fungió como aquella instancia autónoma encargada de evaluar la política pública en

materia de educación por parte del Estado. Sin embargo, este fue derogado al inicio de la administración del Presidente Andrés Manuel López Obrador.

El caso de este OCA es relevante ya que es el primero que desaparece y revelaría información para abonar a la discusión sobre la necesidad de la existencia de este tipo de instituciones en el sistema político mexicano, así como el papel que juegan los partidos políticos en su confección.

Instrumentos internacionales suscritos por el Estado mexicano en la materia son la Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 26; el Pacto Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1965), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979), la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), la Convención sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (1990) y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006).

John Ackerman (citado por Cantú, 2007: 244) propone analizar a los OCA's y otras entidades autónomas, tanto en su diseño institucional como en su desarrollo.

Para el diseño institucional:

- a) El grado de autonomía del organismo naciente o reformado; para ello repasa si goza de autonomía política, financiera, administrativa, presupuestal, técnica o de gestión, además de los procedimientos para nombramiento o remoción de titulares.

- b) La capacidad, es decir, identificar los alcances de la autoridad delegada y particularmente la capacidad de investigación, sanción, así como la existencia de áreas reservadas zonas vedadas al organismo.
- c) La estructura que engloba la correspondencia del presupuesto, con las atribuciones, la existencia o no de un servicio civil de carrera, la estructura administrativa, la libertad para aprovechar fuentes externas de apoyo y trabajar con la sociedad civil.

En el desarrollo institucional:

- a) El mandato que implica hasta dónde el organismo persigue el cumplimiento de su mandato; o, por el contrario, hasta dónde se burocratiza y solo sobrevive.
- b) La legitimidad, aquí se busca el grado de confianza ciudadana en el organismo.
- c) La proactividad, que mide la capacidad del organismo para cumplir sus funciones hasta los extremos establecidos en la ley, y en ocasiones, le empujan para ensanchar dichos límites o simplemente limitarse a una interpretación formalista de la ley y conformarse con la lectura literal de la misma sin correr riesgos.

Este enfoque metodológico se considera óptimo para el desarrollo del análisis de este trabajo, ya que es aplicable a las tres dimensiones del objeto de estudio por las siguientes razones:

- 1) Permite conocer el fundamento para la creación de las entidades autónomas y relacionarlo con los temas internacionales que forman parte de la agenda legislativa.

- 2) De igual manera, otorga elementos para observar la incorporación de elementos de la agenda internacional tanto al Congreso mexicano como en el diseño y desarrollo de las entidades autónomas.
- 3) Concede elementos para evaluar la pertinencia de la inclusión de los insumos internacionales al diseño de los OCA's con relación a su eficiencia como garantes de los derechos humanos y fundamentales bajo su tutela, garantía y protección.

VI. Marco conceptual

Las dinámicas de la *globalización* conllevan al surgimiento de distintos actores: estatales, civiles y privados. Entre los actores nacionales, encontramos que los partidos políticos, en tanto intermediarios entre gobierno y gobernados, fortalecen su presencia en la esfera interna al igual que cobran relevancia en el plano internacional (Dávila, 2011:13).

Diversos autores como Brian Burgoon (2011), Donald Sasson (1997), Norman Schofield y Gallego (2015), Clayton Thomas y otros sostienen que los partidos políticos se ven influenciados de distintas maneras por insumos del entorno internacional, lo cual se ve reflejado en sus agendas de gobierno o políticas públicas implementadas. Incluso algunos autores se atreven a afirmar que estas influencias internacionales son tan fuertes que hacen que las ideologías partidistas se desdibujen (Ross,1998; Klingeman, Hofferbert y Budge,1994).

Ante esto, notamos entonces que la noción del espectro político clásico ya no refleja la realidad política en un mundo globalizado de sistemas políticos y económicos interdependientes. Es por ello que en este trabajo se utiliza el clivaje conceptual *soberanismo-globalismo* para explicar el comportamiento de los partidos políticos respecto a la inclusión o rechazo de las influencias internacionales y cómo

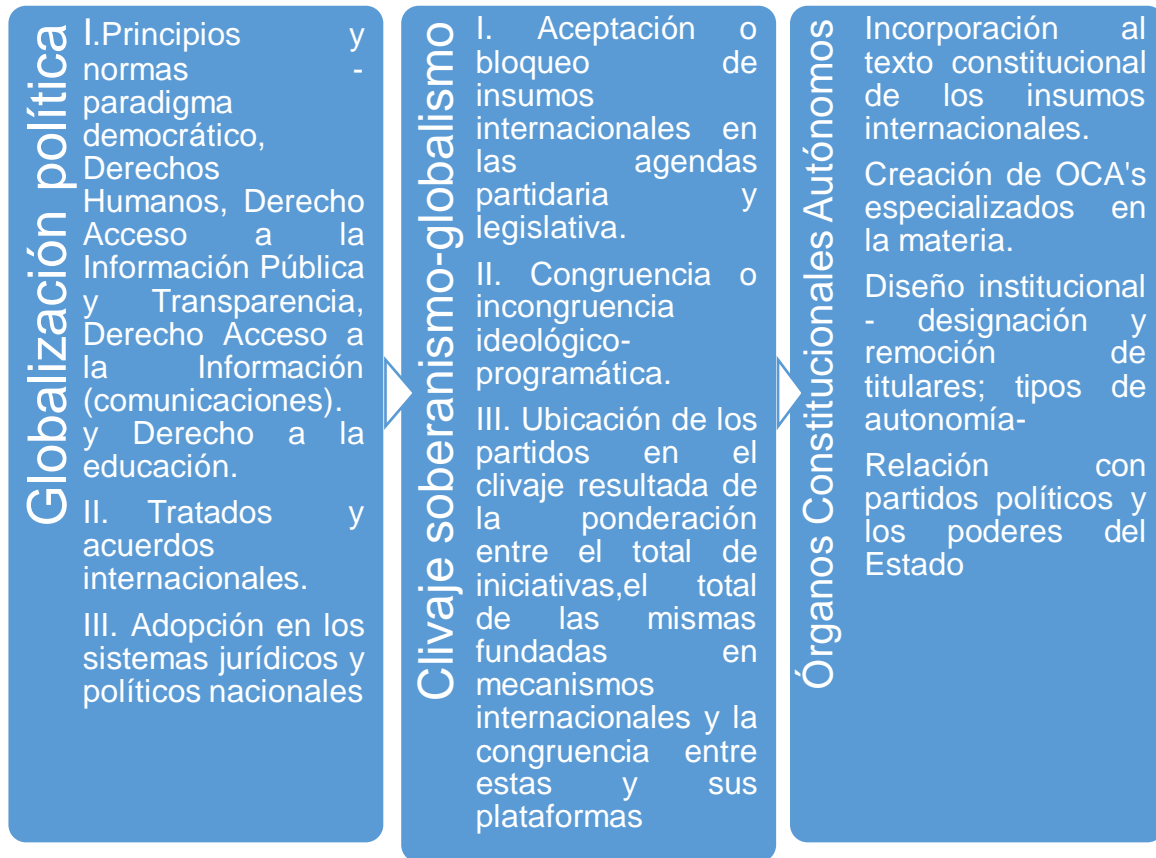
esto impacta en el proceso legislativo que da como resultado la creación de instituciones constitucionales autónomas.

En el caso mexicano observamos que, previo a la primera alternancia en el Ejecutivo Federal en el año 2000, los partidos políticos mexicanos reorganizaron sus plataformas políticas incorporando a estas los temas internacionales desde los años 80 del siglo XX.

El análisis de la postura partidista en el ámbito legislativo respecto a los *OCA*, nos permite dilucidar dos cuestiones principales para conocer la modernización del sistema político mexicano: la incorporación de temas internacionales al ámbito constitucional y su impacto en el sistema político nacional, así como la democraticidad en el proceso legislativo y diseño de los *OCA*'s.

Para ilustrar mejor estos elementos conceptuales véase la siguiente ilustración:

Figura 1. Conceptos referenciales e indicadores



Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de la literatura especializada.

VII. Operacionalización

La relación entre la política mexicana y el globalismo es indisoluble, ya que la primera se desenvuelve en ese paradigma internacional dominante, sea para incrementar su presencia en México –*globalización*- o para resistirla –*desglobalización*- en incluso, contrarrestarla. Para efectos de esta investigación, se considera esta relación como la variable independiente, cuyos efectos se pueden notar en tratados y acuerdos que configuran parte de la plataforma política de los partidos, misma que se refleja en el diseño de los OCA's y reformas constitucionales afines.

Nuestra variable interviniente será el comportamiento legislativo de los partidos políticos, el cual, junto con el análisis de los planes programáticos, plataformas

electorales y los datos obtenidos del trabajo de campo, permitirá realizar el análisis diacrónico de su postura y comportamiento partidista, la cual influirá en la variable siguiente.

Para completar la triada de análisis, se considera a las autoridades autónomas como instituciones que se ven determinadas por fuerzas internas – las fuerzas políticas en el legislativo- y por fuerzas externas, principalmente, por la configuración de la agenda internacional legislativa-partidista que deriva en reformas constitucionales, siendo esta la variable dependiente.

La suma de estos elementos otorgará la evidencia para probar o falsear las hipótesis que plantean que la desaparición de tales organismos significaría no sólo un intento de desglobalizar el sistema político mexicano, sino una afectación en el cumplimiento de los compromisos internacionales suscritos por el Estado.

Cuadro 2. Dimensiones analíticas

Tipo de Variable	Dimensión	Indicadores
Independiente	Globalización política	<ul style="list-style-type: none"> Adhesión y ratificación de Tratados internacionales por parte del Estado mexicano en materia de Derechos Humanos, Transparencia y Acceso a la Información Pública, Derecho a la información y Derecho a la Educación
Interviniente	Partidos políticos mexicanos	<ul style="list-style-type: none"> Revisión de plataformas electorales partidistas para determinar su postura respecto a la adopción de insumos internacionales – tratados y recomendaciones de organismos internacionales- en el diseño de los Órganos Constitucionales Autónomos. Adopción de insumos internacionales iniciativas legislativas en materia de Derechos Humanos, Transparencia y Acceso a la Información Pública, Derecho a la información y Derecho a la Educación para fundamentar la creación y reformas a los Órganos Constitucionales Autónomos especializados.
Dependiente	Órganos Constitucionales Autónomos	<ul style="list-style-type: none"> Grado de autonomía (mecanismos de designación y remoción de titulares de órganos directivos) Tratado internacional o recomendación de organismo internacional adoptado en su diseño. Contraste de los resultados las evaluaciones internacionales del cumplimiento del derecho respectivo con los arrojados

		por evaluaciones internas – informes anuales de actividades y libros blancos-
--	--	---

Fuente: elaboración propia con base en la revisión de la literatura especializada.

VIII. Metodología

Para el desarrollo de esta investigación, se utilizará el método cualitativo como herramienta de análisis. Asimismo, la recopilación de la información será documental. Para esto, se estudiará la relación entre la plataforma electoral partidista correspondiente a cada legislatura y su cumplimiento en cada año y periodo. Se tiene contemplado el siguiente modelo tomado de Arrieta y Ramírez (2013: 117):

Cuadro 3. Modelo de análisis de comportamiento legislativo partidista por año y periodo legislativo

Relación entre plataforma y agenda partidaria del primer periodo ordinario del primer año

		Propuestas Temáticas ¹²										
		Economía			Política			Seguridad				
Partidos	Plataforma	Agenda Partidaria			Plataforma	Agenda partidaria			Plataforma	Agenda Partidaria		
		N	E	C		N	E	C		N	E	C
		PAN	38	2		19	19	19		4	13	6
PRD	72	79	56	23	33	28	29	4	20	46	18	2
PRI	144	2	131	13	16	9	4	2	24	1	22	2

Fuente: Elaboración propia a partir de las propuestas de las agendas del grupo parlamentario publicadas en la *Gaceta Parlamentaria* para el primer periodo ordinario del primer año, 6 de octubre de 2009 y las plataformas electorales del PRI, PAN y PRD 2009-2012. N: Propuestas que no estaban contempladas en la plataforma electoral y sí en la agenda de partido. E: Propuestas de la plataforma electoral que se eliminan en la agenda partidaria. C: Propuestas de la agenda partidaria que dan continuidad a las de la plataforma electoral.

¹² *Economía*: reforma fiscal, paquete de emergencia económica ante la crisis, función del gasto público, vigilancia y fiscalización, sector energético, minero y agropecuario, seguridad alimentaria, política laboral; *Política*: Poder Legislativo Ejecutivo y Judicial, D.F, federalismo, elecciones y propaganda política. *Seguridad*: policía, ejército y seguridad nacional.

Fuente: Arrieta y Ramírez (2013:117)

Las áreas temáticas de análisis serán las referentes a los derechos humanos, particularmente los políticos, de acceso a la información pública, a ser informado y

a la educación. Asimismo, se ampliará el número de partidos contemplados hasta incluir los de más reciente creación. Como ejemplo, se muestra el siguiente cuadro:

Cuadro 4. Modelo de análisis de postura partidista legislativa.

Legislatura	Iniciativas referentes al OCA en cuestión	Iniciativas basadas en el DIDH	Iniciativas aprobadas	Cantidad y Partidos	N	E	C	Mecanismos internacionales citados en las plataformas electorales e iniciativas
LVIII	1	1	1	1/PAN	0	0	1	Ejemplo: Plataforma 2000-2006: Declaración Universal de Derechos Humanos relativa reforma a la CNDH Iniciativas (fecha DD/MM/AAAA) : Carta Democrática Interamericana
LIX								
LX								
LXI								
LXII								
LXIII								
LXIV								

Fuente: *Elaboración propia, con base en el modelo mostrado por Arrieta y Ramírez (2017,p.117)* N: Propuestas no contempladas en la plataforma electoral y si en la agenda de partido E: Propuestas de la plataforma electoral que se eliminan en la agenda partidaria C: Propuestas de la agenda partidaria que dan continuidad a la plataforma electoral.

IX. Capítulos

La presente investigación se ha estructurado en los siguientes temas que se abordan en 7 capítulos y una sección final de análisis de los resultados generales que se derivaron del análisis desarrollado.

Capítulo I. Se revisará la literatura teórica sobre la relación entre los procesos internacionales, la globalización política y los procesos de reforma político-constitucionales que dan origen a las Autoridades Públicas Autónomas. De esta manera, se explicará la relación entre estos elementos teóricos de manera general para tener claridad sobre cómo los insumos provenientes del sistema político y jurídico internacional, tienen efectos diversos en los sistemas políticos y jurídicos nacionales.

Capítulo II. En este capítulo se presenta el análisis teórico para distinguir a los Órganos Constitucionales Autónomos de otras formas de Autoridades Públicas Autónomas, revisando distintas tradiciones constitucionales y políticas. Así se podrá comprender su razón de ser y su funcionamiento en los sistemas políticos y jurídicos que contemplan los tipos de instituciones mencionadas.

Capítulo III. Aquí el estudio se centra en la dimensión de los partidos políticos a través de un repaso teórico sobre la nueva reformulación del espectro político, sustituyendo el enfoque clásico de *izquierda-derecha* por el clivaje *soberanismo-globalismo*, entendido como la contradicción entre las influencias políticas y económicas, tanto nacionales como internacionales, que empujan a las fuerzas políticas a mantener o modificar los sistemas económico y político mediante los insumos provenientes de ambas esferas. Asimismo, se explica cómo esto se ve reflejado en la elaboración de la agenda partidaria–legislativa de los partidos.

Capítulo IV. En este capítulo la labor se centrará en vincular los diversos tratados y acuerdos internacionales en materia de gobernabilidad democrática y derechos humanos. Para ello, se abordarán los fundamentos jurídicos nacionales e internacionales de la CNDH, su estructura como OCA y el proceso legislativo que les dio origen. De esta manera, podremos identificar las tendencias de los partidos políticos.

Capítulo V. Se centra en el Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos para dilucidar el cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de transparencia y rendición de cuentas contraídos por el Estado mexicano. De igual manera, se estudia la receptividad de los partidos políticos nacionales en su trabajo legislativo a las influencias internacionales para establecer el diseño de este OCA.

Capítulo VI. Se analiza el marco normativo internacional en materia de telecomunicaciones y su relación con el derecho de acceso a la información, así como la adopción de estos estándares por parte de los partidos para diseñar el Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Capítulo VII. La discusión se centra en el extinto Instituto Nacional para la Evaluación Educativa, los compromisos internacionales contraídos por el Estado mexicano en la materia, la receptividad de los partidos para la constitucionalización del INEE y las implicaciones de su desaparición.

Resultados generales.

Aquí se hace la identificación de las tendencias generales de los partidos en el clivaje planteado y evaluación del desempeño de los OCA's a partir del diseño influenciado por tales tendencias. Propuestas de mejora del diseño a los OCA's a partir de los hallazgos para los partidos políticos.

CAPITULO I.

GLOBALIZACIÓN POLÍTICA, TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA Y ORGANISMOS AUTÓNOMOS

1.1 Introducción

En el presente capítulo abordo los preceptos teóricos del globalismo o globalización y su relación con la esfera política. Además, examino la teoría de los órganos constitucionales autónomos —la cual ha sido acuñada, principalmente, por juristas dedicados a los estudios constitucionales en regímenes democráticos— con miras a establecer, y desde una perspectiva politológica, el nexo que vincula a los OCA's con los temas de la globalización política.

La pregunta de investigación rectora de este capítulo es la siguiente: ¿qué relación tiene el globalismo o globalización con los procesos (democráticos) políticos internos de los Estados? Para responder esta pregunta se debe proceder con cautela. Pues antes de establecer cualquier tipo de relación entre la agenda global y los diversos procesos políticos actuales y del pasado reciente en México, es necesario considerar que ambos fenómenos no tienen un carácter lineal, sino pragmático; es decir, estos se adaptan dependiendo de los factores intervinientes a escala global y local en una coyuntura dada.

Antes de comenzar el análisis de dicha relación entre la agenda internacional y los procesos democráticos en México, estimo pertinente hacer un deslinde terminológico y conceptual.

1.2 Globalismo y globalización política

La primera categoría conceptual que se me ocurre definir es: *globalismo*. Para Robert Keohane y Joseph Nye (2000:115), pioneros en la formulación de este concepto y en el estudio de la globalización: “*Globalismo* es un estado del mundo

envolviéndose en relaciones de interdependencia a distancias multicontinentales. Los enlaces ocurren a través de flujos e influencias del capital y bienes, información o ideas, gente y fuerzas, así como a sustancias biológicas o ambientalmente relevantes. Globalización o desglobalización refiere al incremento o al descenso del *globalismo*.”

Es un consenso entre los analistas considerar el fenómeno de la globalización como un espacio de interacción a escala mundial que subsume y condiciona las dinámicas sociales, políticas, económicas y culturales, no sólo de los Estados, sino de las sociedades en general, incluyendo las comunidades. (Escobar, 2008: 617)

Este encuadramiento implica, de entrada y al menos en términos teóricos, que la escala de lo globalizado —es decir, la reorganización espacial de las diversas variables dependientes de lo global— modifica y condiciona en todo momento el espacio clásico del concepto tradicional propio del Estado moderno. Ya veremos si en los hechos dicha relación existe. Pues de existir, estaríamos frente a nuevos insumos dentro del proceso de producción de normas e instituciones en el espacio globalizado (Keane, 2002: 617)

Podríamos decir que, hipotéticamente, todo espacio que ocupa la globalización se globaliza. Es decir, queda subsumido bajo las categorías rectoras del globalismo en distinto grado.

Queda claro que el concepto de globalización remite al incremento de las relaciones y flujos de interdependencia compleja entre los sistemas económicos y políticos de los Estados, lo cual en su conjunto componen el fenómeno del globalismo. Es decir, tanto la idea de globalización como los espacios que ocupa y condiciona son ambos factores de la misma ecuación.

Para los economistas, globalismo refiere a la expansión de transacciones y la organización de las actividades económicas a través de los lazos políticos entre los estados nacionales. La globalización es, además, un fenómeno multidimensional (Nayyar, 2003), pues sus implicaciones y consecuencias no se restringen únicamente al ámbito económico, sino al político, cultural y social en general.

Ahora bien, veamos de cerca el fenómeno del globalismo. Ya no simplemente como concepto, sino en la práctica, como idea rectora que estructura el orden mundial. La consolidación de la globalización se manifiesta en: (1) el surgimiento de una economía mundial superior a cualquier control estatal; (2) la expansión de una vasta red de lazos transnacionales sobre la cual los Estados apenas tienen influencia limitada; (3) la proliferación de organizaciones intergubernamentales y supranacionales, con capacidad de controlar sistemas de comunicación colectiva de gran cobertura y (4) el desarrollo de un orden militar global acompañado de la amenaza de una posible guerra total como factor de estabilización en el mundo, pero también como obstáculo a las decisiones accesibles a los Estados y sus ciudadanos (Held, 1991: 9 y 206; citado por Béjar, 2000:95)

Autores como David Held, ante el orden que impone la globalización, estiman que lo más importante del fenómeno es observar cómo la creciente interconexión impulsada por la globalización redundará en la declinación o crisis de soberanía en los Estados. Las condiciones implementadas por dicho fenómeno globalizador, observa el autor, inevitablemente devienen en pérdida del control estatal, en un ausentismo de toda política de Estado. Este desbordamiento de las fronteras se intensifica, año con año a través de un flujo ilimitado de intercambios, materiales y simbólicos. A la par de la gran industria de bienes y servicios, camina de cerca la llamada industria cultural.

De manera que el Estado ve disminuido su poder para dictar políticas en cuestiones que tradicionalmente caían en su exclusivo ámbito de acción, sin que tuviera necesidad de buscar la colaboración internacional. En consecuencia, cada Estado se ve obligado a aumentar su grado de integración mundial para evitar los efectos desestabilizadores y colaterales del fenómeno a nivel global. (Held, 1991: 207-208)

Con la globalización, las relaciones políticas y mercantiles entre los Estados se mundializaron, creando un sistema político a escala planetaria. En el marco del capitalismo global, desaparecieron los imperios y los territorios ocupados por tribus y clanes. Todo el planeta ahora está cubierto por Estados-nación que constituyen un gran sistema político mundial (Bresser, 2009:84).

Dicho lo anterior, me parece pertinente escudriñar, para intentar comprender, las características de este sistema político mundial. En primer lugar, hay que considerar que este sistema político global, si bien se conforma por estados soberanos, parece estar articulado por organismos internacionales que integran, a su vez, a esos mismos Estados y a sus órganos estatales y no gubernamentales. Entonces nos damos cuenta que tras el retablo de los simbólicos Estados, quienes actúan son organizaciones internacionales que han penetrado los aparatos políticos de Estado y se hayan integrados a ellos.

Ejemplos de tales organismos son la Organización de Naciones Unidas (ONU), Organización de Estados Americanos (OEA), la Unión Europea (UE), Organización de Estados Africanos, Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE), etc.

La forma en que estos organismos internacionales interactúan entre sí constituye el llamado *régimen internacional*. A continuación, cito la concepción de Oran

Young sobre los regímenes internacionales (Young, 1982: 277):

Los regímenes internacionales son aquellos pertenecientes a actividades de interés de los miembros del sistema internacional; en términos formales, los miembros de los regímenes internacionales son siempre Estados soberanos, aunque las partes que llevan a cabo las acciones gobernadas por los regímenes internacionales son usualmente entidades privadas.

Con la definición que propone Young, podemos observar el carácter de internacionalización que recubre no sólo a las relaciones estatales, en su conjunto, sino también a las institucionales específicamente. Es decir, los miembros del régimen internacional son los Estados soberanos, representan sus unidades mayores, simbólicas; empero, quienes operan frecuentemente sus disposiciones son entidades privadas, instituciones gubernamentales e instituciones casi gubernamentales. Esta precisión, que pareciera innecesaria, no lo es en tanto ayuda a definir en términos concretos a los actores del régimen internacional.

Young afirma que los regímenes internacionales, así como otras instituciones sociales, son comúnmente productos del comportamiento de grandes cantidades de individuos o grupos. Pues cuando un régimen impone un comportamiento determinado a aquellos que rige, dichos elementos individuales se tornan incapaces para ejercer demasiada influencia sobre el carácter general del régimen. Los acuerdos institucionales existentes son construcciones familiares, internas y soberanas. Mientras que los nuevos tratados requieren nuevos actores para asimilar procesos alternativos o patrones externos de comportamiento y para aceptar insumos exteriores desconocidos (Young, 1982: 238).

Por su parte, Stephen Krasner define así al régimen internacional:

Los principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones, explícita o implícita, en torno a los cuales convergen las expectativas en un área temática

concreta de las relaciones internacionales. Los principios son creencias de hecho, causación y rectitud. Las normas son estándares de comportamiento definidos en términos de derechos y obligaciones. Las reglas son prescripciones o procripciones específicas para la acción. Los procedimientos de toma de decisión son las prácticas prevalecientes para la realización y la implementación de las elecciones colectivas (Krasner, 1982:186-187).

Como se observa, Krasner propone que el régimen internacional no contiene *per se* una institución u organismo que esté en el centro y por encima de los Estados u Organizaciones Internacionales, sino un complejo cúmulo de relaciones reguladas por un conjunto normativo consensado. Es decir, no tiene una composición sólida. En otras palabras, el autor opina que no existe centro, sino distintas periferias adoptando un mismo comportamiento.

Sin embargo, si somos perspicaces podemos notar que sí existe ese centro, pero más como idea normativa, que como entidad tangente. Pues el régimen tiene una serie de principios, estándares, normas y derechos que fungen como ejes rectores sobre los cuales se desarrollan las relaciones globales de intercambio e interdependencia a nivel económico, tecnológico, político y cultural.

De acuerdo con Oran Young, la definición de Krasner propone un catálogo de elementos cuya concurrencia simultánea en el tiempo y el espacio son suficientes para ubicar el fenómeno bajo el nombre de regímenes (Young, 1989: 196).

Con las definiciones que nos han proporcionado estos pensadores, podemos entonces constatar, en primera instancia, la gama de dimensiones en las que el globalismo penetra. Es un error metodológico y epistemológico pensar que el globalismo y la globalización se concentran solamente en la esfera económica, ya que distintos tratados, acuerdos y organismos internacionales tienen un interés particular por los asuntos políticos en específico. Dicho lo anterior, se pone al descubierto una nueva dimensión en el estudio del globalismo: la globalización

política.

Ahora bien, para comenzar a discurrir sobre este nuevo cauce que mi investigación ha abierto, cabe aclarar que el impacto de la globalización sobre la actividad política de cada Estado no es uniforme, como se presenta en la globalización económica. La experiencia demuestra, según Keohane y Milner, que el efecto varía de acuerdo con el contexto, en función de tres variables: (a) Los grupos y factores beneficiados; (b) la vulnerabilidad de la economía nacional a los dictados y las crisis generadas desde el exterior y (c) la adaptabilidad de las instituciones políticas al cambio (1995:20).

Desde su perspectiva, el autor distingue entre los efectos observados en las preferencias políticas de los actores sociales —la recepción de los sistemas políticos de estos insumos del exterior— y las oportunidades y limitaciones enfrentadas por gobiernos e instituciones en el desempeño de su gestión (Milner y Keohane, 1995: 15). Pero en términos generales es este su esquema de factores.

De manera tal que, según esta perspectiva, la incapacidad de un Estado para responder a los desafíos del escenario global radica en la incapacidad de transformación de su propia estructura, misma que, a su vez, se ve obligada a responder a los retos del nuevo escenario en el que se desenvuelve (Castells, 2002). Parece un movimiento dialéctico *ad infinitum* en el que el poder de los Estados nacionales, en efecto, se reconfigura —cede— para adaptarse a las circunstancias globales (Cárdenas, 2015)

Al ser la internacionalización un proceso global, se vuelve inevitable adherirse a su dinámica. Incluso aquellos países cuya economía pretende permanecer hermética al mismo, también verán condicionada su política, de alguna u otra manera. Según los autores, la experiencia demuestra que las perturbaciones externas de gran

magnitud pueden conducir o acelerar procesos de crisis política hasta el grado de obligar, en casos extremos, a una profunda reorganización de la vida institucional interna (Milner y Keohane, 1995: 6-20).

Como ejemplos de ello —aunque con distintos grados de intervención de los actores y procesos globales— podemos citar los casos de España y su transición democrática; los de distintas naciones del continente africano donde la presencia de la ONU fue preponderante para la reorganización institucional o la celebración de elecciones en Irak, posterior a la invasión estadounidense de 2003.

En este punto, me interesa hacer una aclaración. El proceso de internacionalización de las instituciones también se ve afectado por el régimen político interno de cada país, mediante la permisividad o el bloqueo de las influencias externas por parte de los actores y fuerzas políticas endógenas, tales como los partidos políticos, principalmente en lo que refiere a su rol legislativo. Y esto, pese a que las instituciones políticas no están en forma alguna a resguardo de los impactos producidos por la globalización, como ya se mencionó.

Para el análisis de la dimensión política de la globalización, Gina Zabludovsky (1997) considera demasiado simplista asumir que el proceso de globalización se produce de manera univoca y unidireccional en función de una pretendida agenda de integración o universalización. Tampoco resulta demasiado convincente, agrega la autora, aferrarse a la relación de suma cero donde el incremento de poder de una unidad territorial se da a costa de la pérdida en otra unidad más pequeña (Milner, 1992: 3).

Por otro lado, Kelsen en su trabajo sobre los principios del derecho internacional, muestra cómo los sistemas de producción normativa e institucional en el ámbito internacional transfieren normas a los sistemas jurídicos y políticos internos de los

Estados. Para este autor, cada tratado implica una pérdida gradual de la soberanía (Kelsen,1965 citado por Escobar, 2008:617).

Cárdenas Gracia (2015: 18-19) proporciona una síntesis que es al mismo tiempo una clasificación de las principales aproximaciones teóricas sobre la globalización:

- *Hiperglobalistas*. Los Estados nación son insostenibles para la realidad económica mundial. Esto desnacionaliza las economías pues hay nuevos actores.

La globalización económica suplanta las instituciones nacionales y al Estado como actor económico y político. Dentro de este esquema, surgirían instituciones de gobierno global que subsumen a las nacionales.

Para esta escuela, el reordenamiento de la acción humana se da en términos globales. Así, nos encontramos ante una era global no nacional, de capitalismo global, de gobierno global, sociedad civil o global y de poder del Estado-Nación en declive. Las fuerzas conductoras de la globalización son el capitalismo global y la tecnología.

- *Escépticos*. El Estado no ha perdido poder, pero se ha puesto al servicio del capitalismo global. La globalización es una ideología o mito necesario para los neoliberales, para que los gobiernos disciplinen a sus ciudadanos y así satisfagan las necesidades del mercado neoliberal.

Reconoce la existencia de procesos de internacionalización y regularización. Esta escuela propone además que los Estados del hemisferio sur tienen menor injerencia en la agenda global que los del hemisferio norte.

- *Transformacionistas*. Consideran que la globalización reconfigura al poder en su conjunto, volviéndolo nacional e internacional. El derecho nacional debería yuxtaponerse y entenderse en relación con la jurisdicción en expansión de las instituciones de gobernanza global y las constricciones del derecho internacional.

Cuadro 1.1 Clasificación de escuelas de la globalización

Característica	Hiperglobalista	Escéptica	Transformacionalista
Origen	Determinado históricamente: el sistema internacional se iba a globalizar	Se limita a un aumento normal en los procesos de intercambio	Se da a partir de las transformaciones sociales económicas y tecnológicas que se exacerbaban a partir de la segunda mitad del siglo XX
Concepto general	La globalización es un proceso abarcativo que subsume hoy todas las relaciones sociales	La globalización no es más que un nuevo proceso o instrumento de relación entre los Estados nacionales	Es un conjunto de procesos de naturaleza compleja en el que se determina una reducción del espacio tiempo global
Ámbito de acción	Todos los ámbitos de la experiencia humana	Limitado exclusivamente a la economía internacional	Se sectoriza: existen ámbitos de la experiencia humana globalizados; otros no lo están
Relación frente al Estado	El estado desaparece	El Estado y sus relaciones de poder se mantienen básicamente sin transformación	El Estado no pierde su protagonismo en el escenario globalizado, pero se transforma frente a las nuevas realidades
Alcance del fenómeno	Universal	Limitado	Sectorizado
Autores	Macluan, Fukuyama, Negri y Hardt	Arrigui, Wallerstein, Borón	Guidens, Held, Castells, Beck

Fuente: Cárdenas Gracia (2015: 33)

En los tres enfoques mencionados hay puntos de encuentro: (1) la globalización se define por las elites económicas y políticas, tanto mundiales como nacionales y (2) en las tomas de decisión globales no participan los ciudadanos. La perspectiva teórica, en la dimensión del globalismo, que utilizaré para esta investigación es una

integral que unifica elementos de las distintas escuelas anteriormente descritas. Me explico.

De la escuela *transformacionalista* retomo la concepción globalizadora que remite a que los ciclos de la globalización transforman las relaciones entre Estados a nivel exterior y las estructuras estatales al interior para responder ante los insumos y estímulos de la esfera internacional. Asimismo, tomo de este enfoque la concepción de que el globalismo se manifiesta en distintas dimensiones de manera diversa. Pues en los distintos sectores de la actividad humana se puede apreciar en diferentes formas e intensidades el proceso globalizador.

Del enfoque *hiperglobalista* adopto la concepción de Negri (2002) sobre *imperio*, que permitiría comprender la configuración formal, virtual del régimen internacional pro-democrático y, además, establecer relaciones de proporción y causalidad entre los centros de producción jurídica normativa internacional y la respuesta de los Estados frente a ellos.

La teoría sistema-mundo planteada por Immanuel Wallerstein (2005) complementa mi enfoque integrador, ya que permite observar las relaciones de poder entre los Estados y los demás miembros de la comunidad internacional a través de los circuitos de poder del sistema político internacional. Siendo el circuito principal el de la producción normativa del régimen internacional.

1.3 Globalización política y Democratización

Dentro de la dimensión política de la globalización encontramos una serie de valores, principios y normas sustentados ante el Derecho Internacional Público, el cual es el ordenamiento que regula las actividades entre los miembros de la comunidad internacional. De manera que sus lineamientos se adscriben, ratifican y reproducen dentro de los Estados nación.

Con lo dicho hasta aquí, surge la siguiente pregunta: ¿qué relación tiene la promoción internacional de la democracia con los procesos de democratización en los Estados-nación?

Para responder esta pregunta, es pertinente aclarar en primer término, la diferencia entre los conceptos de “liberalización política” y “democratización”. De acuerdo con Brumberg (2004), la democratización hace referencia a un conjunto de instituciones, reglas y procedimientos políticos a través de los cuales los ciudadanos expresan regularmente su voluntad política. La “liberalización política” en cambio, hace hincapié en una promoción de medios de comunicación más libres e independientes, con miras a la necesidad de la libre articulación de la sociedad civil o el establecimiento de un sistema de partidos políticos pluralista. Es necesaria, como indica este autor, una liberalización política, pero en ningún modo es determinante para garantizar la democratización (Jerch, 2008:2).

Ahora bien, dentro de las relaciones internacionales, se abre un nuevo campo de estudio: la promoción democrática. Este ha sido teóricamente abordado por autores como Thomas Carothers (1999) quien pone de referencia los esfuerzos en este rubro de los Estados Unidos, como uno de los principales precursores desde la presidencia de Ronald Reagan. Carothers y Diamond (1995) consideran que la promoción de la democracia es una nueva rama de las relaciones internacionales que coincide con los procesos de democratización propios de fines del siglo XX. Donde los gobiernos y actores subnacionales son los principales promotores de la democracia, motivados mediante distintos compromisos internacionales.

Fue en la década final del siglo XX cuando la promoción y expansión internacional de la democracia ganó una gran notoriedad gracias a la rápida expansión de los regímenes democráticos. La tercera ola se consolidó con eventos

tales como la caída del muro de Berlín, la diseminación de la democracia en Latinoamérica, etc. (IDEA, 2002:2). De manera súbita, la democracia se volvió el paradigma dominante a nivel internacional y la promoción de la democracia su repercusión concomitante. (Carothers, 2008: 124).

Así, empezaron a observarse presiones diplomáticas y de la comunidad internacional de pequeño y mediano tamaño para la apertura democrática tales como cláusulas democráticas en tratados de libre comercio, tratados internacionales en materia de Derechos Humanos –en adelante DH- y Derechos Políticos, declaraciones de organismos de DH, entre otras.

De modo que, al día de hoy, la democracia como norma internacional es más fuerte que nunca (McFaul, 2004:149). Pues la promoción de la democracia llenó ese espacio dejado por el colapso del comunismo internacional y articuló la política exterior con normas democráticas de amplio calado (Scott y Steele, 2005: 440)

Por otro lado, Ramis (2010) ofrece un enfoque, a nivel regional interamericano, sobre la promoción de la democracia. Retoma la noción de Keohane de *régimen internacional* y lo analiza en el contexto regional (1977). La autora sostiene que la promoción de la democracia entre los Estados conforma un Régimen Democrático Internacional y en el caso de los países miembros de la Organización de Estados Americanos —OEA— se conformó un Régimen Democrático Interamericano —REDI— cristalizado en un conjunto de normas político-electoral orientadas a infundir las prácticas democráticas entre los Estados miembros (Ramis, 2010:7). La unidad básica de este régimen es la norma regional democrática o Paradigma de Solidaridad Democrática.

Perina (2001), por su parte, hace una precisión a dicho paradigma, mencionando que tiene como misión la regularización y sistematización de la cooperación

interestatal para la defensa y promoción de la democracia(Perina, 2001:4). El autor apunta que el instrumento principal a nivel interamericano es la OEA sin demeritar otros instrumentos internacionales, tales como el Grupo de Río o la Unión Interamericana de Organismos Electorales. Tanto Ramis como Perina citan el *Derecho a la democracia* de Muñoz (1998:16), y lo resumen como la entrega total del poder de los Estados a las organizaciones internacionales de carácter regional, para que éstas vigilen e intervengan a escala nacional en defensa de la democracia.

Para explicar detalladamente este proceso, en el que la globalización política se relaciona e influye en aquellos otros procesos de democratización de los sistemas políticos nacionales, cito mi propia investigación sobre la influencia de los actores externos en los procesos de transición y democratización mexicana (Gutiérrez, 2020).

En este trabajo analizo los elementos de la agenda internacional que mediante la llamada *promoción internacional de la democracia* le fueron impuestos al Estado mexicano. Y en cuyo proceso se transfiguraron sus organismos electorales e incluso se crearon otros, tales como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el cual reconoce que su origen y actuación tienen una clara vocación internacional (2014).

Un mismo origen parece tener el IFE, que se creó con una Coordinación de Asuntos Internacionales. Lo que confirió a dicho instituto una doble función: receptor de ideas y modelos de la experiencia internacional y exportador de prácticas, modelos y experiencias electorales de orden local.

En la citada investigación, puede consultarse a profundidad cómo el diseño del sistema electoral mexicano tiene una fuerte influencia internacional en su diseño. Por lo anterior, considero estéril en el presente trabajo repetir lo que ya mencioné

en aquel otro. Solamente quiero rescatar dos aspectos, que me parecen de gran importancia:

- El caso de los organismos electorales mexicanos –siendo uno de estos OCA- es ejemplo fehaciente de que los procesos de globalización política impactan en los procesos de transición y democratización internos.
- En el caso de América Latina y en México en particular, estos procesos de transición y democratización culminaron en reformas al Estado, la Administración Pública y las instituciones. Procesos que dieron origen a nuevas figuras institucionales que replantearon la división de las funciones del poder: los organismos constitucionales autónomos.

1.4. Las Autoridades Públicas Autónomas y los cambios constitucionales como fenómeno de la globalización política

Como ya se mencionó, los procesos del globalismo en general, y en particular la globalización política a través de la promoción internacional de la democracia y del Derecho Internacional Público, replantean la estructura de los Estados a nivel endógeno. Con la finalidad de adaptarse a la realidad política de relaciones de interdependencia compleja en los sistemas global y regional cuyo régimen pretende ser democrático, los Estados responden ante los insumos recibidos del entorno internacional con relación a condiciones políticas orientadas a mantener un régimen democrático. Estos insumos se manifiestan tangencialmente a manera de tratados internacionales, compromisos con organismos multilaterales, regionales u organismos financieros internacionales los cuales componen el régimen internacional.

Los elementos mencionados, combinados con los de nivel interno, impulsan transformaciones del sistema político-constitucional y de la administración pública. Lo que en algunos casos ha derivado en una reestructuración de la función de los poderes tradicionales en pro de organismos autónomos cuya especialización permita responder mejor a ellos, en defensa del panorama internacional.

Tal ha sucedido en México y el resto de América Latina, donde las reformas de Estado posteriores a la transición democrática vinieron acompañadas del surgimiento de la delegación de distintas funciones de los poderes tradicionales en las variadas formas de Autoridades Públicas Autónomas, también llamadas APA's.

El día de hoy es más que evidente que existe una rica proliferación de APA's como un efecto de los cambios producidos en los sistemas constitucionales derivados de la dimensión política de la globalización. Teniendo en cuenta lo anterior, cabe preguntarse:

¿Cómo se vinculan la globalización política con el surgimiento de los órganos Constitucionales Autónomos –OCA-?

Para dar respuesta a esta interrogante, comenzaré proporcionando una discusión teórica donde se explica cómo es que los temas de la globalización política, fundamentados ante el Derecho Internacional Público, se transfieren y adaptan a los sistemas jurídicos, políticos y electorales de los Estados miembros, lo cual tiene como efectos reformas al Estado en cuanto a su estructura organizativa y la división de funciones del poder administrativo.

Así, podré arribar pertinentemente al análisis propio del actuar de la APA's y, en particular sobre los OCA respecto a este nuevo paradigma democrático garantista internacional. Más adelante, tendré oportunidad de dedicar algunas páginas a la revisión de cómo estos organismos tienen la particularidad a nivel regional de haber

sido producto de los procesos de transición democrática de finales del siglo XX, algo que contrasta con la tradición europea.

1.3.1. *Democratización, Derecho Público Internacional y Reforma de Estado*

Una reforma de Estado conlleva, inevitablemente, un replanteamiento de las relaciones de poder. De cómo este y sus elementos en función se distribuyen en un nuevo paradigma ideado para su conducción. El restablecimiento del Estado de Derecho es uno de los objetivos de la transición al régimen democrático, en el que se busca aminorar los excesos de poder del régimen anterior.

Al respecto, Loreto Verdejo comenta: “El instrumento de protección contra abusos del poder es sin duda, la división de funciones del poder, a pesar de que en cuanto a su funcionamiento original la teoría clásica de la división de poderes se encuentra en crisis, no en cuanto a su esencia que es la limitación del poder, esta esencia se encuentra viva y más vigente que nunca (2010: 5)”.

Así, observamos la expansión del paradigma garantista que, de acuerdo con Ferrajoli (2013: 55), desde los clásicos derechos de libertad a los derechos sociales, es un rasgo distintivo del constitucionalismo europeo de la segunda mitad del siglo XX. Pero la estructura del paradigma, inventado por la tradición liberal, sigue siendo la de los límites o vínculos jurídicos impuestos al poder.

Las exigencias civiles surgidas después de la Segunda Guerra Mundial, trajeron consigo el surgimiento de una generación de derechos llamados “terceros” en virtud de los derechos fundamentales del hombre, caracterizado por declarar en las proclamaciones internacionales y en los textos constitucionales, el derecho a la paz, el medio ambiente, copropiedad del patrimonio común de la humanidad (Barrios,2012:28). Estos consisten en situaciones universales estipuladas directamente por normas generales para todos y no implican de hecho la existencia

de sus garantías, sino sólo la obligación de introducirlas (Ferrajoli,2013: 61).

Esta tendencia constitucionalista y política de la consolidación democrática a través de la defensa, tutela y promoción de los derechos fundamentales es un paradigma generalizado a nivel internacional. Creado por y para el plano global, en este nuevo orden político podemos encontrar diversos tratados y acuerdos orientados a la protección de los derechos fundamentales por parte de las legislaciones nacionales.

Ran Hirschl en su obra *Judicialization of politics* (2008) habla sobre casos donde las jurisprudencias nacionales han incorporado cambios a su constitución de manera informal, donde los pilares de la democracia constitucional tienen preponderancia por sobre las normas nacionales o, incluso, credos religiosos como en el caso israelí, donde en repetidas ocasiones los tribunales han recurrido a citar mecanismos internacionales de protección de derechos humanos, entre otros, por encima de la legislación religiosa (Bernal y Albert, 2016:24).

A este respecto mencionan los autores citados que la “polinización” constitucional interjudicial puede referirse a diversos objetos: la estructura constitucional – la arquitectura de un sistema constitucional en particular, sus órganos y métodos constitucionales-, técnicas interpretativas y métodos de análisis (2016:90). Si bien el estudio citado se enfoca en los efectos de los cambios constitucionales en el ámbito judicial, esto también es aplicable al observar la incorporación de estas tendencias a las instituciones creadas directamente por las constituciones.

Derivado de lo anteriormente mencionado, se demuestra entonces que existe la incorporación de elementos del Derecho Internacional Público que se adoptan en las nuevas reformas a las constituciones nacionales bajo el paradigma garantista.

Dichas reformas resultan drásticas, pues modifican diversos elementos de su diseño y crean instituciones especializadas a garantizar la protección y tutela efectiva de tales derechos fundamentales.

De acuerdo con la teoría del desdoblamiento funcional de Scelle, los Estados son creadores y destinatarios del derecho internacional, por lo que, al no existir en el ordenamiento internacional órganos centralizados y superiores a los Estados que controlen de manera general la aplicación de sus normas, queda en manos de éstos ser los principales gestores de la aplicación del derecho internacional (citado en Salmón,2019;1984: 35).

En contextos políticos de transiciones democráticas –o como en el caso mexicano *extensiones democráticas*- tanto los legisladores como los jueces pueden citar precedentes de tribunales o resoluciones internacionales que consideran la encarnación de ciertos valores (tales como la democracia, el estado de derecho y criterios estrictos en la salvaguarda de derechos fundamentales) ya que consideran que la nueva Constitución busca transformar la comunidad política en una sociedad más avanzada en dichos valores (Bernal y Albert,2016:24).

Como sostiene Elizabeth Salmón (2019) el cumplimiento de las normas internacionales en materia de derechos fundamentales requiere la puesta en práctica de medidas nacionales de distinta naturaleza destinadas a que las normas internacionales tengan plena vigencia en el derecho interno.

En otras palabras, el ordenamiento nacional debe ajustarse a los compromisos internacionales asumidos por el Estado mexicano en el plano internacional. Ergo, asistimos por lo menos desde la década de los ochenta a un proceso paulatino en el que la implementación deviene en una obligación imperiosa del derecho internacional público (Salmón:305-306).

Lo anterior explica la tendencia mundial a la creación de nuevas autoridades autónomas. Encargadas de hacer valer el nuevo orden garantista en el que el primero de los derechos a defender es el Derecho Internacional Público. Existe una clara redefinición de la división de poderes a escala internacional; actualmente 81 países cuentan con 248 (*ver tabla 1.2*) organismos especializados con cierto grado de autonomía reconocida a nivel constitucional.

Cuadro 1.2 Entidades autónomas nacionales por continente

Continente	Número de entidades autónomas
África	89
Europa	59
América	51
Asia	49
Total	248

Fuente: Ackerman (2015:49)

Es notable y entendible que exista una tendencia mayor en los países africanos, ya que varios de ellos han atravesado por diversos cambios en sus sistemas políticos y constitucionales. Transitando de regímenes autoritarios a democráticos, en ocasiones con participación de actores internacionales en diversos grados. Lo anterior es un indicador de la estrecha relación que existe entre la globalización política y la creación de APA's en contextos de transición/extensión democrática.

Si bien hay antecedentes de entidades autónomas desde 1809, en la figura del *justitio ombudsman* o incluso en la Atenas de la Grecia antigua con los *nomothéthai* (revisores y creadores de las leyes)- es en la Europa posterior a la Segunda Guerra Mundial que aparecen los OCA's propiamente, como Tribunales Constitucionales. Núñez Castañeda (2017: 11) afirma que estos son lo más reciente en la evolución de la administración pública y la organización del Estado, cuya existencia inició con los tribunales constitucionales.

En este sentido, se deben analizar y aprovechar las experiencias institucionales

del derecho comparado o incluso del derecho internacional con la finalidad de adoptar las herramientas de gobernanza que favorezcan el desarrollo de prácticas y vías democráticas.

A nivel político y constitucional, la influencia de estas organizaciones se advierte más profundamente en la creación de una nueva Carta Magna o en reformas de largo alcance a los textos constitucionales vigentes. Lo anterior origina nuevos actores estatales especializados en tareas concretas del Estado, los cuales gozan de autonomía constitucional. Si bien existen diversas formas de APA's, este apartado se centra en mostrar la proliferación de los OCA's como una tendencia internacional.

Ahora bien, debe señalarse la distinción principal entre los OCA's de Europa y los de Latinoamérica. Las primeras surgen de los Tribunales o Cortes Constitucionales, de los tribunales especializados y después de los Bancos Centrales. En América Latina, por su parte, la necesidad de crear órganos constitucionales autónomos es producto de la enorme debilidad del Estado Latinoamericano que se observa en falta de legitimidad de las instituciones o subordinación a intereses fácticos (Cárdenas, 2020).

La construcción de órganos de tipo electoral, por ejemplo, es un fenómeno de los procesos de transición democrática en América Latina de finales del siglo XX. Con ello se buscaron transformaciones en los sistemas electorales y políticos que, entre otras manifestaciones, procuraran que entes ajenos al poder ejecutivo organizaran las elecciones. Otro elemento característico es la existencia de una tendencia más intensa por crear nuevos organismos (Martínez Barraza, 2018:309).

Cuadro 1.3 Países con cuatro o más órganos constitucionales autónomos

País	Número de	Año de aprobación de la	Año de incorporación de los
------	-----------	-------------------------	-----------------------------

	órganos	Constitución	respectivos OCA's
Sudáfrica	12	1996	2003
Somalia	12	2004	2004
Iraq	11	2005	2005
Venezuela	10	1999	1999
Ruanda	10	2003	2003
Nigeria	10	1999	1999
Perú	7	1993	1993
Ecuador	7	2008	2008
Taiwán	6	1946	1946
Suiza	6	2005	2005
Bhutan	6	2008	2008
Uganda	5	1995	2000
Serbia	5	2006	2006
Mozambique	5	2004	2004
México	9	1917	1994
Malawi	5	1994	1994
Hungría	5	1949	2003
Afganistán	5	2004	2004
Filipinas	4	1987	1987
Grecia	4	2003	2003
Chile	4	2005	2005

Fuente: elaboración propia con base en Ackerman (2015: 51)

Con el tiempo, este tipo de órganos autónomos han alcanzado mayor presencia y proliferación en los países de América Latina. Además, han ido más allá de los tribunales constitucionales, ante la necesidad de hacer frente a la desconfianza de los pueblos latinoamericanos hacia sus instituciones. En los procesos de reforma del Estado en la región, hay países donde a los clásicos tres poderes se les incorpora el poder electoral. Hay quienes sostienen que los *ombudsperson* pueden considerarse como un poder (Verdejo, 2010:5).

Respecto al contexto político, Ackerman clasifica los veintidós países líderes en la materia en tres grandes categorías. Primero, aparecen aquellos países que han experimentado una transición democrática impulsada principalmente por fuerzas políticas nacionales; algunos casos destacados incluyen Chile, México, Grecia, Filipinas, y Hungría.

Segundo, otros países que recientemente han pasado tiempos políticos difíciles y han desarrollado una nueva Constitución bajo la fuerte influencia de algún poder extranjero. Estos son los casos de Irak, Afganistán, Ruanda, Serbia y Somalia, por ejemplo. Tercero, existen democracias con una larga trayectoria histórica, que recientemente han experimentado algún cambio político radical; tal es el caso de Ecuador, Sudáfrica, o Perú y Venezuela. Finalmente, tendríamos el caso de Taiwán que no queda en ninguno de los anteriores ya que sus organismos autónomos datan de los tiempos del imperio chino (Ackerman, 2015: 50).

A nivel regional, si bien se ha optado por diversas formas de descentralización de la administración pública, los OCA, así como otras entidades autónomas, adquieren la peculiaridad de tener una diversa gama de tareas delegadas en ellos. Algunas específicamente orientadas a satisfacer derechos fundamentales aunados a ciertas disposiciones derivadas de compromisos internacionales en la materia.

1.5 Conclusiones

El fenómeno multidimensional del *globalismo* afecta y penetra en las estructuras de los distintos Estados con mayor o menor intensidad según su grado de adhesión al régimen internacional prodemocrático. La reforma del Estado se sitúa en un contexto y momento precisos: el concepto de la globalización que transforma a las sociedades, porque modifica las formas históricas de relación social, las históricas y jerárquicas de pensar el poder y su ejercicio (García Ruíz, 2006: 38). Por lo tanto, la naturaleza jurídica de las instituciones es histórica, contingente. Y el día de hoy ya no obedece a los mismos poderes de hace medio siglo.

Esto también ha sido una de las causas impulsoras de las transiciones/extensiones democráticas a nivel regional en Latinoamérica. En algunos casos se aprecia una influencia directa de actores internacionales y en otros, como el mexicano, la presencia internacional se registra de manera más sutil y sofisticada, aunque contundente y eficaz. Como se observa en el caso del sistema electoral mexicano, donde el IFE/INE y el TEPJF nacieron con una clara vocación internacional y en una coyuntura global (Gutiérrez, 2020).

Al respecto, Leal Sanabria considera que no podemos soslayar la supuesta opción político-técnico *vs* administrador, entendida como la pugna entre dos modelos de la administración pública: el enfoque meramente político y el enfoque netamente tecnocrático. Lo anterior cobra mayor relevancia al considerar el hecho de que la competitividad de las naciones depende de la productividad integral generada en el uso racional de los recursos nacionales, sean humanos, ambientales, técnicos o institucionales. Las organizaciones internacionales en las que México, y varios países de la región, se han incrustado, exigen resultados en estos terrenos, con una frecuencia y exigencia que a veces resultan difíciles de manejar a través de

los conductos tradicionales de negociación (Leal, 2016: 77).

Esto significa que es necesario incorporar nuevas formas de gestión de lo público y repensar la dimensión de lo público en el contexto global (García Ruíz, 2006: 37). Es justo en este punto donde podemos observar cómo se articulan la globalización política, los procesos de transición-democratización y los OCA's en Latinoamérica.

Cabe mencionar, en este mismo sentido que, en los distintos procesos de democratización y transición en la región, aun con sus diferencias particulares, podemos encontrar una constante: el ánimo por crear entidades autónomas, incluso algunas elevadas a rango constitucional.

En esta misma tesitura es dable observar que los OCA en Latinoamérica muestran otra particularidad a diferencia de los europeos: la creación de nuevas subdivisiones en las funciones del poder, devenida de las reformas de Estado posteriores a las transiciones democráticas. Pues fueron creados órganos de autonomía constitucional, que se les asignó velar por el cumplimiento de las exigencias internacionales en todas las materias ya señaladas en este capítulo.

A continuación, en el siguiente capítulo procederé a establecer una tipología entre las distintas APA's y OCA's en diversos sistemas políticos y constitucionales. Posteriormente, profundizaré en el estudio de los OCA's desde la tradición constitucional mexicana.

CAPÍTULO II.

AUTORIDADES PÚBLICAS AUTÓNOMAS:

UN NUEVO PARADIGMA DE LA DIVISIÓN DE PODERES

2.1 Introducción

Con lo dicho en el capítulo anterior, ha quedado claro al menos teóricamente, que el efecto de la globalización política sobre los procesos de democratización interna de los Estados es diverso y actúa, según el caso, con diferentes grados de preponderancia. Los diferentes Estados que conforman el régimen internacional al adherirse a los tratados internacionales, en diversas materias, se ven conminados a transformar sus sistemas políticos y jurídico-constitucionales internos para adecuarse a los preceptos, normas y paradigmas de dicho régimen. La fluctuación dependería, en cada caso, de la capacidad que tengan los Estados para contrarrestar políticamente ese vendaval de influjo internacional.

También vimos que el surgimiento de diversas formas de instituciones autónomas es un fenómeno que, si bien no nació con la globalización ni el neoliberalismo, se ha multiplicado y diversificado con dicha coyuntura. Y que, sobre todo, aparece como un fenómeno concomitante al dominio de la política global. Pues estas instituciones autónomas funcionan como el instrumento de implementación de las diversas políticas de la agenda internacional.

Ahora, en el presente capítulo el lector encontrará una disertación teórica sobre una hipotética relación entre la globalización política y la reforma de Estado, que deviene necesariamente en un nuevo planteamiento respecto a las divisiones del poder público. Es decir, estaríamos frente a un nuevo paradigma que modifica la teoría clásica de la división de poderes. Un punto de inflexión.

En este sentido, reviso, más adelante, el papel que juegan las ya citadas Autoridades Públicas Autónomas -APA's- en dicho proceso de internacionalización de los Estados. Por último, proporciono una tipología para distinguir las diferentes formas existentes de las llamadas APA'S. Lo que, entre otras cosas, me permitirá identificar la particularidad de los OCA's frente a otras modalidades de instituciones autónomas.

2.2 Autonomía, división de poderes y constitucionalismo: revisión contextual

El Estado democrático de Derecho requiere, para definirse como tal, la existencia de una estructura política y jurídica compuesta de dos elementos fundamentales: primero, una Constitución, como eje rector del ordenamiento jurídico y, segundo, un diseño institucional destinado a mantener una división equilibrada entre los poderes públicos.

Se afirma, tradicionalmente, que el Estado se divide para el ejercicio del poder público en tres ramas: Ejecutiva, Legislativa y Judicial. Concepción heredada de los pensadores de la Ilustración, particularmente del barón de Montesquieu, Jean Jacques Rousseau y John Locke. Esta división de funciones del poder es un principio vertebral del constitucionalismo.

En algún momento, dentro de su evolución histórica, la doctrina del Constitucionalismo de los derechos se fundamentó en el hecho de que toda Constitución está dotada de un conjunto de principios básicos para la limitación del poder político, en general, y el control sobre los actos de los ciudadanos, en particular (Barrios, 2012:31).

En nuestra época se entiende el constitucionalismo como la distribución de ciertas funciones a diferentes órganos con la finalidad de que el poder detenga al poder y, con ello, evite su abuso (Fix y Valencia, 1987:119). El principio de división de

poderes aparece como la racionalización, estabilización y delimitación del poder estatal. Convirtiéndose en un principio organizativo fundamental de la Constitución. (Cienfuegos, *et al*, 2005: 474).

Hasta aquí, todo parece marchar conforme a la ortodoxia. Sin embargo, frente al nuevo paradigma impuesto por el globalismo, el paradigma tradicional tripartito de la división de funciones del poder se enfrenta a una crisis radical. Pues el día de hoy aparecen de continuo instituciones con distintos grados de autonomía dentro las tres ramas clásicas del poder público, cuyos objetivos exigen una determinada independencia con relación al poder central.

La aparición de estas nuevas formas en la división de poderes tiene amplias consecuencias dentro de la estructura misma del Estado. Pues se trata de nuevas autoridades que, aisladas, es decir externas al aparato, disponen de amplia capacidad de acción y autonomía y se especializan en materias difíciles que comprometen intereses económicos y sociales. Su importancia y trascendencia radica en que se constituyen como árbitros imparciales que brindan seguridad jurídica a cierto segmento de ciudadanos que solicitan sus servicios (Sánchez, 2015:18).

Ahora bien, algunos autores consideran que una subdivisión del poder que implique diversificación en la asignación de funciones del Estado se vuelve más eficaz para el aseguramiento del Estado de Derecho, que la mera división de poderes *per se*. La eficacia del nuevo paradigma, según esta perspectiva, procede de dos de sus características: a) es más extensa porque atiende a nuevas políticas y b) es más dinámica porque consolida el control entre y sobre los órganos del poder sin entorpecer su desempeño (Valadez, 1992: 485).

Alfonso Noriega comenta, al referirse al sistema europeo, que está inclinado “[...] a favor de la existencia de un poder neutro, neutral o moderador, a la manera

de un verdadero árbitro, para resolver los conflictos que se plantean entre los diversos poderes [...] Para cuidar de la fuerza de la constitución anulando las leyes contrarias a ella. En estos sistemas nos encontramos con un *poder neutro* que no se encuentra situado por encima, sino exactamente al mismo nivel que los restantes poderes constitucionales, aunque esté revestido de atribuciones especiales y provisto de ciertas posibilidades de intervención...” (Noriega, 1975: 42).

En la década de los sesentas del siglo pasado, García Trevijanos señalaba que la separación de poderes debe entenderse más como equilibrio y que no es impensable imaginar poderes adicionales, citando el caso de la Constitución de China donde se reconoce la existencia de cinco poderes siendo los adicionales al tripartita: el Poder de Control y el Poder de Examen. Dichos poderes sólo quedan asimilados a los poderes tradicionales (García, 1968:38).

Dentro de los sistemas democráticos actuales, el Legislativo intenta limitar el poder del Ejecutivo a través de autoridades independientes, que, incluso, nacen en atención a necesidades específicas y propias de cada ámbito de acción política. De manera que su diseño, concepción y arquitectura adquiere dimensiones particulares dentro de cada sistema comparado, mismo que responde por igual a la experiencia constitucional y a la forma de organización política propia de cada ámbito de la administración pública (Zárate, 2011:307).

A nivel jurídico, esto repercute en la creación de una nueva Carta Magna o en reformas de largo alcance a los textos constitucionales vigentes. Lo que origina nuevos actores estatales especializados en tareas concretas del Estado y que gozan de distintos grados de autonomía, algunos incluso de rango constitucional.

Debido a la relativa novedad de su aparición y a la falta de precisión en su categorización, existe discrepancia sobre la nomenclatura específica que debe

usarse con estas instituciones. El veredicto último dependerá de la tradición constitucional y política de cada caso en particular. Así, se han sugerido varias denominaciones, tales como: Autoridades Independientes, Agencias de Competencia, Organismos cuasi no-gubernamentales -*Quangos*-, Agencias Regulatoras, Organismos Públicos Autónomos, Órganos Autónomos, Órganos Constitucionales, Órganos de relevancia Constitucional, Órganos Constitucionales Autónomos. Suelen utilizarse indiscriminadamente estas denominaciones, empero, cada uno de ellos remite a un tipo específico de institución autónoma.

Para poder otorgar una tipología de cada una de estas entidades, es necesario clarificar, en primera instancia, el común denominador que existe entre ellas: la autonomía. En este punto, cabe decir que prevalece un caos terminológico en lo que autonomía, independencia y organismos públicos autónomos se refiere. Confusión que deriva del uso de conceptos que parecen estar bien establecidos, empero son usados en diferentes sentidos y contextos. (De Somer, 2017:7).

A este respecto, deberé indagar en la precisión terminológica de mis categorías de análisis. Comúnmente se entiende, en la literatura especializada, que la autonomía es sinónimo de independencia, neutralidad e imparcialidad (Zárate, 2011:307). Por su parte, Verhoest (2012: 414) define a la autonomía como: el nivel de competencia de toma de decisiones —discrecionalidad— en una organización.

En ausencia de una definición específica de esta cuestión, por parte de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), propongo una distinción entre los vocablos de autonomía e independencia fundada en el postulado de Scholten (2011). Este autor propone como más preciso usar autonomía sobre independencia para clasificar a este tipo de autoridades. Según este autor, el primer término puede medirse en distintos grados —lo cual es útil para la tipología que se

presenta en este trabajo— mientras que la independencia hace referencia a una ausencia absoluta de lazos de dependencia de cualquier otro actor, lo cual no es cuantificable.

Es posible, sin embargo, identificar una justificación teórica común a estos instrumentos dentro de la idea de pesos y contrapesos. De acuerdo con esta noción se justifica la independencia cuando conlleva una serie de límites, como formas de control a estos órganos independientes. En la ausencia de tales límites, el axioma “separación de poderes igual a control de poderes”, fundamento de la independencia de las autoridades independientes, pierde toda su eficacia y credibilidad (Zárate, 2011:307).

Por lo dicho hasta aquí, pueden resumirse dos cuestiones importantes de mi estudio: primero, la tarea de colocar en el debate académico a estas instituciones dentro de una coyuntura de transformación radical de las teorías políticas y constitucionales de la división de poderes resulta más que relevante; y segundo, los distintos grados de autonomía de una institución sirven como indicador para identificar si estas autoridades pertenecen a alguno de los tres poderes tradicionales o están fuera del control de estos.

En su estudio de 2002 *Gobernanza pública distribuida*, la OCDE expresó su creencia en que una razón importante en el desenlace escueto de la investigación internacional comparada en esta área reside en el uso de terminología ambigua y la ausencia de una clasificación coherente de la variedad de formas organizacionales.

Ante este panorama desolador, lo que propongo es definir categóricamente mi estudio respecto de la terminología a usarse y considerar en ello íntegramente las diversas perspectivas al respecto. En primera instancia, retomo la concepción de Stephanie De Somer quien en su estudio *Autonomous Public Bodies and the Law*

(2017) proporciona la nomenclatura de Cuerpos Autónomos Públicos, para toda institución que goce de algún tipo específico de autonomía.

Partiendo de aquellas que sólo son descentralizadas del Ejecutivo, pero pertenecen a la Administración Pública Gubernamental —Federal o Central— para ir hasta aquellas que tienen autonomía constitucional y, formalmente, no tienen vínculos de dependencia con ninguno de los tres poderes tradicionales, aunque formen parte del Estado.

Esta nomenclatura es la que se utiliza en el mundo angloparlante, como Estados Unidos, Australia, Canadá y el Reino Unido. Sin embargo, para una traducción más precisa, acorde a la lingüística castellana, utilizo el término *Autoridades Públicas Autónomas* como especie, mas no como género. Estimo esta denominación más precisa que la que aparece en la CPEUM, que nombra *Organismos Públicos Autónomos* a toda autoridad con algún grado de autonomía, ya sea que forme parte de la estructura de alguno de los poderes del Estado o no. Lo cual, si no me equivoco, abona más a la proliferación del caos terminológico que a contrarrestarlo.

Mucha de la confusión deriva de la importación indiscriminada de nomenclaturas a los sistemas jurídico y político, que comúnmente redundan en confusiones, debido a traducciones equívocas y el abuso de anglicismos. En este sentido, rechazo la denominación *Autoridades Independientes* propia de la doctrina constitucional española. Por el contrario, me apego a la propuesta de Scholten (2011) respecto a la posibilidad de medir la autonomía y la imposibilidad de medir la independencia ya que el mismo término remite al absoluto: es o no es.

Por otro lado, Marybel Martínez Robledos (2015) proporciona un marco referencial para clasificar las APA's distinguiendo entre órganos y organismos, lo

cual depende de su nivel de autonomía y su lugar en el organigrama del Estado. Los órganos tienen las siguientes características:

- Tienen confiada una actividad directa e inmediata del Estado.
- Están coordinados (mas no subordinados) respecto de los tres poderes del Estado. Tampoco se subordinan a ninguna otra especie de órganos.
- Se encuentran en el vértice de la organización estatal y gozan de completa independencia.

Esta autora señala que en la legislación mexicana se utilizan indistintamente ambos términos, lo cual causa irregularidades en cuanto a su diseño (2015: 124). Estas entidades también se encargan de funciones de política pública que el Estado se ha comprometido a asumir a través de distintos acuerdos internacionales (Sánchez Mérito, 2016).

En muchos sistemas legales se utiliza el término agencia o sus traducciones derivadas, para hacer referencia a tipos específicos de APA's. Esta denominación es comúnmente usada para referirse a instituciones que aún son parte de la jerarquía de algún ministerio o en el caso mexicano, de las Secretarías. La problemática respecto a los términos deriva de las particularidades de los sistemas legales nacionales (De Somer, 2017).

Un ejemplo de dichas confusiones terminológicas, es el de los *Quango* de Inglaterra, que fueron incluidos a la literatura por Barker (1982:17), quien hizo la precisión del término conforme a la realidad doméstica del Reino Unido, describiéndolos como: “las muchas y variadas organizaciones que se sitúan entre los Departamentos Gubernamentales, los cuales los Ministerios controlan y de los cuales son formalmente responsables en cada detalle ante el Parlamento, y la *sociedad privada* como quiera que esta sea definida” (1982: 17).

Ahora bien, se considera que las funciones que deben ejercer con neutralidad política estas entidades son básicamente de dos tipos: o bien funciones que tienen como fin garantizar el ejercicio efectivo de algún derecho fundamental, o bien funciones de carácter económico o técnico relacionadas con la regulación y supervisión de ciertos sectores de actividad privada (Salvador, 2015:86). Por lo tanto, se afirma que las APA's surgieron para atender dos dimensiones principales de la sociedad: la política y la económica.

Así, podemos entonces distinguir, categorizar y clasificar a las APA's con base en tres indicadores: (1) su dimensión operativa; (2) su grado de autonomía y (3) su relación con los poderes tradicionales del Estado. Lo que nos lleva a un replanteamiento del constitucionalismo y la división de poderes. Como ya mencioné anteriormente, en la forma tradicional del constitucionalismo derivado del Estado democrático de Derecho, la noción de *pesos y contrapesos* era uno de los principios básicos de la organización política y administrativa. Una de sus ideas rectoras. Empero, el Estado a nivel mundial sufrió reformas a finales del siglo XX, mismas que transformaron la relación entre éste, los actores privados, la sociedad civil y, por ende, la forma de la distribución del poder.

Esta reforma vino acompañada de cambios políticos y económicos promovidos principalmente por organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la Organización de Naciones Unidas y en algunos casos específicos, por tratados internacionales entre Estados soberanos. En algunas regiones como Latinoamérica, dichos organismos y tratados no sólo coincidieron, sino que fungieron como articuladores de los procesos de transición democrática (Gutiérrez, 2020).

Un modelo de administración organizativa que casi todos los Estados desarrollados han adoptado, en el siglo XXI, es aquella en que la administración es

ejercida a través de entidades que son parte de la estructura organizacional gubernamental, pero funcionan bajo cierto grado de autonomía junto con el gobierno electo (De Somer, 2017:1).

Este nuevo modelo organizativo representa una suerte de descentralización funcional que confiere a estos nuevos organismos un estatus de distanciamiento de los poderes tradicionales, sin que por ello se pueda hablar de ruptura con éstos, ya que persiste una dependencia atenuada en algunos aspectos.

La creación de estas figuras responde al argumento de que ciertas funciones del Estado deben ejercerse al margen de los partidos políticos. El rasgo distintivo de estos organismos autónomos es, en efecto, la neutralidad política. De hecho, los términos despolitización e imparcialidad política son usados comúnmente en su descripción (Salvador, 2015: 85-86). En opinión de Chevallier, todo esto se perfila como una nueva manera de entender el Estado a través del denominado policentrismo administrativo (Chevallier, 2003:146).

Bajo tal lógica, se reestructuró la organización administrativa de los Estados, con una tendencia que la literatura ha denominado Nueva Administración Pública (NAP). Esta incorporó elementos propios de la administración privada en la administración pública, tales como técnicas gerenciales orientadas al cliente, procesos de privatización, así como una mayor aplicación de las tecnologías de la información, distintos mecanismos del mercado como la competencia y contratos públicos y privados (Vilchis, 2005: 14-15).

En palabras de Osmond y Loffler (1999, citados en Vilchis, 2016:78):

“Parece describir una tendencia global hacia un cierto tipo de reforma administrativa, pero rápidamente se pone en evidencia que asume distintos significados en diferentes contextos administrativos... asimismo, las reformas en la gerencia pública se estaban adelantando en una

amplia variedad de formas en diferentes contextos que involucran preocupaciones y necesidades nacionales sumamente diferentes. “

Esto fue concomitante con el proceso de expansión del neoliberalismo en los años ochenta del siglo XX —en su momento conocido como Thatcherismo o Reaganismo, en Gran Bretaña y Estados Unidos respectivamente. Mientras que el *Zeitgeist* era antipolítico, las teorías de la Nueva Administración Pública involucraron un incremento de las APA, en especial aquellas de regulación, es decir, de orden económico.

Por otro lado, la NAP promovió la idea de que la administración eficiente requería siempre de los mismos principios y estándares, así fuese en la esfera pública como en la privada (De Somer, 2017:3). Si bien lo anterior se desarrolla en la esfera económica, en que se desenvuelven las APA's de regulación —en el siguiente apartado se profundizará en sus diversos tipos— también en la dimensión política se observa la existencia de esta clase de instituciones.

No obstante, se trataría de dos funciones distintas; en un primer caso, tenemos a las APA's creadas para desempeñar funciones de carácter económico o técnico. En éstas no existe una exigencia constitucional de independencia.

Se trataría, más bien, de la recepción en Europa y Latinoamérica de la forma típicamente norteamericana de concebir la relación del Estado y el mercado. Misma que coincide con la liberalización de los mercados y los procesos de globalización económica y política. En los Estados Unidos se sostiene ya desde finales del siglo XIX que la regulación y el control de determinadas actividades debe atribuirse a APA's alejadas del ámbito de influencia de los partidos políticos. El argumento es que los mecanismos propios de la toma de decisiones políticas no se consideran adecuados para la toma de decisiones económicas (Salvador, 2015:88)

En un segundo caso, podría suceder que la neutralidad e independencia se consideren exigencia constitucional y se reclamen para el ejercicio de ciertas funciones, cuya finalidad sea la garantía de los derechos fundamentales. Las que, por definición, se reclaman siempre frente al poder del Estado. Juan y Fernando Silva (2009) apuntan en su obra *Derechos fundamentales*, que éstos se suelen clasificar mediante un criterio funcional con respecto a la persona humana en: 1) derechos civiles; 2) derechos políticos; 3) derechos sociales y 4) derechos colectivos.

De dicha axiología se puede desprender la necesidad de independencia frente al Estado de la Administración Electoral, por ejemplo. O también de las Agencias de Protección de Datos y de las Radiotelevisión Públicas y Consejos Audiovisuales, porque de ellas depende el ejercicio real y efectivo de los derechos de participación política, de protección de los datos personales, y las libertades de expresión e información, respectivamente (Salvador, 2015:87-88).

La autonomía o independencia respecto a los políticos es, incluso, reconocida como un sello de calidad para las instituciones públicas. Numerosas organizaciones públicas que disfrutan de varios grados de autonomía política han sido establecidos y confiados con poderes de largo alcance con el fin de ejecutar asuntos públicos. Aunque con frecuencia, suelen ser responsables de grandes cantidades de gasto público (De Somer, 2017:2-3).

La despolitización de la administración en favor de las APA's evolucionó considerablemente en los Estados Occidentales – Europa y América- desde la segunda posguerra. Comúnmente, la creación de tales organismos ha sido inspirada en la meta de traer más conocimiento experto a la administración (en un sentido tecnocrático).

Lo que generó el ascenso de tensión entre dos valores que son de importancia central para el funcionamiento de los gobiernos de hoy en día. De un lado, el conocimiento experto, técnico, como un recurso informado y eficaz en la de toma de decisiones. Del otro, está la primicia de los líderes electos democráticamente, quienes toman la responsabilidad de las acciones gubernamentales (De Somer, 2017).

Por lo demás, existe una discusión entre las distintas corrientes de pensamiento respecto a la relación de las APA's con los poderes tradicionales en las distintas doctrinas constitucionales de Europa, Norteamérica y Latinoamérica. Ya que dichos organismos han logrado un importante papel dentro de los ordenamientos jurídicos contemporáneos, hoy en día son considerados como un cuarto poder debido a su gran independencia (Sánchez, 2015:19). Aspecto este último que fue rebatido por la doctrina española al considerar que la ley ordinaria nunca ha creado un cuarto poder. Expresión que, además, estimo exagerada, pero contundente en cuanto ilustra perfectamente la magnitud del fenómeno (Parejo, 1994: 636).

La realidad es que no existe un consenso ni un modelo específico para discernir qué organismos merecen la autonomía ni en qué sector; la elección de tales sectores se encuentra vinculada estrechamente a las realidades institucionales, políticas, económicas, culturales e históricas de cada país. “Normalmente se trata de actividades que se desarrollan en un ambiente de libertad, transparencia, reconocimiento de nuevos derechos o nuevas tecnologías (...) desempeñando en algunos casos funciones reguladoras y en otras de prestadoras de servicios (Sánchez, 2015:19)”.

La constante que podemos identificar es en el contexto político en el que aparecen. En los países en que ha surgido este modelo, el argumento se ha formulado en situaciones de corrupción política o actuación partidista y en otros casos se crean

para prevenir estas situaciones. A continuación, haré un breve recorrido histórico para ejemplificar lo que vengo diciendo. Sobre todo, deseo ilustrar la diversidad de esas nuevas autoridades en las distintas regiones.

En Estados Unidos surgieron en vista de la corrupción que habían alcanzado a finales del siglo XIX los organismos públicos. Arquer (1984: 410) —pionero en este estudio— observó que la raíz común en estos casos era la necesidad de colocar fuera de la contienda partidista determinadas funciones administrativas singulares.

Algo similar ocurrió bastante más tarde en Francia, cuando a partir de 1968 comenzó a hacerse patente una desconfianza general hacia la Administración pública debido a los escándalos en los que se había visto envuelta. Finalmente, se llegó a la conclusión de que una burocracia politizada no estaba en condiciones de intervenir en determinados sectores que por sus características concretas exigían una actuación imparcial.

Por ello se crearon *autorités indépendantes* alejadas de la lucha política (Salvador, 2015:86). En el Reino Unido, esta fue la lógica para crear a los ya mencionados *Quangos*, que funcionan como organizaciones público-privadas con relativa independencia del gobierno. En España, las Autoridades Independientes tienen el mismo cariz.

En el caso alemán, existe una larga tradición de agencias y autoridades públicas fuera de los departamentos ministeriales en ambos niveles, federal y regional. La primera, la *Autoridad Imperial de Ferrocarril* fue establecida poco después de la fundación del Imperio Alemán en los 1870's y tuvo la tarea de regular —más que operar— las vías férreas. Los autores Werner Jahnn y Marian Döhler (2002) sostienen que la designación del primer presidente de este órgano causó escándalo

político, ya que se pensó que sería muy cercano a algunos intereses bancarios e industriales.

Los mismos pensadores añaden que el establecimiento del Estado de bienestar autoritario bajo Bismarck tomó la forma de agencias especiales bajo derecho público — *Oficina Imperial de Seguros* de 1884-. Después de 1949, la República Federal continuó esta tradición sin mucha reflexión sistemática ni teórica. La Ley Básica de 1949 permitió el establecimiento de Agencias Federales, pero solo con el consentimiento de la *Bundesländer* –entidad federativa- (Art 87, sección 3GG). En general, paulatinamente se fueron descentralizando las tareas administrativas (Jahn y Döhlen, 2002).

Una de las razones principales para la creación de estas agencias ha sido el aprovechamiento de científicos y expertos, lo que, por otro lado, responde a una tradición longeva dentro la administración alemana. Los expertos no sólo son integrados a la estructura administrativa como empleados del servicio público, sino como anclaje a comités consultivos de las agencias. El razonamiento legal alemán es que los expertos, aun cuando sean apoyados por intereses de grupos o grandes compañías, se vuelven consultores neutrales una vez que son parte de los procesos de toma de decisiones (*ídem*: 99). En realidad, la regla general de que las agencias están subordinadas al poder regulador de un ministerio federal deriva del artículo 65 de la constitución alemana (Jahn y Döhlen, 2002).

Al hacer una revisión general de estas entidades públicas en Europa, Salvador (2015) considera que se han utilizado los mismos argumentos que en Estados Unidos para crearlos. Misma exposición de motivos que, como ejemplo, crea la Comisión Nacional de Mercados y la Competencia de España: “la existencia de organismos independientes se justifica por la complejidad que en determinados sectores caracterizados principalmente por la potencial existencia de fallos de mercado,

tienen las tareas de regulación y supervisión, así como por la necesidad de contar con autoridades cuyos criterios de actuación se perciban por los operadores como eminentemente técnicos y ajenos a cualquier otro tipo de motivación” (Salvador, 2015:89).

Los sistemas jurídicos latinoamericanos también se han inspirado ampliamente de esta experiencia. En Colombia, se desarrollaron Superintendencias desde 1923 a instancias del modelo norteamericano y posteriormente a la Constitución Política de 1991 se creó la noción de órgano autónomo e independiente. Lo que a su vez permitió el desarrollo institucional vía legal, a través del concepto de comisión de regulación según la Ley 142 de 1994 (Sánchez Hernández, 2015:20).

Las dos oleadas de creación de APA’s —en la segunda posguerra y las reformas de Estado de finales del siglo XX— tienen en común que fueron creadas por preferencias políticas y estratégicas. En palabras de De Somer (2017:5): “el introducir o no APA’s es una decisión política nacional tomada por los Parlamentos y Gobiernos. Las racionalidades políticas detrás de la creación de APAs han sido diversas, y van desde “desencadenar” las administraciones centrales para asegurar la especialización o el conocimiento experto, permitiendo a la sociedad civil participar en la plantilla de las APA o simplemente aislar decisiones de la interferencia política.”

En este punto —y luego de esta revisión de las entidades autónomas en los principales países de Occidente— estimo pertinente extraer dos consideraciones notables: la primera es que dichas organizaciones autónomas nacen bajo procesos de democratización, derivados del descrédito de los regímenes políticos y sus burocracias. La segunda, es que su implementación obliga, en todos los casos, a una descentralización administrativa que, dependiendo de las necesidades y del régimen

político de cada país, adquiere cuerpo en alguna entidad u organismo autónomo, que irá adquiriendo en su consolidación un grado determinado de autonomía.

En sistemas parlamentarios o semi presidenciales, al nivel político más alto, los procesos de designación para dirigir las APA's son controlados por el parlamento (De Somer, 2017:12). En regímenes presidencialistas, es el Ejecutivo, en algunos casos en conjunto con el parlamento, quien tiene la primicia de designar o proponer a los miembros de las APA. Como es el caso mexicano.

Así bien, considero pertinente comenzar ofreciendo una definición integral de lo que es una Autoridad Pública Autónoma. Se trataría, según la literatura correspondiente, de una entidad colegiada, sujeto de derecho público, que goza de algún grado de autonomía respecto a las tres ramas del poder estatal y también, desde luego, del poder privado. Sus funciones se definen dentro de una actividad particular del Estado. Ya en la dimensión política o en la económica. Y su especialización técnica o relevancia particular requiere de su condición de autonomía jurídica.

Con esta definición general, es posible establecer una tipología de APAs existentes en las diversas doctrinas constitucionales y políticas. Ante todo, teniendo en cuenta la dimensión en la que operan —política o económica— y su grado de autonomía. En esta investigación, me centro en un tipo particular de entidades, sobre todo aquellas que, dentro de la estructura jurídica del Estado, gozan del mayor grado de independencia. Me estoy refiriendo a los Órganos Constitucionales Autónomos.

2.3 *Ordo ab chao*: Una tipología de Autoridades Públicas Autónomas

Para una mejor comprensión de lo que son los OCA, es menester separarlos de lo que no son. Ciertamente los OCA son un tipo de APA, sin embargo, no son lo mismo que los organismos descentralizados, ni lo mismo que los órganos de relevancia constitucional, *quangos* etc. Para delimitar entonces el objeto de estudio y aportar

nuevo conocimiento teórico, se elabora una tipología concisa respecto a esta especie de entidades públicas, inédita hasta entonces en la literatura o existente de forma parcial. En tanto la noción de *spectrum* es cara a mi perspectiva de investigación, estableciendo un índice de menor a mayor grado de autonomía.

2.3.1 *Agencias Independientes y Agencias Ejecutivas*

Las agencias independientes de los Estados Unidos son instancias que existen fuera de los departamentos federales ejecutivos —encabezados por algún miembro del Gabinete— y de la Oficina Ejecutiva del Presidente. En un sentido más preciso, el término se refiere a aquellas agencias que, si bien forman parte de la administración pública, tienen una autonomía regulatoria y que son aisladas del control presidencial, usualmente a través de limitar su poder para remover a la cabeza o algún miembro de ésta (Breger y Edles,2015:6).

Jacob Gersen (2010:6), al referirse a este tipo de instituciones en el caso estadounidense, estimo, contribuye a la confusión entre autonomía e independencia: “En la literatura de economía y ciencia política, la idea de independencia tiene un significado funcional, refiriéndose al grado de control efectivo exento a estas agencias por parte de otras instituciones políticas o la localización de una agencia dentro fuera de una jerarquía del Gabinete.”

Recuérdese que estas instituciones tienen su origen en la época del *New Deal*, donde a la sazón existía una particular protección jurídica hacia sus directivos frente a la revocación del cargo. El caso paradigmático, en aquella nación, data de 1935 con el caso “Humphrey’s Executor vs. United States”. Que tuvo su origen en el despido del miembro de la *Federal Trade Commission* por parte del presidente Franklin D. Roosevelt. La Corte dio su fallo a favor de Humphrey. Argumentando

que la FTC era una Comisión creada para realizar funciones “cuasi legislativas” y “cuasi judiciales” (Leal, 2016:131).

El sistema político y constitucional estadounidense se fundamenta en tres argumentos principales: el requisito de elección bipartidista; el requisito de periodo fijo; y el requerimiento de remoción limitada a causas específicas (Verkuil,1988:259). El primero se cumple mediante la obligatoriedad de que los candidatos provengan de ambos partidos; el segundo requisito es el establecimiento de un periodo determinado en el cargo, el cual varía de agencia a agencia; el tercero, es aquel que evita que el Presidente pueda remover a uno de los comisionados por razones políticas —como se constató, de hecho, en el caso Humphrey.

Las Agencias Independientes se sitúan en principio fuera del alcance de las consignas presidenciales, gozan de autonomía e independencia para ejercer la función reguladora de manera imparcial. Además, se mantienen libres de captación política y de cualquier represalia administrativa sobre los comisionados. (Marcou y Moderne, 2009: 109)

Ejemplos de estas son la Agencia Central de Inteligencia, la Comisión de Asistencia Electoral, la Agencia de Protección Ambiental, la Comisión Federal Electoral, el Sistema de la Reserva Federal, entre otros. Por tanto, podemos afirmar que una Agencia Independiente es una APA genuina derivada de la doctrina constitucional estadounidense. Cuya característica particular respecto a los demás tipos, es que tiene como fundamento expreso el ser independiente respecto de cualquiera de las ramas del Ejecutivo. No obstante, no se deslinda respecto de las otras ramas principales del poder público: el Legislativo y Judicial.

Si bien por sus características y funciones pudieran llegar a ser confundidos con OCA's, su posición respecto a la jerarquía normativa estadounidense desmiente toda

aseveración. Pues no se les considera como tal, ya que derivan de *Congress Acts* y no de *Ammendments*, por lo que nacen y se regulan bajo leyes reglamentarias, y no constitucionales.

Las Agencias Ejecutivas por su parte, son organismos descentralizados dependientes de alguna de las ramas del poder Ejecutivo o Gabinete y no comparten los requerimientos citados anteriormente; sus titulares pueden ser removidos por el Presidente o algún miembro del Gabinete del que dependa su Departamento. En varios casos, suele pasar que sus Secretarios sean miembros del Gabinete (Lewis y Selin, 2012:39). Algunos ejemplos son el Departamento del Interior, la Agencia Federal para Emergencias Externas (FEMA) o el Centro de Control de Enfermedades.

2.3.2 *Quangos*

El término fue acuñado en la década de 1970, empero, este no es oficial. De acuerdo a la Cámara de los Comunes del parlamento británico, el nombre oficial es *Non Departmental Public Bodies (NDPB)* y lo definen como: “un cuerpo que posee un rol en los procesos del Gobierno nacional, pero no es un Departamento gubernamental ni forma parte de alguno, y en cuyo caso opera a una distancia mayor o menor del alcance de los Ministros” (Gay, 2010:56).

Los tipos de *NDPB* se clasifican en cuatro subcategorías principales (Gay, 2010:56):

- *NDBP Ejecutivos*. Típicamente establecidos por un estatuto y encargados de funciones ejecutivas, administrativas, regulatorias o comerciales. Un ejemplo es la *Environmental Agency*.
- *NDBP de Consulta*. Proveen consejo experto o técnico a los Ministros en una amplia gama de tópicos. Ejemplo: *Low Pay Comission*

- NDPB Tribunales: tienen jurisdicción en un campo especializado. Ejemplo: *Valuation Tribunals*.
- Juntas de Monitoreo Independiente. Monitorean prisiones y centros de inmigración.

Esta es una figura propia de la tradición constitucional británica, cuyos orígenes no son nuevos, pues hay quienes afirman que pueden datarse incluso de hace doscientos años. También están las juntas semi-independientes, por ejemplo: la *Board of Trade*. Empero, estas proliferaron con el Thatcherismo y la llegada de la Nueva Administración Pública, que hizo énfasis en la delegación, desagregación y contratación de servicios privados. Lo que condujo a una inédita transferencia de funciones tradicionalmente gubernamentales a organismos cuasi autónomos especializados (Greve, Flinders y Van Thiel, 1999: 130).

Como podemos observar, el término *Quango* es en realidad la forma en la que en el Reino Unido denominan a las APA. Que realizan distintas funciones tanto ejecutivas, administrativas y jurisdiccionales. La autonomía que adquieren lo es respecto del Ejecutivo (ministros) más no del Legislativo (parlamento). Y tienen su origen en leyes estatutarias. No emanan directamente de la Constitución del Reino Unido. En este punto, conviene hacer una breve semblanza de la jerarquía normativa británica para poder dimensionar adecuadamente este tipo de organismos respecto a otros que aparecen en esta tipología de APAs.

En orden descendente, encontramos a las denominadas *Parent Act*, que se encargan de temas clave para el Estado o los derechos fundamentales. Por su parte, la legislación delegativa recibe el nombre de *Statutory Instruments*; sus subsecuentes, los nombres de *orders*, *regulations*, *warrants*, *schemes* y *directions*. Como afirma Bombillar (2011:148), el Parlamento de Westminster es legislador y

constituyente a la vez. Por lo que, técnicamente, es capaz de realizar una nueva “reforma constitucional” cada vez que aprueba una ley. Sin embargo, lo que diferencia a una ley constitucional de una ordinaria es la materia.

Considerando lo anterior, los *Quango* —o en su acepción formal *NDPB*— derivan de instrumentos estatutarios y no de actas parlamentarias directamente por lo que, en sentido jurídico y organizativo, no califican como organismos constitucionales autónomos. Ya que su conformación, grado de autonomía y relación frente a los poderes públicos son resultado de una ley secundaria.

Si bien el modelo británico fue inspirado por el estadounidense, se pueden observar tres diferencias entre sí (Sánchez Hernández, 2015:61):

- La primera consiste en la organización interna de la institución. Mientras que en el modelo norteamericano las decisiones se producen en el seno de un cuerpo colegiado, en Gran Bretaña toda la responsabilidad es puesta en el Director General.
- La segunda diferencia radica en que el sistema norteamericano ha sido catalogado como excesivamente procesal y burocrático, puesto que existe un procedimiento reglado para la toma de decisiones. En cambio, en el sistema británico se le otorgaron amplias facultades discrecionales a los *Quangos*, como consecuencia de que no hay normas que regulen el procedimiento de toma de decisiones
- Por último, el control judicial en los Estados Unidos que es pleno, fue sustituido y limitado en Gran Bretaña, donde el juez ejerce una función de conocimiento meramente formal.

2.3.3 Agencias regulatorias

Estas agencias se centran específicamente en actividades económicas que muestran un replanteamiento de la relación del Estado con el sector privado y la forma de intervención del primero. Este tipo específico de agencias son las formas que tomaron las APA originalmente en el modelo estadounidense, siendo la primera la *Interstate Commerce Comission* que data de 1887 y que en 1889 se independizó del Ejecutivo. De esta manera, las *Regulatory Agencies* —y las APA's en general— se volvieron una figura establecida en el sistema político y administrativo de aquel país.

La regulación es una función estatal que busca reconciliar las exigencias de la autoridad oficial y las dificultades específicas del mercado. Primordialmente en aquellos sectores de su competencia, tales como la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos, la verificación técnica de los procesos por medio de acciones preventivas y restrictivas o el establecimiento de normas trazadas por las autoridades elegidas para aplicar las políticas del Estado (Sánchez Hernández, 2015:20-21).

Medina Restrepo establece que la regulación como técnica de intervención propia del derecho administrativo y de la NAP se encuentra asociada a su vez a la privatización y la liberalización económica. También se vincularía, agrega, a la creación de autoridades independientes (Medina en Salame, 2014: 181-207). Es un hecho irrefutable que estos dos fenómenos económicos y jurídicos tuvieron un papel preponderante tanto en el surgimiento de la intervención regulatoria de los mercados y el nacimiento del Estado regulador, como en la creación —y proliferación— de las APA.

Ahora bien, las Agencias Regulatorias o de Competencia son una categoría específica de APA's, que se desempeñan en la dimensión económica. A nivel

organizativo, dependiendo del sistema político de cada país, este tipo de Autoridades pueden tener distintos grados de autonomía. Desde la técnica hasta la constitucional, por lo que se pueden encontrar en diversos sistemas este tipo de APA's. Muchas elevadas al rango de OCA y otras que permanecen en su estado original.

No existe una regla o diseño general, aunque si un precepto teórico en el cual estas tienen funciones administrativas de inspección, control y vigilancia. Zárate menciona que la atribución principal de estas agencias es la persecución constante de un equilibrio efectivo entre los intereses privado y colectivo (2011:31).

La particularidad que presentan las AR, y que las diferencian de otras instituciones técnicas y otras APA's, es que estas se centran en regular la competencia económica. Como ejemplos tenemos las ya citadas agencias regulatorias alemanas; las Agencias Nacionales de Regulación de España; las agencias regulatorias estadounidenses o ciertos tipos de *Quango*. En Latinoamérica, encontramos desde la Patagonia hasta el Río Bravo diversas agencias y comisiones reguladoras.

2.3.4 *Órganos Constitucionales Autónomos*

Esta categoría es la que causa mayor controversia en materia constitucional y política respecto a la división de funciones del poder. Debido a que su autonomía y relación con las ramas clásicas se tornan difíciles de precisar. Para su análisis sistemático, comienzo por establecer que la denominación más pertinente para referirse apropiadamente a estas APA's es: *Órganos Constitucionales Autónomos*, y no el de *Organismos Constitucionales Autónomos*, basándome en la diferenciación ya mencionada entre órganos y organismos.

Referirse a estas instituciones como *organismos* es un franco error terminológico. Ya que no se encuentren en una relación de coordinación y no de subordinación

respecto a alguno de los poderes del Estado. Por lo que, atendiendo a la semántica y a la hermenéutica, es más preciso usar el término órganos.

La definición de los OCA contempla dos elementos fundamentales: uno negativo, que consiste en no estar adscrito a ningún poder constitucional; y uno positivo, que corresponde al alto grado que otorga la autonomía constitucional (Cansino y Patiño, 2020:24.) Cabe decir que dentro del constitucionalismo moderno se considera que la idea tradicional de la división de poderes tiende a ser superada debido a dos elementos fundamentales: el hecho de que las Constituciones actuales contemplan una gran cantidad de excepciones y atenuaciones a la división del poder —los diversos tipos de APA’s— y, en segundo término, la proliferación posmoderna en la creación de OCA’s (Ortiz, 2006:148).

Considerando todo esto, recupero las siguientes definiciones doctrinales:

Para García Roca (citada en Guerra, 2014) se trata de “aquellos órganos inmediatos y fundamentalmente establecidos en la Constitución y que no se adscriben claramente a ninguno de los tres poderes del Estado, son generalmente órganos técnicos que no se guían por intereses partidistas o coyunturales y para su funcionamiento ideal no solo deben ser independientes de los poderes tradicionales, sino de los factores reales del poder”

Santi Romano, por otro lado, comenta que los “Órganos constitucionales son aquellos a los cuales les es confiada una actividad directa del Estado y que gozan, en los límites del derecho objetivo que los coordina entre sí, pero que no subordina al otro, de una completa independencia recíproca” (citado en García Pelayo, 1981:28).

Escudero (2002) afirma que son “órganos creados inmediata y fundamentalmente en la Constitución y que no se adscriben a los poderes tradicionales del Estado. Son órganos de equilibrio constitucional y político cuyos criterios de actuación son

preservar la organización y el equilibrio constitucional”. De igual forma, añade en su composición los siguientes elementos:

- Autonomía. Generalmente tienen autonomía orgánica y funcional. En algunas ocasiones, poseen también autonomía presupuestaria.
- Apoliticidad. Son órganos técnicos y no políticos.
- Inmunidad. Los titulares de estos órganos pueden ser removidos por el señalamiento de responsabilidades.
- Transparencia. Los actos y decisiones de los órganos autónomos salvo los casos comprensibles como el Ministerio Público, podrán ser conocidos por los ciudadanos y los órganos del Estado.
- Intangibilidad. Deberán ser órganos permanentes o por lo menos para su derogación se debe exigir un procedimiento de reforma constitucional mucho más reforzado que el proceso de reforma legal ordinario.
- Funcionamiento interno apegado al Estado de Derecho. Es imprescindible que, en las responsabilidades administrativas de funcionarios de los respectivos órganos, éstos cuenten con todas las garantías constitucionales y procesales.

Jaime Cárdenas Gracia (2000: 22) los define de manera similar, como aquellos que se establecen en la Constitución, pero que no se adscriben claramente dentro de alguno de los tres poderes del Estado. De esta definición podemos observar que los OCA son de creación inmediata. Que surgen por mandato de la norma suprema. Lo que representa una evolución en la teoría clásica de la división de poderes, sin dar por caduca la misma. En realidad, estos nuevos actores del poder son procurados y normados directamente por la Constitución.

María Antonia Trujillo (citada por Escobar, 2008: 619) los considera como:

Aquellos órganos a los cuales está confiada la actividad directa e inmediata del Estado, y que, en los límites del derecho objetivo, que los coordina entre sí, pero no los subordina unos a otros, gozan de una completa independencia y paridad recíproca; se encuentran en el vértice de la organización estatal, no tienen superiores y son sustancialmente iguales entre sí, no siéndoles aplicables ni el concepto de autarquía ni el de jerarquía.

Finalmente, la doctrina constitucional mexicana se expresa en esta materia mediante la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a la controversia constitucional 32/2005. En ella se afirma:

“Aun cuando no existe precepto constitucional que regule la existencia de los órganos constitucionales autónomos, como se ha señalado, las características esenciales que se desprende tienen dichos órganos son: deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; deben mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; deben atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad”

Asimismo, en 2007 el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió una definición de los OCA con cualidades ideales que difieren de la propuesta constitucional vigente en México:

- Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría de la división de poderes [...] debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado.
- Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados.

- La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes. Atento a lo anterior, las características esenciales de los OCA son: a) estar establecidos directamente por la Constitución Federal; b) mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; c) contar con autonomía e independencia funcional y financiera y d) atender funciones primarias u originarias del Estado que requieren ser efectivamente atendidas en beneficio de la sociedad

De acuerdo con el jurista García Pelayo estos nuevos órganos poseen las siguientes características (citado por Carbonell, 2006: 56-58):

- Inmediatez. Norma de aplicación directa por la Constitución. Ya que su ordenamiento se encuentra en la Constitución y es quien le da vida, quien le da origen jurídico, es la misma Constitución quien directamente asigna su composición, los métodos de integración y designación de sus integrantes, su estatus institucional y competencias.
- La esencialidad remite a que se consideran necesarios para la vida del Estado de tal manera que se ha llegado a considerar que si desaparecieran se afectaría el sistema constitucional en su conjunto. Participan directamente en la dirección del Estado e influyen y afectan directamente tanto en la toma de decisiones de conflictos internos y externos del Estado.
- La paridad, que significa que no se encuentran comparados con los demás poderes del Estado dentro de la clasificación tradicional. Y, sobre todo, que no se encuentran subordinados a aquellos, sino que poseen cierta autonomía.

Si bien García Pelayo se basó en el caso español para enumerar las características descritas —más adelante se profundizará en el mexicano— es posible distinguir

elementos constantes en los OCA's, salvando las distancias pertinentes de cada sistema:

- Gozan de relación de coordinación, mas no de subordinación, respecto a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; por tanto, no se encuentran dentro de su estructura, pero siguen siendo parte del Estado.
- En algunas doctrinas constitucionales se les tiene por un cuarto o quinto poder.
- Se crean de forma expedita y directa de la Constitución, por lo que su diseño, modificaciones o derogación requieren de reforma a la Norma Suprema.
- En la jerarquía normativa, se encuentran en la cúspide con relación a otras APA's .
- Su autonomía es plena en las áreas administrativa, organizativa, presupuestaria, técnica. En teoría, en la designación de sus titulares intervienen las fuerzas políticas de forma regulada o equilibrada.
- El principal tipo de autonomía que poseen estos, frente a las demás APA, es la autonomía política que deriva de la Constitución, ya que esto marca su relación con los demás poderes (Matute, 2015:28).
- Se delega en ellos tareas esenciales para el Estado, ya sea en materia política —protección y tutela efectiva de derechos fundamentales o garantías constitucionales— o en materia económica —regulación económica o tecnológica—, cuya relevancia para el interés nacional requiere de su condición de autonomía constitucional.
- Posee facultades administrativas, cuasi legislativas y cuasi judiciales.

Es, de acuerdo a lo anteriormente expuesto, que proporcione finalmente una definición integral respecto a los Órganos Constitucionales Autónomos y válida para el resto de mi estudio:

Son Autoridades Públicas Autónomas con funciones administrativas, cuasi legislativas y cuasi judiciales, a quienes se transfieren funciones esenciales para el Estado en materia política —protección o tutela efectiva de Derechos Fundamentales— o económica —competencia y regulación— y cuya autonomía deriva directamente de la Constitución o Norma Suprema equivalente, y no de alguna legislación delegativa. Esto último las sitúa fuera y a la par de la estructura de las tres ramas clásicas del poder público, en una relación de cooperación y coordinación. Su creación, modificación o desaparición afectan las decisiones del Estado a nivel interno y externo.

Históricamente, y como ya se mencionó en el capítulo anterior, el antecedente en Occidente de estas entidades constitucionales es el Ombudsman sueco surgido de la ley constitucional de 1809, concebido como un supervisor de los agentes gubernamentales para prevenir que violentaran los derechos de particulares.

La figura se difundió globalmente gracias a la ONU y la difusión del discurso de protección a los Derechos Humanos, quedando como un antecedente propio del derecho anglosajón y el Commonwealth. Los órganos *omniabarcantes* modernos son propios de los Estados nacionales (Cansino y Patiño; 2020:23). Así, durante el siglo XX estos se propagaron en distintos países: Dinamarca en 1953; Nueva Zelanda en 1962; Gran Bretaña en 1967; Australia en 1972, etc. En la tradición constitucional mexicana, dichas entidades aparecen en 1990 con la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos —CNDH— como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación (Gil, 2015:84).

Los OCA, son entonces, un fenómeno particular del siglo XX con amplias repercusiones jurídicas, políticas, administrativas y económicas (Cansino y Patiño, 2020:24). Autores como Linz (2006) y Bobbio (1976) consideran que estos son propios de un contexto que, teóricamente, es democrático, con economía de mercado abierto y con un nivel de competencia real entre partidos (Sartori, 1999). Menciona, además, que surgen en fases de crisis o de oportunidad política o económica.

Como ejemplos de ello tenemos el Tribunal Constitucional Alemán; el Tribunal de Cuentas y la Corona en España; el Consejo de Estado Francés; la Reserva Federal de los Estados Unidos son considerados como ejemplos de OCA's en el mundo (Ortiz, 2006:148). Estas nuevas concepciones políticas y jurídicas del poder aceptan y en ocasiones promueven la existencia de este tipo de órganos pues se concibe como generadores de un nuevo y más sano equilibrio constitucional. Mismo que constituye el propósito originario y también fundamental del principio de división de poderes (*Ídem*).

Como afirma Loreto Verdejo (2010:11) los OCA surgen como una necesidad de vigilar los excesos de las funciones de los tres poderes clásicos; puede constatar que, en cuanto a la supervisión de funciones del poder público, estos órganos son la materialización del control constitucional —lo que no poseen los otros tipos de APA's.

Cuadro 2.1. Tipología de Autoridades Públicas Autónomas

APA	Jerarquía normativa	Tipo de autonomía	Relación con ramas del poder público	Dimensión
Agencias Independientes	Legislación delegativa	Administrativa, Financiera, Técnica.	Subordinación	Económica y Política
Agencias Ejecutivas	Legislación delegativa	Financiera, Técnica.	Subordinación	Económica y Política
Quangos	Legislación delegativa	Administrativa, Financiera, técnica.	Subordinación	Económica, Política y Social
Agencias Regulatorias	Legislación delegativa	Administrativa, Financiera, Técnica.	Subordinación	Económica
Órganos Constitucionales Autónomos	Constitucional	Jurídico-Política Administrativa, Financiera, Técnica.	Coordinación horizontal	Política, Económica, Judicial y Social

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de diversas constituciones políticas del mundo.

2.4 Conclusiones

El surgimiento de autoridades independientes en el mundo no es un fenómeno nuevo, la primera oleada de su creación en Occidente la encontramos en el siglo XIX. La segunda ola se observó durante la segunda posguerra en Europa en el ámbito constitucional. Sin embargo, han tenido mayor proliferación en el contexto mundial caracterizado por la globalización, las transiciones democráticas, la Nueva Gerencia Pública y una deslegitimación e incluso animadversión hacia lo político y los poderes públicos nacionales. Lo anterior constituye la tercera ola de las APAs.

Derivado de esto, las teorías clásicas de la división del poder y las teorías constitucionales clásicas sufren un cambio de paradigma, en el cual el poder público debe ser redistribuido. Diseñando instituciones con cierto grado de autonomía respecto a las ramas tradicionales. En algunos casos, se opta por crear organismos desconcentrados los cuales, en menor o mayor medida, representan el primer paso para alejarse de la esfera de influencia de alguno de los poderes dotándolas de autonomía técnica. En muchos otros casos se decide crear organismos descentralizados, otorgándoles autonomía técnica, financiera y administrativa. Finalmente, en algunos otros casos, se decide crear órganos Constitucionales Autónomos cuya autonomía se consagra directamente en la Constitución y es jurídica/política, presupuestaria, administrativa y técnica.

CAPÍTULO III.

MÉTODO DE ANÁLISIS DE LA POSICIÓN PARTIDISTA-LEGISLATIVA CON RELACIÓN A LOS FACTORES GLOBALES

3.1 Introducción

Para este punto de la investigación hemos revisado cómo la globalización política indirectamente incide en los procesos de reforma de Estado y sobre las transiciones/extensiones democráticas. Como forma de implementación político-constitucional de los cambios que conlleva la internacionalización de los Estados surgen APA's y OCA's. Ergo, estamos frente a una verdadera reconfiguración de las formas en que los poderes públicos interactúan entre sí.

Sin embargo, además de conocer el proceso interno de asimilación de los nuevos insumos exógenos al sistema político y constitucional mexicano, es necesario observar esa misma incorporación, pero dentro de la agenda de los partidos políticos. Debido a que esta es la fase embrionaria de la creación, modificación y derogación de OCA's, a través de las reformas constitucionales.

Debo decir, por otro lado, que la posición de los partidos políticos en la contradicción soberanismo-globalismo es de suma importancia y será considerada, en el presente trabajo, como variable a seguir. En este sentido, identifico dos indicadores del comportamiento de los partidos políticos respecto de dicha contradicción:

- En primera instancia, la forma en cómo los partidos políticos reaccionan y se posicionan ante el tópico. Y en qué medida ello explica la forma de incorporación de los temas internacionales a los sistemas político y jurídico.

- En segundo lugar, se puede observar cómo la creación de APA's y OCA's — así como su relación con los partidos y los poderes estatales— responde a la asimilación de los compromisos internacionales.

3.2 Los Partidos Políticos ante el clivaje soberanismo-globalismo

Un indicativo fehaciente de la vida política en la actualidad consistiría en observar qué tanto las políticas nacionales están abiertas a las interacciones políticas y económicas globales. Esto es así debido a que la política económica resulta hoy en día esencial para ejercer verdaderamente el acto de lo político público.

Como tuve oportunidad de demostrar en una anterior investigación (Gutiérrez, 2020), los procesos internacionales tienen derivaciones visibles dentro de los sistemas, procesos y actores políticos nacionales. Principalmente, mediante dos procesos: a través de la coerción, primero. Y segundo, a través de influencias más sutiles, tales como la construcción de sociedades de conocimiento entre actores políticos nacionales e internacionales. Cuyas ideas y visiones —en mayor o menor grado— se ven manifestadas en productos del sistema político nacional.

Como ejemplo, cabe citar la producción legislativa que adecúa aspectos específicos del ordenamiento jurídico conforme a algunos estándares internacionales en una materia determinada; asimismo, se crean también nuevas instituciones autónomas especializadas cuya vocación es el cumplimiento de tales estándares. Es decir, proliferan interactuando entre sí.

En un mundo con un régimen internacional de interdependencia compleja, los sistemas nacionales se ven obligados —generalmente a través del Derecho Internacional— a conducirse interna y externamente dentro de los márgenes que marca el régimen internacional, al cual se adhieren voluntariamente. Como ejemplo, en el caso mexicano los tratados internacionales están al mismo rango que la

Constitución en la pirámide normativa, a partir de las reformas constitucionales de 2011 en materia de Derechos Humanos.

Como afirma Donald Sasson (1997:14), si la política nacional se encuentra cada vez más constreñida por una economía globalizada, entonces no es sorprendente que estas presiones empujen a los dos bandos (del espectro político) hacia políticas similares, ya que los Estados están obligados a cumplir con sus compromisos internacionales. Debido a que sus agendas no son resultado de una ideología partidista, sino que responden a los compromisos adquiridos en el panorama internacional.

El papel de los partidos políticos, en tanto representantes de distintos sectores sociales, en la reproducción, cesión o disentimiento de tales influencias del exterior ha sido poco estudiado en la región latinoamericana. La mayoría de los estudios al respecto los podemos encontrar principalmente en Europa —concretamente en Inglaterra, Francia y Alemania— y en los Estados Unidos de América.

Clayton Thomas (1979) analizó seis países —Austria, Francia, Gran Bretaña, Italia, Estados Unidos y Alemania— en relación con una serie de dimensiones socioeconómicas e institucionales. Su estudio muestra que “[...] en todos estos países salvo en Estados Unidos, a partir de 1910 inició un proceso de convergencia que continuó durante los setenta y ochenta.”

Más recientemente, ya en el siglo XXI, encontramos el modelo de Norman Schofield (2007) el cual se usa para examinar si los partidos convergen en las propuestas y metas electorales a lo largo de varias elecciones en varios países y bajo distintos sistemas políticos. Y si usan la convergencia, o la falta de, para clasificar los sistemas políticos.

Tales investigaciones pretenden analizar las *convergencias de políticas públicas*. Concepto que hace referencia al comportamiento pragmático de los partidos políticos al observar las disonancias entre sus agendas partidistas y sus agendas de gobierno una vez en el poder. Fenómeno que vuelve *de facto* indistinguible el cariz propio o singular de los partidos, tanto de izquierda como de derecha. Pues tienden a implementar políticas públicas o formas de administración similares, lo cual se agudiza con la globalización posterior a la Guerra Fría.

Así, encontramos una dicotomía de posturas entre pensadores que afirman que las ideologías partidistas clásicas se han desdibujado y ya no tienen relevancia (Ross, 1998; Klingeman, Hofferbert y Budge, 1994) y otros, que aseguran que el viejo esquema de partidos aún juega un papel decisivo en los programas y políticas que promueven los partidos (Schmidt, 1996). Es, en este punto, donde deben actuar los actores nacionales, en este caso los partidos políticos, frente a los procesos de la globalización.

Existen estudios que observan en qué circunstancias se condiciona desde el exterior la postura de los partidos respecto a asumir medidas pro o antiglobalización. Como ejemplo, cito el trabajo de Brian Burgoon (2011) en el que el hallazgo principal es que las inequidades en el ingreso, por lo general dejadas de lado por las políticas de seguridad social, alientan el proteccionismo. Sin embargo, las acciones políticas generadoras de tales condiciones se parapetan bajo denominaciones anti-internacionalistas, en la posición de los partidos políticos —por lo general de izquierda. En el caso de estudio europeo se observa que donde más se presentaron altos índices de desigualdad de ingreso se observa una mayor tendencia anti globalizadora de los partidos de izquierda. (Burgoon, 2011: 33)

Con resultados opuestos, Adams, Haupt y Stoll (2009), al estudiar los partidos de izquierda, observaron que el carácter ideológico y las orientaciones de políticas

públicas de largo plazo de estos partidos están menos afectados por la posición del votante medio o por la globalización y en cambio son más influenciados por sus miembros. Ward, Ezrow y Dorussen (2011) enfatizan que la influencia de la globalización en las posiciones partidistas tiende a la derecha.

Aunque estos estudios se enfocaron inicialmente en democracias desarrolladas e industrializadas, Lipset (Citado por Johansson, 2012: 135) advierte que hay una visible tendencia a las ideologías de derecha por parte de los partidos socialistas del “mundo desarrollado”, así como de los partidos de izquierda y populistas de África, Asia y Latinoamérica. El fenómeno, en efecto, ocurre en casi todos los países democráticos.

A juicio de George Ross, esto es un ejemplo de la manera en que los factores internacionales limitan seriamente, para todos los Estados nacionales, la decisión de tomar decisiones políticas originales (Ross,1988:26). Esto “refleja una nueva realidad: el hecho de que, a partir de 1980, los gobiernos tanto de izquierda como de derecha, deben dar prioridad a la inserción competitiva de sus economías nacionales en una división internacional del trabajo que los constriñe” (Johansson,2015: 26).

Si bien la mayoría de estos estudios se han centrado en cómo los partidos reaccionan y se posicionan ante las consecuencias económicas del globalismo — algunos apoyándolas y otros en contra— también podemos aplicarlo al ámbito puramente político. Es un hecho constatable que a los sistemas políticos nacionales se les exige, a través de la coerción o el consentimiento, adoptar y adaptar ciertos estándares y principios del sistema político y jurídico internacional.

Esta afirmación explica por qué a partir de finales de los setenta e inicios de los ochenta del siglo XX se dan reformas de Estado tendientes a la apertura comercial y política. Lo que ocurrirá de manera similar en gobiernos emanados de diversas

corrientes políticas y en diferentes partes del orbe. No obstante, debemos considerar que este proceso no es unidimensional ni constante, sino heterogéneo y variable.

Ezrow y Hellwig (2014) coinciden en que las posiciones partidistas están influenciadas por una amplia gama de actores: agentes económicos y políticos nacionales e internacionales, organizaciones internacionales y el marco jurídico internacional. En resumen, lo que Oran Young (1982;1989), Robert Keohane y Joseph Nye (2011) han denominado “régimen internacional”.

Con los casos anteriormente mencionados, se puede observar que los partidos políticos, tanto en el gobierno como en la oposición, juegan un papel clave respecto a adoptar los cambios que de diversas vías impulsa la globalización. Así, encontramos partidos que se posicionan a favor de las reformas que plantea y los que lo hacen en pro de conservar el sistema actual o a regresar a regímenes políticos del pasado.

Los estudios en la tradición de sistemas políticos comparados a nivel internacional se centran en las políticas públicas como respuesta a la influencia de la globalización en los partidos políticos. Pues estos juegan un rol central en agregar distintos tipos de demandas al debate público nacional (Ezrow y Hellwig, 2014:817) y a forjar instituciones en su participación legislativa. Como ejemplo, tenemos el trabajo de Broz y Hawes (2006) sobre el voto del congreso estadounidense en función de preferencias pro o anti globalizadoras.

Emanado de este debate nace el ya citado concepto de *policy convergence*. Sin embargo, tomo la reconceptualización que proporciona Steven Johansson Mondragón (2011; 2012; 2015) denominándola *convergencia partidaria*. Esta acepción, considero, es la más adecuada para estudios que pretendan presentar una medición sobre los puntos de convergencia ideológica, programática y legislativa.

Que vayan más allá de la mera formulación de políticas públicas, entre los partidos políticos, con relación a la globalización.

Pensadores como Busch y Jörgens (2005) distinguen tres mecanismos de convergencia de políticas públicas: armonización internacional (obligación legal de acuerdos y tratados inter y supranacionales resultantes de negociaciones multilaterales); imposición de políticas públicas y difusión de estas (donde los tomadores de decisiones adoptan voluntariamente modelos de política pública que son comunicados internacionalmente).

Por su parte, Christoph Knill proporciona un cuadro explicativo donde sintetiza los elementos, canales y características en las que se construyen los tipos de convergencia partidaria:

Cuadro 3.1. Convergencia de políticas públicas y conceptos relacionados

Aproximaciones metodológicas	Convergencia partidaria	Isomorfismo	Transferencia de políticas públicas	Difusión de políticas públicas
Enfoque analítico	Efectos	Efectos	Procesos	Procesos
Enfoque empírico	Características de las políticas (desarrolladas por los partidos)	Estructuras organizacionales	Características de las políticas –e iniciativas-	Características de las políticas –e iniciativas-
Variable dependiente	Cambios similares	Cambios similares	Transferencia de producción Transferencia de procesos.	Adopción de patrones

Fuente: Elaboración propia con base en Knill (2005:768)

Si bien pueden estudiarse los partidos desde diversos enfoques, los tres principales cauces de investigación quedan resumidos a continuación (IBD, 2009:7):

- Institucional. En donde se da una interrelación entre los primeros parlamentos y el origen de partidos; la dimensión del estudio revisa su papel en el sistema de partidos.
- Situación histórica: que aborda la problemática desde dos frentes: sincrónico y diacrónico. Y cuyas cuestiones remiten al momento del origen de los partidos políticos o su relación con el contexto presente.
- Desarrollista: que se relaciona con procesos de modernización partidaria; esto es, en su propia dinámica organizativa y su institucionalidad.

En mi análisis, no estudiaré a los partidos políticos mexicanos con relación a sus votantes (oferta-demanda), ni a su competitividad electoral, ni a sus procesos de organización e institucionalización; sino desde la perspectiva de su situación histórica en el clivaje soberanismo-globalismo.

De esta manera, aparecen en el radar de mi análisis los posicionamientos de los partidos en la contradicción soberanía-globalismo. Antes de entrar de lleno en el análisis de los actores políticos nacionales, es menester proporcionar el encuadre teórico desde el que se aborda el citado clivaje.

Sobre el globalismo, la globalización y su relación con los procesos políticos internos ya he hablado en el primer capítulo, lo mismo que en una tesis anterior (Gutiérrez, 2020), por lo que considero estéril repetir lo ya mencionado. Sólo quiero rescatar el concepto de soberanía, producido en aquellos otros trabajos, pero que ahora uso aquí para detectar el posicionamiento partidista en el clivaje.

Stephen Krasner (1999) distingue entre cuatro tipos a saber:

- Soberanía interna. Refiere a la organización de la autoridad pública dentro del Estado.

- Soberanía interdependiente. Estudia la habilidad de las autoridades públicas para controlar movimientos transfronterizos.
- Soberanía legal transnacional. Se centra en el reconocimiento mutuo de los Estados.
- Soberanía de Westfalia. Remite a la exclusión de actores externos en las configuraciones de la autoridad interna.

De las anteriores, retomo la última, la concepción de *Soberanía de Westfalia*, ya que es la que mejor se adecúa a mi objeto de estudio, con relación a mostrar las tendencias de los partidos políticos mexicanos. A saber, si estas son globalizadoras o soberanistas, conclusión que puede deducirse a partir de las instituciones autónomas que estos crean en su rol legislativo.

Valdés (2015:12) comenta que el nuevo orden mundial yace lleno de contradicciones y desigualdades largamente arrastradas. Lo que impone la urgente necesidad de efectuar un replanteamiento conceptual de la soberanía nacional, buscando que sea más incluyente y democrática. Asimismo, y considerando los casos de estudio mencionados, a mi juicio también es necesaria una nueva dimensión del espectro político clásico: izquierda *versus* derecha.

Esta clasificación ya no es suficiente para explicar la posición y el comportamiento de los partidos políticos ante el globalismo. Como sostienen las investigaciones citadas, existe una disonancia entre las posiciones clásicas ideológicas partidistas (izquierda y derecha) y sus programas y acciones de gobierno en la actualidad.

El nuevo encuadre teórico que se recoge aquí para explicar las tendencias es el clivaje: partidos soberanistas *versus* partidos globalistas. Los primeros tienen claras tendencias a conservar los sistemas políticos con una intervención exterior mínima

o nula (Soberanía de Westfalia). Los segundos, por su lado, tienden a ser receptivos a las influencias y a mantener una postura integradora que procure evolucionar los sistemas políticos nacionales de acuerdo con los estándares internacionales. La mencionada contradicción es aquella que vendría a complementar a la existente en el espectro político clásico de izquierda-derecha, al añadir la variable internacional en el análisis.

Incorporando el concepto de convergencia partidaria, también realizaré un análisis documental de los partidos: sus planes programáticos, plataformas electorales, propuestas legislativas (agenda) y votaciones en las cámaras. A fin de valorar su posicionamiento programático-legislativo, respecto a los insumos provenientes del sistema internacional (tratados internacionales multilaterales y regionales).

Estos tratados, la mayoría de las veces, sirven como fundamento para la creación de nuevas instituciones especializadas a las que se dota de distintos grados de autonomía —algunas de ellas con rango constitucional. Lo que supera, efectivamente, la concepción tripartita de la división de funciones el poder.

3.3 La agenda partidaria-legislativa: ¿Cómo abordarla desde un enfoque global?

En nuestro país, los distintos procesos políticos que llegaron junto con la transición/extensión democrática de la década de los años 90 del siglo XX, trajeron consigo distintos temas provenientes de la agenda global. Todos ellos legitimados a partir del sistema político y jurídico internacional, que fue penetrando las instituciones del poder tradicional en México.

El ocaso del presidencialismo clásico y su sustitución por una nueva división de poderes “[...] ha beneficiado sobre todo la creación de instituciones que han venido

a complementar un cuadro de rendición de cuentas y ejercicio más amplio de las garantías que se han plasmado en el contexto de la legislación mexicana en terrenos como los derechos humanos —CNDH—; el respeto al voto —IFE/INE—; la fiscalización del gasto y las cuentas públicas —ASF—; los derechos de las mujeres —INMUJERES— y las minorías —CONAPRED—; así como la transparencia y la protección de datos personales —INAI- (Alarcón, 2011:179).

Lo mismo sucedió en el ámbito educativo —INEE—, la procuración de justicia —FGR— y las telecomunicaciones —IFT—. Lo que nos demuestra que tras el surgimiento de un sistema de partidos competitivo y el declive del hiperpresidencialismo, propio del sistema de partido hegemónico, el Poder Legislativo cobró un mayor protagonismo como creador y reformador de instituciones. Que se justifican, con frecuencia, mediante algún compromiso internacional en que el Estado mexicano ha tomado parte.

Este contexto político nos proporcionó una reformulación de la división de poderes: el Legislativo logró mayor independencia del Ejecutivo y la Administración Pública Federal se desconcentró, descentralizó y se especializó, dando lugar a OCA's. Todo esto, tiene como columna vertebral: el posicionamiento de los partidos políticos al respecto, mismo que se trasluce dentro de la narrativa de sus respectivas agendas legislativas.

Entrando de lleno en la materia partidista-legislativa, podemos definir que una agenda legislativa es un esbozo preliminar de los temas que los partidos pretenden abordar durante un ciclo ordinario de sesiones. Cabe decir que, comúnmente, los balances al cierre de los periodos reflejan discrepancia entre los temas de la agenda y las iniciativas presentadas. (Martínez, 2018:4).

Es necesario en este punto, establecer una distinción clara entre agenda partidaria-legislativa y una agenda gubernamental. La primera hace referencia al conjunto de propuestas derivadas de la ideología del partido. Resultado del análisis de sus programas de partido, plataformas electorales y propuestas legislativas. La segunda, en el contexto de la agenda pública, hace revisión de las acciones de gobierno en una materia determinada y clarifica si la agenda del presidente en determinada cuestión fue de tal o cual naturaleza. En el caso de las prospectivas se miden las intenciones; en las retrospectivas, las acciones (Casar, 2008: 11).

Investigaciones más recientes se centran en la cuestión de la construcción de agenda legislativa y la consideran como un determinante mayúsculo en el resultado de las políticas y el diseño institucional (McKelvey, 1976; Tsebelis 1994).

En nuestro país, no se ha desarrollado un enfoque propio para la investigación de la agenda partidaria-legislativa desde la ciencia política. En palabras de Casar (2008):

Los estudios de desarrollo de agenda se desarrollan predominantemente desde el marco de estudio sociológico en los grupos de interés, con el conocido déficit de atención a los procesos políticos formales y al papel fundamental de las instituciones en la formación de la arena política, los intereses y las estrategias de quienes participan en los procesos de formación de la agenda.

Es en un sistema político poliárquico donde cobra relevancia el investigar sobre las formas de construcción de agenda de las fuerzas políticas en el ámbito parlamentario. Ya que en sistemas políticos hiper presidencialistas o cualquier otro donde el Ejecutivo tenga una clara preponderancia sobre los otros dos poderes, pierde sentido dicho estudio, puesto que prevalece un actor hegemónico en el debate político.

Tsebelis (2002) afirma que en regímenes presidenciales la agenda legislativa está controlada por el parlamento, mientras que en regímenes parlamentarios está controlado más por el gobierno. Persson y Tabelini (2000) puntualizan que hay más competencia entre partidos en sistemas presidenciales que en parlamentarios. Ya que las coaliciones son más estables.

Víctor Alarcón (2009:181-183) nos proporciona una semblanza general de los enfoques principales para evaluar al Poder Legislativo y las agendas partidarias:

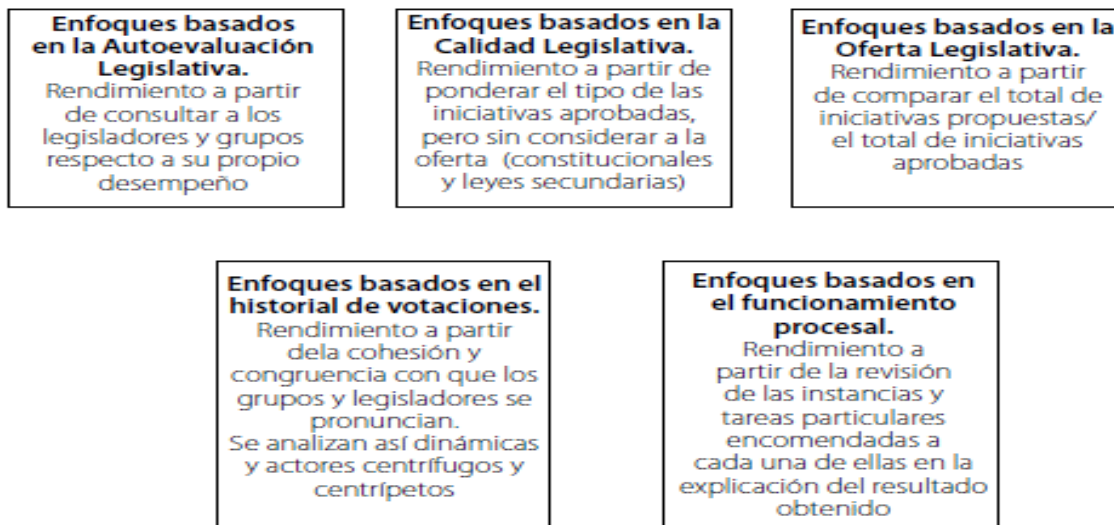
- En el primer enfoque, el análisis se concentra en revisar el contexto de auto ubicación izquierda-derecha de los legisladores a partir de medir y evaluar aspectos como la congruencia ideológica y el nivel de cohesión interna de los grupos parlamentarios en el conocimiento y concreción de sus agendas.
- El segundo enfoque consiste en valorar y comparar el desempeño de los legisladores a partir del seguimiento y comparación de los historiales de votación mostrados por los grupos parlamentarios tanto en espacios plenarios como en el ámbito de trabajo desarrollado dentro de las comisiones parlamentarias.

Este se orienta a medir el sentido de los votos y la tasa de éxito asociado con el nivel de iniciativas aprobadas, tanto en el ámbito de propuestas con alcance constitucional, como en el de iniciativas de alcance secundario. Útil en estudios de nodos —centros o pivotes— cuando grupos parlamentarios facilitan o bloquean la agenda, mediante fuerzas centrípetas y centrífugas.

- Las agendas parlamentarias son revisadas como procesos fracturados y multidireccionales de origen, pero secuenciales y concentrados en su procesamiento y desahogo. Dado que, hasta el día de hoy, están obligadas a una aprobación vía comisiones para poder terminar en la aprobación del pleno.
- La oferta. Debe medirse y compararse el desempeño a partir de la totalidad de iniciativas presentadas, para luego observarlas y compararlas con los resultados de las iniciativas aprobadas por periodo, construyendo entonces un índice o tasa de aprobación.

- Evaluación de otras dimensiones que se alejan de la simple productividad legislativa. Enfocando para el análisis los procesos y funciones concretas de cada unidad o estructura. Considerando igualmente sustantivo la acción de las instancias de apoyo en términos de la calidad y eficiencia con que proveen sus servicios.

Cuadro 3.2. Principales enfoques en el estudio de la eficiencia legislativa



Fuente: Alarcón (2009:184)

Tsebelis y Rasch (2010:2) afirman que la investigación empírica sobre la producción legislativa comparada entre diferentes países se ha centrado principalmente en las instituciones que regulan la interacción entre el Legislativo y el Ejecutivo (Shugart y Carey 1992; Döring, 1995; Tsebelis y Alemán, 2005).

Estos pensadores (2010) sostienen que no es suficiente, de cualquier forma, este análisis para entender cabalmente la influencia de diferentes actores —externos e internos— en el proceso legislativo. Estiman necesario conocer los posicionamientos ideológicos. Lo que determina los resultados de la política pública y diseño institucional, que prevalecen en el sistema político.

Para tener una visión integradora de la construcción de la agenda partidaria-legislativa, es necesario introducir la variable internacional en el análisis (Casar,

2009:17). La disciplina ha entendido los procesos de formación de agenda como un asunto político interno. La creciente interdependencia de los sistemas políticos y económicos ha contribuido también a la internacionalización de los debates.

La difusión —y adopción— de mejores prácticas de política pública y la adopción de definiciones paradigmáticas de ciertos asuntos públicos —creación y regulación de mercados, desarrollo humano, cambio climático, derechos humanos, entre otros— sugiere que los contenidos y las propuestas de la agenda política y gubernamental rebasan el ámbito de los Estados nacionales. Aunque, bien es cierto, que las decisiones se resuelven en el marco de las instituciones políticas nacionales (Casar, 2009:17).

Respecto al control de la agenda, la literatura especializada distingue dos vertientes principales: la de la votación espaciada y la del control estratégico. Ambas buscarían sus indicativos en el tamaño de los partidos en las cámaras y en su flexibilidad ideológico-programática.

La teoría de la votación espaciada predice que los productos legislativos reflejarán las preferencias programáticas del partido mediano, dadas las reglas de las asambleas mayoritarias; una débil unidad partidaria y la ausencia de actores externos. Cox y McCubbins (2005) teorizan sobre la figura del cartel procedimentario que, en términos generales, establece que el partido mayoritario usará sus poderes de configuración de agenda para evitar las deliberaciones, resultando en productos legislativos no mediados.

La teoría del control estratégico de la agenda, por su parte, se limita a ciertos contextos institucionales: donde hay guardameta mayoritario, altos niveles de unidad partidaria, líderes empoderados para configurar la agenda en busca del éxito legislativo y una Cámara autónoma. La teoría también prevé un sistema de partidos

en el cual algunos partidos son programáticamente más flexibles que otros (Knight, 2018 :4).

Por su parte, Casar (2008:16) distingue cuatro instrumentos que tienen los actores involucrados para impactar las diferentes etapas del proceso de fijación de agenda y de su resolución:

- El primero se refiere a la obligación o no de dictaminar una propuesta que logró fijarse como parte de la agenda;
- Segundo. El tiempo que se requiere para precisar una iniciativa;
- Tercero. La capacidad que los actores tienen para alterar la propuesta y;
- Cuarto. La capacidad para revertir una decisión de autoridad.

Lo anterior es aplicable también a nuestro Poder Legislativo, al que la Constitución se refiere con diversos nombres: Congreso General —arts. 50,75 párrafo segundo y 78 fracción IV—; Congreso de los Estados Unidos Mexicanos —art. 70 párrafo primero—; Congreso Constitucional —artículos transitorios originales primero y decimosexto. En otras ocasiones, sólo lo nombra como Congreso y la nomenclatura que más aparece, en este sentido, sobre el texto constitucional es la de Congreso de la Unión —dicha denominación se usa en más de 40 artículos (Bolaños, 2016:117).

Considerando la dinámica del Congreso mexicano, investigadores como Alarcón (2009) afirman que las reglas de la Cámara de Diputados empoderan a la mayoría para controlar el acceso al pleno. De manera que dichas reglas no dan ventaja a los modelos de negociación con partidos plurales. La Ley Orgánica del Congreso requiere de estricta proporcionalidad en la distribución de los escaños en los tres cuerpos que configuran la agenda (2009:201).

En el Legislativo la agenda es configurada, formalmente, por la Conferencia. Sin embargo, los Coordinadores en la Junta de Coordinación Política se sientan en la Conferencia donde la votación es proporcional al número de asientos de cada partido. Así, los coordinadores, quienes representan a la mayoría de los escaños, ejercitan la configuración de la agenda a través de la Conferencia y de su cuerpo permanente, la Mesa Directiva.

Las comisiones ordinarias son configuradores de la agenda también según Langston (2017:177). Ellas deciden qué iniciativas y reformas serán llevadas al pleno. Por su parte, la Conferencia establece las fechas límite para reportar los dictámenes (González,2007, citado por Knight, 2018:4)

Las comisiones según el texto constitucional, en su artículo 39 para la Cámara Baja y los artículos 85 y 86 para el Senado, se clasifican como ordinarias y especiales. A las ordinarias corresponde analizar y dictaminar las iniciativas de ley o decreto, encargándose de los asuntos del ramo o área de su competencia. Además, cada una de las cámaras contará con las comisiones ordinarias y especiales que sean necesarias para cumplir con las atribuciones que el marco jurídico les otorga. Los artículos 39 y 90 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos —LOCGEUM— determinan las comisiones ordinarias para cada cámara.

Las comisiones parlamentarias pueden ser definidas como órganos colegiados que llevan a cabo gran variedad de actividades. Tales como formular y aprobar dictámenes, puntos de acuerdo y acuerdos parlamentarios; presentar propuestas; realizar investigaciones o llevar a cabo foros de consulta sobre diversas materias. Todas estas tareas son instrumentos que se utilizan para poner a consideración del Pleno diversas propuestas que son formuladas y adoptadas por un consenso o por la mayoría de sus integrantes (Bolaños,2016:234).

De acuerdo con Khemvirg Puente, el mínimo necesario para que el sistema de comisiones de una Legislatura sea funcional para ejercer la función de control político, radica en su capacidad de poner a actuar un número significativo de legisladores profesionales con suficiente conocimiento de la materia sustantiva. Además, se requiere de una estructura burocrática altamente especializada; suficientes recursos que puedan ejercerse con transparencia y autonomía; estabilidad en la membresía y atribuciones claramente establecidas en leyes y reglamentos y un clima en el que las decisiones de carácter político no dependan de otros órganos, incluyendo el Pleno (Puente, 2010:40).

3.4 Partidos mexicanos, agenda legislativa y reforma constitucional: OCA's y compromisos internacionales

Establecer qué temas de la agenda internacional han dejado su impronta en el diseño del sistema político mexicano desde el proceso de reforma política de finales de los años ochenta y la última década del siglo pasado, implica remitirse a los procesos de apertura, modernización e integración económica que acompañaron los procesos de democratización y reforma de la Administración Pública.

En México, podemos identificar dicho proceso en tres generaciones de reformas estructurales —a opinión de Eduardo Loría (2020). La primera generación (1983-1988) fue principalmente de corte macroeconómico y buscaba cimentar el desarrollo en la competitividad y la integración internacional. Ajustando los graves desequilibrios macroeconómicos ocasionados por los gobiernos populistas del periodo 1970-1982.

Posteriormente, y sin haber salido de esa crisis, se presentaron choques adicionales de oferta que afectaron al país entre 1985 y 1987, por lo que fue necesaria una segunda generación de reformas (1989-1994). Que buscaron, finalmente,

continuar la modernización de la economía nacional, para insertarla en un nuevo orden internacional e institucional que evitara discontinuidades o regresos a intentos populistas. Por último, la tercera generación de reformas estructurales (laboral, hacendaria, financiera, de telecomunicaciones y de competencia económica) se llevó a cabo en el reciente período que va de 2012 a 2018. Cuestión aparte podría definirse alrededor de una cuarta generación de cambios legislativos que a partir de 2018 al presente comenzaron a desarrollarse en sentido contrario a las 3 oleadas aquí referidas.

Si bien en los tres períodos podemos observar en mayor o menor grado la presencia de actores internacionales, me interesa analizar exclusivamente en el presente estudio sólo los periodos de la segunda y tercera generaciones. Esta decisión, se basa en dos motivos:

Primero, mi objeto de estudio es el comportamiento de los partidos políticos con base en la construcción de su agenda partidaria legislativa. Específicamente, me interesa analizar aquellos temas internacionales que derivaron en reformas constitucionales y, por consiguiente, dieron origen al surgimiento de OCA's. El primer periodo, en este sentido, se descarta ya que tuvo como escenario la época del partido hegemónico y el gobierno unificado —en que el partido del Presidente contó con mayoría y férrea disciplina partidista en ambas cámaras (Lujambio, 2010:216)-

Los cambios experimentados a partir de la segunda mitad de los años 90, concretamente desde la reforma electoral de 1996 y las elecciones federales de 1997, son prueba fehaciente de los nuevos ámbitos de acción con que el Poder Legislativo fortaleció su influencia en los últimos años (Alarcón, 2011;179).

En segunda instancia, en los periodos señalados podemos observar el surgimiento de múltiples OCA's y la adhesión de México a diversos compromisos internacionales que fundamentan la existencia de aquellos. Asimismo, en tanto prevalece una situación de mayor pluralidad política, es más accesible identificar las tendencias de cada partido en función del objeto de estudio.

En los siguientes capítulos abordaré concretamente los OCA como estudios de caso y vincularé cada uno con un tratado o presión internacional en la materia correspondiente. Haciendo énfasis en la postura emitida por los principales partidos políticos en cada periodo a través de su agenda.

El objetivo específico de mi análisis es configurar una visión panorámica del asunto que permita comprender la inserción del globalismo en el sistema político mexicano, el papel desempeñado en este sentido por los partidos políticos y la nueva división de funciones del poder.

3.3.1 Etapas de reformas constitucionales y primeros OCA's en México

El segundo periodo de reformas en México (1989-1996) inició con la autonomía constitucional del Banco de México. Período que coincidió en estos años, con una tendencia internacional difundida ampliamente que dotó de autonomía a las bancas centrales —a nivel mundial— y que estuvo marcada por los procesos de transición democrática, Latinoamérica y Europa del Este en general; y México en particular.

Es necesario hacer énfasis que en dicho contexto histórico (la década de 1990-2000) se dieron los procesos de transición democrática en las regiones comentadas. Setenta y una naciones también llevaron a cabo reformas que dotaron de autonomía —algunas a rango constitucional y otras no— a sus respectivas bancas centrales (Turrent, 2012:135).

El pionero en este proceso a nivel regional fue Chile, quien otorgó la autonomía a su Banca en 1989. Posteriormente lo hicieron, en orden cronológico, El Salvador, Argentina, Colombia, Ecuador, Nicaragua, Venezuela, México y Perú entre 1990 y 1994. En el periodo de 1995 y 2000 hicieron lo propio Paraguay, Bolivia, Costa Rica, Uruguay y Honduras (Turrent, 2012:136-137).

No es coincidencia que el primer OCA, propiamente dicho, que creó el Estado mexicano fue el Banco de México (Banxico). Si bien existía desde 1925, es hasta 1993 que el entonces presidente Carlos Salinas de Gortari envía la iniciativa de reforma del artículo 28 constitucional. Con la que dotó de autonomía al Banxico con la intención de que la política monetaria estuviese fuera del control de los vaivenes del juego político y adquiriera un carácter técnico especializado. Es decir, dicho origen reprodujo la misma lógica respecto de la creación de otras formas de OCA, alrededor del mundo.

En este trabajo, no se estudiará a profundidad el proceso político que llevó a la autonomía del Banxico, ya que la coyuntura político-partidista no era competitiva. Pues se trata de los postreros tiempos del sistema de partido hegemónico, en que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) tenía todos los cargos a nivel federal y local, salvo algunos municipios, congresos locales y el Poder Ejecutivo de Baja California. Que fue la primera entidad federativa en la que gobernó un partido distinto al PRI, a saber, el Partido Acción Nacional (PAN).

Sin embargo, este primer OCA sirve como un indicador de la adopción de ciertas tendencias propias del globalismo en el sistema político mexicano.

En el caso del Instituto Federal Electoral, también encontramos la misma lógica para su creación y conformación como OCA. Sobre esta institución, específicamente en su carácter de IFE, ya hablé y demostré con anterioridad cómo su constitución de

origen tiene una clara vocación internacional, sustentada en diversos acuerdos internacionales suscritos tanto por el Estado mexicano como por el propio Instituto. En su doble carácter de actor nacional —garante de la administración electoral— y actor internacional —como promotor de la democracia— siendo miembro de distintas redes de conocimiento y organismos conformados por distintas autoridades electorales del mundo.

Esta vocación internacional de su origen es reconocida por el propio titular de la Coordinación de Asuntos Internacionales, el Lic. Manuel Carrillo Poblano, quien amablemente concedió una entrevista al autor de este trabajo, misma que se reproduzco íntegramente en aquel estudio (Gutiérrez, 2020).

Hasta aquí tenemos una panorámica general de cómo en la segunda ola de reformas estructurales —coincidente con la firma y entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte— se integraron diversos postulados internacionales en el sistema político mexicano. Que, de inicio, se hicieron patentes en la liberalización de la política monetaria, así como en el proceso de transición/extensión democrática que reformó nuestro sistema electoral y de partidos.

En términos generales, en nuestro sistema se contemplan los siguientes OCA'S (Bolaños, 2016):

- Banco de México. Su función principal es la procuración de la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional y fue creado mediante decreto que modificó y adicionó el artículo 28 de la CPEUM el 20 de agosto de 1993.
- Comisión Nacional Derechos Humanos. Protección de los derechos humanos consagrados en la Constitución —y en tratados internacionales. Su creación se deriva del decreto que adiciona el 102 apartado B de la CPEUM, publicado en el DOF, el 13 de septiembre 1999.

- INEGI. Coordina el Sistema Nacional de Estadística y Geografía del país; se le otorgó autonomía constitucional mediante decreto que reformó el artículo 26 de la CPEUM. Publicado en el DOF, con fecha 7 de abril de 2006.
- INEE (hoy extinto). Evaluaba la calidad de la educación y desempeño del Sistema Educativo Nacional, desde nivel primaria hasta media superior. Tuvo fundamento en la reforma al artículo 3º fracción IX de la CPEUM publicada en el DOF, el 26 de febrero de 2013.
- Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE). Garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados. Creado mediante decreto que reformó y adicionó el artículo 28 constitucional publicado en el DOF, el 11 de junio 2013.
- Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT). Desarrollo eficiente de la radiodifusión, las telecomunicaciones, la regulación, promoción y supervisión del uso aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones. Así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales. Se le otorgó rango constitucional mediante el mismo Decreto.
- INAI. Responsable de garantizar el derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados que señala la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Su fundamento constitucional es el artículo 6º Apartado A, fracción VIII de la CPEUM. Publicado en el DOF, con fecha de 7 febrero de 2014.
- Instituto Nacional Electoral (INE). Cambió su nombre mediante decreto publicado en el DOF, el 10 de febrero de 2014. IFE obtuvo rango constitucional el 19 de abril 1994.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Tiene la atribución de la medición de la pobreza y la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones en materia de política de desarrollo social. Fue creado mediante decreto que reformó el artículo 26 Apartado C constitucional publicado en el DOF, el día 10 de febrero de 2014.

- Fiscalía General de la República (FGR). Persecución de delitos del fuero federal. Creada mediante decreto que reformó el artículo 102 constitucional Apartado A de la CPEUM. Publicado en DOF, el 10 de feb 2014.
- Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Impone sanciones a la conducta indebida de servidores públicos

Si bien el autor citado contempla once OCA's, en realidad, fueron nueve hasta la reforma derogatoria de 2024, que procedió a la extinción del INAI, el CONEVAL y el IFT, junto con otros organismos autónomos. Me explico: el Instituto Nacional de Evaluación de la Educación desapareció tras la reforma constitucional en materia educativa. Misma que entró en vigor el 15 de mayo del 2019. El Tribunal Federal de Justicia Administrativa por su parte, si bien goza de autonomía funcional, presupuestal y patrimonial, deriva de una Ley secundaria —Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa-. Por consiguiente, no es un OCA, sino un *organismo* de la Administración Pública Federal.

Igual de importante resulta atender a las posturas partidarias de cada una de las fuerzas políticas que se estudian aquí, debido a su participación, en mayor o menor medida, en la agenda legislativa. De inicio, me centraré en los tres partidos que dominaron la escena política y, por tanto, el Poder Legislativo desde 1997 hasta 2018. Estos periodos coinciden con las dos últimas generaciones de reformas estructurales, las cuales fueron impulsadas —sobre todo la última— por estos partidos. Para lo que establecieron una coalición autodenominada *Pacto por México*.

3.3.2. Perfil y evolución ideológica de los partidos

3.3.2.1. Partido Acción Nacional (PAN)

Comienzo por el Partido Acción Nacional, el cual, es actualmente el partido político más longevo de México. Fundado en 1939, se propuso construir una organización

de ciudadanos frente a la estructura corporativista del Partido de la Revolución Mexicana (PRM). A pesar del origen no confesional de algunos de sus fundadores —Manuel Gómez Morín y Efraín González Luna— este incluyó ciertos principios y una actitud amigable frente al catolicismo (Johansson, 2015).

Su documento fundacional, denominado “Principios de Doctrina”, considera a la iniciativa privada “la más viva fuente de mejoramiento social”. Concebía la relación del Estado y la economía como indisolubles; establecía que el primero debía redistribuir la renta nacional eficientemente, a través de distintos programas sociales, como por ejemplo la seguridad social.

Si bien el PAN tuvo varias reformas a sus documentos básicos y a sus plataformas electorales durante las décadas del siglo XX, me centraré en las que se dieron desde la década de 1980. Ya que este viraje fue el vigente durante los procesos de conformación de los primeros OCA’s, durante la década de 1990 y las que van del siglo XXI.

En 1979, con la aprobación del “Programa Básico” y mediante sus respectivas plataformas electorales de 1982 y 1988, el PAN concebía el papel del Estado en la economía como la de un mero interventor o rector. Teniendo bien claro que éste no debía inmiscuirse en la planificación de la política económica, dejando ésta a la libre competencia de los actores económicos. Dicho de otra manera, el PAN adoptó la postura neoliberal.

En 2002, el PAN renovó sus documentos básicos por primera vez desde 1965, cuando se aprobó la Nueva Proyección de Principios de Doctrina. De igual forma, en 2004 se elaboró el Programa de Acción Política. Ambos documentos se pronunciaron por un modelo de desarrollo orientado al exterior. Una política

industrial “[...] que nos inserte exitosamente en la globalización, compitiendo con los productos y servicios que potencien nuestras ventajas” (Johansson, 2015:98).

Por tanto, con base en la tipología clásica del espectro político, podemos denominar al PAN como un partido de *derecha*. Después del análisis podremos determinar su posición en el clivaje soberanismo versus globalismo.

3.3.2.2. *Partido Revolucionario Institucional (PRI)*

Se piensa comúnmente, que este es el partido con mayor antigüedad en México ya que sus predecesores, el Partido Nacional Revolucionario (1929) y el PRM (1938), surgieron antes que el PAN. No obstante, en sentido estricto, el PRI aparece en 1949, mientras que el PAN diez años antes. Empero, muchos de los principios básicos de su “abuelo”, el PNR, son recuperados: mejora de la defensa de las mayorías, defensa de la soberanía e intervención del Estado en la economía.

Al igual que con el PAN, omito las reformas ideológico-programáticas de la mayor parte del siglo XX hasta las acaecidas en la década de 1980. Así, tenemos que, desde la crisis de 1982, se implementó un severo programa de austeridad para estabilizar la economía (y cumplir con los compromisos externos adquiridos con los organismos financieros internacionales). Acto seguido, se emprendió un “ajuste estructural” de la economía que cristalizó en la privatización de diversas empresas del sector público que estimularon considerablemente la inversión extranjera (Camp, 2007).

Ante este cambio de paradigma, el PRI adecuó, desde 1984 sus planteamientos respecto a la relación Estado-economía. Los documentos aprobados por la XII Asamblea Nacional Ordinaria limitaron el papel del Estado en la economía. Se introdujo la diferenciación entre áreas estratégicas —de competencia exclusiva del

sector público— y áreas prioritarias —las cuales estaban abiertas a la participación tanto del sector público como del privado (Johansson, 2015:90).

Para 1993, sus documentos básicos consideraban que el nuevo contexto internacional vigente —globalización, internacionalización de los mercados y el surgimiento de nuevas tecnologías— obligaba a una reorientación de los valores, tesis y programas de las acciones del partido (PRI:1993).

Las reformas a sus documentos básicos de 2001, 2005 y 2008 han reafirmado este modelo. Sin embargo, han introducido también novedades como la demanda de un “Estado fuerte y eficaz” y la adopción de “un nuevo nacionalismo”, que conciba a la soberanía como el fundamento estratégico para influir en el proceso de globalización (Knight, 2018).

Si nos atenemos meramente a la declaración discursiva del partido, podemos concluir que, dentro del espectro político clásico, se consideraría de centro-izquierda. Dentro del clivaje, objeto de este estudio, se pronuncia a favor del soberanismo. Sin embargo, la evaluación de nuestro análisis programático-legislativo determinará su posición fáctica y no discursiva.

3.3.2.3. *Partido de la Revolución Democrática (PRD).*

De los tres partidos imperantes en el sistema político durante el siglo XX, este fue el de más reciente creación. Como podemos observar, la década de los años 80 del siglo XX fue muy intensa respecto a los cambios políticos globales y, por ende, locales. En este contexto, se presenció un profundo conflicto en el PRI, en el que se confrontaron dos facciones: la de tradición nacionalista —soberanista—, que expresó descontento tanto por la falta de democratización interna del partido como por la manera en que éste se posicionaba frente a las presiones del exterior.

Su antítesis, fue la corriente tecnocrática que consideraba las políticas proteccionistas obsoletas e incompatibles con la competitividad internacional. Resultaba igualmente obsoleta, bajo esta perspectiva, la vieja estructura burocrática del Estado y se propugnaba por una reforma administrativa. Los principales actores de estas propuestas fueron Ifigenia Martínez, Porfirio Muñoz Ledo y Cuauhtémoc Cárdenas, integrantes de la llamada Corriente Democrática. Esta se escindió, finalmente, del PRI y conformaron la coalición llamada Frente Democrático Nacional, que aglutinó a varias organizaciones políticas y sociales de centro-izquierda.

Esta facción vuelta partido compitió en las elecciones presidenciales de 1988. Que resultaron, junto a las de 2006, unas de las más caóticas y turbias de nuestra historia reciente. Teniendo en común ambas las altas sospechas de fraude y falta de legitimidad de las autoridades electorales. Extensa literatura hay respecto a este proceso, por lo que no ahondaré más al respecto.

En 1989 se constituye el PRD propiamente y en su *Declaración de Principios* (1990) afirmó que el Estado debía ser responsable de erradicar la miseria —justicia social—, redistribuir el ingreso y manejar dos instrumentos clave: la empresa de sector público y un conjunto de regulaciones.

Johansson (2011:100) puntualiza que durante la revisión de los documentos básicos del PRD se podía distinguir una preocupación clara por adecuar elementos importantes de su ideología al nuevo contexto internacional. Esto es patente, sobre todo, en las reformas a su Declaración de Principios. En que el Programa de Acción tomó un viraje respecto a su concepción de la relación Estado-economía, proponiendo una reconfiguración de su papel como “rector, regulador y promotor del desarrollo” (PRD:1998). Este partido finalmente perdió su registro en los comicios federales de 2024.

3.3.2.4 *Partido del Trabajo (PT)*

Este partido surgió el 8 de diciembre de 1990 al agrupar diversas organizaciones sociales como los Comité de Defensa Popular de Chihuahua y el Comité de Defensa Popular de Durango, el Frente Popular de Lucha de Zacatecas, el Frente Popular «Tierra y Libertad» de Monterrey, la Unión Nacional de Trabajadores Agrícolas (UNTA), la Coordinadora Nacional «Plan de Ayala» y el Movimiento Magisterial Independiente.

Sus líneas ideológicas se resumen en los aparatos denominados "Línea de Masas" y "Poder Popular" de su Declaración de Principios. En estos se destaca que es la línea de masas el principio fundamental de su trabajo, así como la "Concepción Integral de Vinculación con el pueblo, de orientación de sus luchas, y de sistematización de sus experiencias"; "que la democracia directa y centralizada es el sustento del poder del pueblo", "el que se ha de desarrollar política, económica y culturalmente, como condición de un México independiente, próspero, justo y democrático"; persigue por último el bienestar económico y social, construyendo en sus organizaciones y conquistado éste, a partir del movimiento urbano popular, a través del cual han podido mejorar sus condiciones de vida, y lucha por la propiedad social y "la posesión social de los recursos naturales y los medios de producción" (D.O.F 31/01/1991).

Conforme a la Declaración de Principios reformada durante el 5º Congreso Nacional celebrado el 27 de mayo de 2023, se establece en el apartado "Soberanía Nacional" se establece lo siguiente:

El Estado debe retomar su carácter rector de la economía Nacional. Progresivamente se podrá recuperar aquellas áreas estratégicas para el desarrollo nacional, como el sector bancario-financiero, energético y las comunicaciones, entre otras. Esta nueva situación permitirá que la Política Exterior de México, sujeta a los principios rectores contenidos en

el artículo 89, fracción X, sea propositiva y generadora de nuevas relaciones ya que la soberanía será recuperada a plenitud y nos pondrá en un plano de igualdad y respeto con las demás naciones (PT, 2024:9)

De lo anterior se infiere entonces que este partido, ideológicamente, se posiciona en el polo *soberanista*.

3.3.2.5 Partido Verde Ecologista de México (PVEM)

Este partido surgió en 1986 y participó por primera vez en las elecciones federales de 1991. La Declaración de Principios presentada ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral el 6 de marzo de 1991 se establece categóricamente "La obligación de no aceptar pacto o acuerdo que lo sujete o subordine a cualquier organización internacional, o lo haga depender de entidades o partidos políticos extranjeros o nacionales"(D.O.F. 06/03/1991).

El desarrollo económico que requiere el país exige un ejercicio responsable de la soberanía, de tal manera que desarrollo nacional no signifique pérdida de soberanía. En conclusión, el PVEM se manifiesta por la independencia política, económica y cultural de nuestro país. Por la no intervención de gobiernos y/o entidades extranjeras en los asuntos que sólo a los mexicanos nos corresponde resolver. La gran interrelación internacional no debe ser motivo ni excusa para vulnerar la independencia nacional (PVEM, 2023).

De la revisión de estos documentos básicos, el partido en cuestión tiene una postura soberanista

3.3.2.6 Partido Movimiento Ciudadano –antes Convergencia- (MC)

Este partido surgió bajo el nombre *Convergencia por la Democracia* se fundó en 1999 y en 2002 recortó su nombre sólo a *Convergencia*. La nueva declaración de principios, respecto al tema de la soberanía se estipuló:

Preservamos nuestra soberanía porque es condición de libertad y de justicia, asegurando la vigencia del Artículo 39 Constitucional que confiere a la nación el manejo de sus asuntos políticos, sociales, económicos y culturales y en las decisiones que sobre ellos se adopten, prevalecerá el interés de la nación por encima de cualquier otro de carácter particular e inclusive sobre las pretensiones derivadas del carácter global de la economía, en cuanto éstas menoscaben o pongan en riesgo la independencia y la dignidad de la nación, o se atente contra la integridad territorial, de nuestros mares y plataformas continentales y de nuestros recursos naturales (Convergencia, 2002:7).

Posteriormente, en 2011, este partido se reformó al actual *Movimiento Ciudadano* al aprobarse en su Tercera Asamblea Nacional Extraordinaria modificaciones a sus Estatutos, Declaración de Principios y Programa de Acción. La transformación adquirió validez legal al ser publicada el 17 de octubre de 2011 la Resolución del Consejo General del entonces IFE (D.O.F 17/10/2011).

Lo que llama poderosamente la atención en esta transición bajo la luz de este estudio, es que en la *Declaración de Principios* se elimina el apartado sobre *Soberanía* y se crea un apartado sobre *Internacionalismo* que refiere a la inserción estratégica de México en el mundo globalizado (MC,2011:24). Así, puede apreciarse un viraje respecto a la postura dentro de la contradicción estudiada hacia el globalismo.

3.3.2.7 Partido Nueva Alianza (PANAL)

Este partido obtuvo su registro como partido político nacional al publicarse el 10 de mayo de 2006 en el Diario Oficial de la Federación la Resolución del Consejo General del entonces IFE. Este partido fue el resultado de la conformación de las organizaciones sociales *Asociación Ciudadana del Magisterio*, *Conciencia Política* y *Movimiento Indígena Popular*.

En su Declaración de Principios presentada en 2006 se encuentra lo siguiente:

Los principios de no intervención y soberanía, ejes centrales de nuestra relación con el mundo, deben ser defendidos con el fin de mantener nuestra autonomía y aprovechar los aspectos del libre mercado útiles para enfrentar los problemas nacionales. Consideramos fundamental una relación respetuosa entre México y las demás naciones soberanas, como

base para promover la cooperación e interacción económica y política que aceleren el desarrollo por medio de tratados bilaterales y multilaterales, vemos a la integración económica global como una gran oportunidad para el desarrollo económico en donde defendemos el pleno derecho de movilidad de bienes, servicios y personas.

Somos conscientes de los beneficios que traen los procesos de integración regional y de cooperación internacional, liderados por la Organización de Naciones Unidas, La Organización Mundial de Comercio, el Banco Mundial y de organismos regionales como la Organización de Estados Americanos y el Banco Interamericano de Desarrollo (Nueva Alianza, 2006:1).

Llama la atención que dicho partido expresamente manifestara una postura a favor de la soberanía nacional para en el siguiente párrafo manifestar proclividad a la integración económica regional y el liderazgo de organismos internacionales. Este planteamiento es contradictorio con lo expresado en el primer párrafo.

En la Declaración de Principios reformada en 2015, este partido se autodefinió como “liberal, reformador, transformador, moderno y dinámico. Atento a los cambios sociales y a las necesidades de las presentes y futuras generaciones, es sensible al acontecer que día a día se suscita tanto en la esfera nacional como en la comunidad internacional (Nueva Alianza, 2015: 7).”

Respecto al tema de la soberanía, estableció:

Estamos convencidos de que, a través del multilateralismo, con la firma y ratificación de tratados internacionales y de su inserción en Organizaciones y Organismos Internacionales, México puede construir alianzas para consolidar la seguridad internacional y la cooperación científica y técnica, social, cultural y económica.

Reiteramos nuestra confianza en un orden mundial fundamentado en el efectivo cumplimiento del derecho internacional, liderado por la Organización de Naciones Unidas (ONU), la Organización Mundial de Comercio (OMC) y todos los organismos internacionales que contribuyan al desarrollo humano sustentable, con un mayor equilibrio

entre las potencias y el resto de los países, en el que estos tengan más posibilidades de expresar y hacer valer sus intereses legítimos (Nueva Alianza, 2015: 36).

Así, con la revisión de ambas Declaraciones, se observa la postura de este partido a favor de la recepción de insumos internacionales e integración regional en materia económica y de Derechos Humanos. Por tanto, se observa una clara tendencia globalista. Esta agrupación política desapareció en 2018.

3.3.2.8 Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA)

Este partido inició como una asociación civil que obtuvo su registro como partido político el 9 de julio de 2014 cuando el Consejo General del INE emitió la resolución de reconocerlo como partido político nacional.

En la primera versión de su Declaración de Principios presentada en 2013 manifiesta: “MORENA forma parte de las luchas del pueblo de México, en defensa de la soberanía, el patrimonio colectivo, la dignidad, la justicia, la democracia y el bienestar del pueblo. Luchamos por nuestra independencia y defendemos la soberanía nacional (MORENA, 2013:4)”.

En el citado documento no se ahonda más en el tema de la soberanía ni se hace alusión alguna a organismos internacionales como sí se observa en el caso de otros partidos.

En la más reciente versión de la declaración en comento se encuentra la siguiente afirmación:

Más allá de su propio funcionamiento, morena repudia toda injerencia de instituciones públicas o privadas en los asuntos públicos de México y condena las campañas de desinformación contra nuestro país por parte de instancias gubernamentales, académicas y sociales o medios informativos del exterior (MORENA,2023:5).

En esta no solo se reafirma la postura soberanista de este partido, sino que se advierte cierta confrontación con actores internacionales. Por tanto, discursivamente MORENA se encuentra dentro del polo soberanista.

3.5. Conclusiones

Los efectos del globalismo modifican cada una de las dimensiones de la realidad social e incluso individual. El Estado se ha redimensionado y también reconceptualizado. Lejos está de ser aquella figura de Estado Soberano que concibió Hobbes o de la concepción de Estado Liberal Moderno que surgió después de las revoluciones del siglo XVIII.

En una era donde el Estado debe buscar la supervivencia de su Soberanía, frente a las diversas corrientes del globalismo, corresponde a los actores políticos nacionales —representados por los partidos— tomar posturas contundentes frente a este conflicto o clivaje. Como ya vimos, a lo largo de este capítulo, los actores políticos nacionales no son ajenos a las influencias externas, lo que impacta también en su comportamiento, ya sea de opositores o aliados del gobierno.

Extensos estudios, como los ya citados, explican cómo estas influencias promueven y obligan a que los partidos —así se sitúen a la izquierda o derecha del espectro político clásico— converjan tanto en sus programas de gobierno, como en el diseño de políticas públicas. Lo que invalida o desvirtúa la concepción clásica para explicar el comportamiento de los partidos.

Tales investigaciones son escasas en nuestra región latinoamericana y las que existen se enfocan, específicamente, en el área de administración y políticas públicas. El presente trabajo retoma tal metodología, virando el enfoque de estudio: de políticas públicas a la revisión de su agenda programático-legislativa. Tomando de base el análisis de sus documentos básicos, plataformas electorales, iniciativas

presentadas que se fundamentan en temas internacionales y que han derivado en la creación OCA's. Considero, también, para mi análisis los puntos de acuerdo y los trabajos respectivos en las comisiones parlamentarias.

Después de la breve revisión que se presentó de los partidos políticos existentes hasta 2018, se observa que éstos se han posicionado respecto a la globalización y sus diversas facetas, en torno a cómo incorporarlas o bloquear su adopción al sistema mexicano. Al menos hasta 1998, se consideraba que las ideologías partidarias aún estaban bien definidas.

Prud'homme (citado por Johansson,2011) partiendo de una comparación entre los tres partidos predominantes en las elecciones federales de 1997, concluye que no se observa la tendencia a la reducción del grado de polarización ideológica que caracteriza a los sistemas políticos contemporáneos.

Así, en el siguiente capítulo se revisará el origen e instalación de un órgano paradigmático en México: la CNDH. Igualmente, se analizará el papel de los partidos en el Poder Legislativo en su instauración y consolidación desde una perspectiva teórica. Lo que me permitirá detectar los factores exógenos incorporados en el sistema político mexicano a través de este OCA.

Mediante el análisis de los partidos, por medio de los documentos descritos y de su trabajo legislativo respecto a tales insumos, podremos identificar claramente sus tendencias en la contradicción soberanismo-globalismo, así como en la creación de los OCA's estudiados.

CAPÍTULO IV.

EL DISEÑO DE LA CNDH: COMPROMISOS INTERNACIONALES Y AGENDA PARTIDARIA LEGISLATIVA (1990-2011)

4.1 Introducción

Una vez cimentadas las bases teóricas de las tres variables a analizar en este trabajo –globalización política, órganos constitucionales autónomos y agenda partidaria-legislativa-, así como los nexos causales entre ellas, en el presente capítulo inicio la presentación de algunos estudios de caso, donde podré observar la interrelación de los mencionados elementos para el caso mexicano. De manera, además, que pueda reconocer cómo es que los partidos políticos mexicanos, mediante su posicionamiento respecto a temas globales y la inclusión o bloqueo de los insumos internacionales en su agenda, incluyen en el sistema político y constitucional mexicano tales compromisos. Dando pie al surgimiento de OCA's especializados en las materias correspondientes.

Para ello es necesario que evidencie, en primera instancia, el ordenamiento jurídico internacional en las materias estudiadas. Para el presente capítulo me interesa revisar el ordenamiento internacional en materia de Derechos Humanos y su relación teórica con la democracia a nivel jurídico y político. Posteriormente, mostraré la implementación de dicha agenda internacional dentro de los sistemas político y constitucional mexicanos, mediante la revisión de su instrumento específico de implementación, siendo tal el respectivo OCA.

Finalmente, analizo el posicionamiento de los partidos políticos mexicanos a través del estudio de sus documentos básicos, sus plataformas electorales y sus programas de gobierno⁹.

4.2 Derecho Internacional de los Derechos Humanos y su adecuación en la región latinoamericana

Como se mencionó en capítulos anteriores, desde las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial se evidenció una preocupación de la comunidad internacional por evitar que eventos como los que sucedieron durante el conflicto, y que atentaron gravemente contra la dignidad humana, volvieran a repetirse.

La recién creada Organización de Naciones Unidas (1945) fue la punta de lanza para la creación de un ordenamiento jurídico y político internacional en la materia, mediante la promulgación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Con este documento básico surge una rama particular del derecho internacional público: el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH).

Este se orienta a establecer un ordenamiento fundado en el reconocimiento de estándares de derechos y obligaciones correlativas a los Estados. Para su aplicación en el orden interno y el establecimiento de mecanismos que garanticen su cumplimiento.

Al respecto, Bobbio afirma que esta declaración “contiene en germen la síntesis de un movimiento dialéctico que comienza con la universalidad abstracta de los derechos naturales, pasa a la particularidad concreta de los derechos positivos nacionales, y termina con la universalidad no más abstracta, sino concreta de los derechos positivos universales” (Bobbio, 1991:68).

⁹ Véase la figura 6 mostrada en la introducción general (*proyecto de investigación*)

A partir del surgimiento de este campo particular del derecho internacional público, la protección de los derechos del hombre o fundamentales —denominación tomada de la Revolución Francesa— se reconceptualizó mediante los Derechos Humanos y comenzó a desarrollarse a través de la instrumentación de diversos ordenamientos constitucionales (Castañeda, 2018:20).

Bobbio considera que la democracia y los derechos humanos tienen origen en una coyuntura histórica particular: la modernidad. Para este pensador:

Sin derechos humanos reconocidos y protegidos no hay democracia; sin democracia no existen las condiciones mínimas para la solución pacífica de los conflictos. Con otras palabras, la democracia es la sociedad de los ciudadanos, y los súbditos se convierten en ciudadanos cuando se les reconoce algunos derechos fundamentales.

Los derechos humanos son uno de los pilares en la evolución del Estado moderno y uno de los principales indicadores del desarrollo democrático, entendiendo por éste el mejor estado de cosas producido por la organización social. Efectivamente, la defensa de los derechos humanos —incluyendo tanto los derechos civiles y políticos, como los económicos, sociales y culturales— evidencia el avance democrático de una sociedad y se torna en su prueba más tangible (V.A., 2009:10)

Teniendo presente entonces que los derechos humanos son producto del Estado moderno —de Derecho— debemos periodizar tres generaciones o etapas históricas de su evolución. La primera, que pertenece al período de la literatura clásica y fundacional en la materia, tiene su origen en la Declaración de Virginia (1776) y la de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, en Francia (1789). Esta primera etapa se caracterizó por buscar la limitación del poder del Estado frente al ciudadano.

La segunda etapa se centra en la obligación del Estado de garantizar a los ciudadanos las condiciones materiales para el libre despliegue de su personalidad.

Aquí se comprenden derechos tales como el derecho a la salud, educación, trabajo, seguridad social y a una remuneración razonable (GCI, 2019:16).

Finalmente, la tercera generación se caracteriza por la introducción de los que se denominan derechos humanos difusos o de solidaridad, en los que se incluye el derecho a la paz internacional, a la convivencia armónica entre culturas y a la protección del ambiente y el manejo responsable de los recursos naturales (*ídem*).

Así, desde el punto de vista jurídico, los derechos humanos pueden definirse como la suma de derechos individuales y colectivos reconocidos por los Estados soberanos y consagrados en su legislación nacional y en las normas internacionales de derechos humanos (ODACDH¹⁰-UI¹¹, 2016:19).

Desde el punto de vista de la ciencia política, su estudio cobra relevancia ya que definen las relaciones entre los individuos y las estructuras de poder, especialmente el Estado. Delimitan el poder de éste y le exigen adoptar medidas positivas que garanticen condiciones de protección, respeto y promoción de estos.

Sin embargo, los compromisos adquiridos por los Estados implican obligaciones también positivas, que son todas aquellas relacionadas con un rol proactivo del Estado por proteger y promocionar los derechos humanos. Del mismo modo también acarrea obligaciones negativas, que consisten en la abstención del Estado de interferir para respetar y facilitar el goce del derecho. El conjunto de obligaciones positivas y negativas conforman lo que se conoce como la tríada de obligaciones, contenidas en el deber del Estado de proteger, respetar y cumplir con los derechos humanos (Gould y Shelton, 2013).

¹⁰ Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos

¹¹ Unión Interparlamentaria

El estudio de los derechos humanos —y la recepción del DIDH en los sistemas político-jurídicos nacionales— se puede dividir en: 1) su protección material o sustantiva y 2) sus garantías o mecanismos de protección. Ambas a nivel nacional, regional e internacional (Castañeda,2018:18). Dentro del primer rubro se contemplan los diversos ordenamientos jurídicos en la materia, tanto nacionales como internacionales. Por otra parte, las garantías o mecanismos de protección hacen referencia a las instituciones concretas, igualmente nacionales como internacionales, que se encargan de proteger y garantizar el ejercicio de estos derechos.

4.2.1. Mecanismos internacionales de DH: normativa y diseño de las APA's de Derechos Humanos

El ordenamiento jurídico internacional universal en materia de Derechos Humanos contempla nueve documentos básicos:

- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial.
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer.
- Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.
- Convención sobre los Derechos del Niño
- Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares.

- Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
- Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas Contra las Desapariciones Forzadas.

Conforme a esos tratados universales, se configuran también mecanismos de protección en la materia mediante organismos multilaterales regionales tales como: el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, al amparo de la OEA; la Liga de Países árabes (1945); el Consejo de Europa (1949); la Unión Africana (1963) y la Organización de la Conferencia Islámica (1971).

De los mismos tratados —universales y regionales— se derivan, a su vez, otros acuerdos. A los que se les ha denominado *protocolos*; en estos se especifican facultades, atribuciones y mecanismos del tratado relacionado. Tales protocolos no tienen los efectos jurídicos vinculantes que sí tienen los tratados. Sin embargo, forman parte del *corpus iuris* del Derecho Público Internacional en materia de Derechos Humanos.

La expresión “*corpus iuris* de los derechos humanos” es una aportación de la Corte Interamericana a la doctrina internacional. En la Opinión Consultiva OC-16/1999, la Corte manifestó que tal *corpus* del Derecho Internacional de los Derechos Humanos está formado por un conjunto de instrumentos internacionales de contenido y efectos jurídicos variados —tratados, convenios, resoluciones y declaraciones— (O’Donnell, 2007:57).

Tales instrumentos comparten tres características fundamentales (*ídem*: 56):

- Reconocen una amplísima gama de los derechos fundamentales, incluidos los de carácter civil, político, social económico y cultural.
- En el momento de su creación carecían de carácter vinculante.

- Son considerados hoy en día por los órganos internacionales competentes como manifestaciones del derecho consuetudinario, vinculantes jurídicamente para todos los Estados Partes en la ONU y la OEA en el sistema interamericano.

De este *corpus*, el 80% de los 193 países miembros de la ONU ha ratificado cuatro o más de los mencionados tratados universales (Color,2013:21). México, por su parte, ha ratificado nueve de ellos. Como puede observarse, la positivización de los derechos humanos es vasta, sin embargo, no es suficiente para garantizar categóricamente que se hagan valer y se cumplan. Bobbio considera que:

“El problema que se nos presenta, en efecto, no es filosófico, sino jurídico y, en sentido más amplio, político. No se trata tanto de saber cuáles y cuántos son estos derechos, cuál es su naturaleza y su fundamento, si son derechos naturales o históricos, absolutos o relativos, sino cuál es el modo más seguro para garantizarlos, para impedir que, a pesar de las declaraciones solemnes, sean continuamente violados”. (*ídem*: 64)

En este sentido, Ferrajoli coincide con Bobbio al afirmar que aun cuando su proclamación sea de rango constitucional, si no existe garantía para ese derecho, no existe tal derecho (Ferrajoli,2016:59). De igual manera, Rawls agrega que los derechos positivados no están sujetos a los regateos políticos (Rawls,2003:4).

Estos pensadores afirman la necesidad de la existencia de mecanismos institucionales que hagan efectiva la garantía de los derechos humanos. Asimismo, la necesidad de que estos estén fuera del alcance de los diversos intereses políticos, lo que coincide con los fundamentos de creación de APA's y OCA's, tal cual como se vio en el segundo capítulo.

En la misma tesitura, se encuentran los Principios Relativos al Estatuto y Funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos, conocidos como *Principios de París*, los cuales son resultado

del *Primer Taller Internacional de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos*, celebrado en París, en octubre de 1991.

Las normativas que contemplan los Principios de París y que observamos en diversos países de la región —incluidos México con la CNDH— pueden ser divididas en los siguientes criterios o categorías: (González, 2011:104-105):

1) *Competencias y atribuciones*. Establece que una institución con este carácter debe estar autorizada para poder supervisar cualquier situación en la que se encuentre una violación a los derechos humanos.

2) *Composición y garantías de independencia y pluralismo*. La composición de la institución y la elección de sus miembros deberán ajustarse a un procedimiento que ofrezca todas las garantías para asegurar la representación pluralista de las fuerzas sociales interesadas en la promoción y protección de los derechos humanos. Así como también que la institución disponga de la estructura necesaria para lograr el correcto desempeño de sus funciones, teniendo de igual forma como fin lograr su autonomía respecto del Estado y no tener una dependencia financiera que pudiera limitar sus funciones. Y, por último, en lo referente al nombramiento de las personas que estarán al mando de las instituciones, deberá comunicarse mediante acto oficial en el que se señalará la duración del mandato.

3) *Modalidades de funcionamiento*. Entre las que se encuentran: examinar cada uno de los asuntos dentro de su competencia; recibir todos los testimonios y obtener todos los documentos necesarios para el examen de los asuntos sometidos a su competencia; dirigirse a la opinión pública para dar a conocer los resultados de sus opiniones y recomendaciones; reunir a sus miembros de manera regular y cada vez que sea necesario. Estar en coordinación y mantener comunicación con los demás órganos de carácter jurisdiccional o de cualquiera otra índole

encargados de la protección de DH. Además, establecer relaciones con las organizaciones no-gubernamentales que se ocupan de la protección y promoción de los DH.

4) *Principios complementarios relativos al estatuto de las comisiones dotadas de competencia cuasi jurisdiccional.* La comisión podrá estar facultada para recibir y examinar denuncias y demandas de los particulares; también pueden acudir a ella las organizaciones no-gubernamentales, las asociaciones de sindicatos, etcétera. En tales casos, las funciones que se les encomiendan buscarán siempre soluciones de conciliación para las partes, informar a los reclamantes de sus derechos y de los recursos de que disponen y por otro lado transmitir a las autoridades competentes las denuncias que conozcan, así como formular recomendaciones

En la región latinoamericana, podemos encontrar casos paradigmáticos de la preponderancia que adquieren en los sistemas nacionales los estándares y normas internacionales en materia de Derechos Humanos. Lo que se traduce en una recepción formal y sustantiva de los mismos. Por un lado, la recepción formal ha estado marcada por acuerdos constitucionales diferenciados. Como ejemplo de esto, cito la recepción del DIDH por parte de las principales experiencias constitucionales de la región (Nash y Núñez, 2017:185). Por otro lado, varias de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos –INDH- surgidas en la región cumplen con todos o la mayoría de los rubros mencionados de los *Principios de París*. Conformando casos modélicos en cuanto a materia de derechos humanos se refiere.

Claudio Nash Rojas y Constanza Núñez Donald, en su estudio titulado *Recepción formal y sustantiva del derecho internacional de los derechos humanos: experiencias comparadas y el caso chileno* (2017), centran su análisis de las formas de inclusión del DIDH en cinco países. Que, entre otras cosas, comparten raíces entre

sus sistemas jurídicos —sistemas codificados— y han tenido cambios similares constitucionales en la materia, de manera casi sincrónica. Asimismo, dichos países estarían sujetos a los mismos sistemas de protección internacional de los DH —universal y regional— (*ídem.*: 186). Siendo estos Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Perú.

Recojo a continuación, una revisión general de las instituciones especializadas en materia de Derechos Humanos en la región latinoamericana. Asimismo, hago una semblanza de la relación entre la recepción del DIDH y el tipo de institución especializada que implica crearse para su garantismo. Por lo demás, el objetivo del análisis es mostrar la manera en que la incorporación al régimen internacional de los sistemas político-constitucionales de la región se dio en la coyuntura histórica de los procesos de transición/extensión democrática como fenómenos de la globalización política.

Cuadro 4.1. Revisión regional de APA's y OCA's especializados en materia de Derechos Humanos

País	Artículo Constitucional	Ley o Decreto	Año de última reforma	Institución	Grado de autonomía	Relación con poderes
Argentina	75,86	Ley 24.284	2015	Defensoría del Pueblo de la Nación	Constitucional	Sin relación directa con los poderes tradicionales
Bolivia	218	Decreto Supremo No 1397	2021	Defensoría del Pueblo	Constitucional	Sin relación directa con los poderes tradicionales
Brasil	Art. 134	Ley 132/2009	2013	Defensoría Pública de la Unión	Constitucional	Sin relación con los poderes tradicionales
Chile	Art. 1	Ley 20.405	2010	Instituto Nacional de Derechos Humanos	Autonomía funcional y patrimonial	Sin relación formal, aunque el Presidente de la República designa a dos comisionados.
Colombia	Art. 93	Ley 1712	2019	Consejería Nacional para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales	Autonomía técnica y funcional	Dependiente del Poder Ejecutivo
Costa Rica	Art.7	Ley 7.128	2017	Departamento de Derecho Internacional y Derechos Humanos	Autonomía funcional y administrativa	Adscrita al Poder Judicial
Ecuador	Art. 214	Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo	2008	Defensoría del Pueblo	Autonomía jurídica, presupuestaria y funcional (art 215 constitucional)	OCA
El Salvador	Art. 62	Decreto 183	2006	Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos	Autonomía patrimonial, administrativa y financiera.	Dependiente del Ministerio Público
Guatemala	Arts. 273,274 y 275	Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República y del procurador de	2009	Comisión de Derechos Humanos / Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos.	Constitucional/ técnica y administrativa	La Comisión es OCA/ Procuraduría adscrita al Poder Legislativo.

		los Derechos Humanos				
Honduras	Arts. 59	Ley Orgánica del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos de Honduras	1995	Comisionado Nacional de los Derechos Humanos de Honduras	Constitucional	OCA
México	Arts. 1 y 102 apartado B	Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos	2011	Comisión Nacional de los derechos Humanos	Autonomía constitucional	OCA
Nicaragua	Art. 28	Ley de Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos	2023	Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos	Autonomía funcional y administrativa, defensoría del pueblo Paraguay	Adscrita a la Procuraduría General de la República
Paraguay	Art. 246	Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo	1995	Defensoría del Pueblo de la República del Paraguay	Constitucional	Sin relación con los poderes tradicionales
Perú	Arts. 161 y 162	Ley 26520	1993	Defensoría del Pueblo	Constitucional	Sin relación con los poderes tradicionales
República Dominicana	Art. 7	Ley 19-01	2009	Defensor del Pueblo	Funcional, administrativa y presupuestaria	Sin relación con los poderes tradicionales
Uruguay	Art. 7	Ley 18.446	2019	Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo	Autonomía técnica	Adscrita al Poder Legislativo
Venezuela	Art. 281	Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo	2015	Defensoría del Pueblo	Constitucional	OCA (perteneciente al Poder Ciudadano)

Fuente: elaboración propia con base en la revisión de las constituciones y leyes en materia de Derechos Humanos de cada país

Los casos anteriores, salvando las diferencias, son un ejemplo claro de cómo los insumos del sistema político y jurídico internacional se asimilan en los sistemas políticos y jurídicos nacionales. Si bien no todos los países han elevado a rango de OCA a sus organismos no jurisdiccionales de protección de los DH, si observamos tres puntos comunes en este sentido:

a) la consideración de los derechos humanos, así como de los tratados internacionales en la materia, en sus respectivas constituciones; b) el surgimiento de instituciones con algún grado de autonomía en cuanto a la protección no jurisdiccional. Destaca que, de los diecisiete casos revisados, cinco de estas instituciones están adscritas a algún Poder y el resto son autónomas de; c) que la mayoría de los órganos autónomos surgieron durante los procesos de transición democrática de finales del siglo XX.

Como afirman Nash y Núñez (*ídem*:185), la centralidad de la temática de los derechos humanos dentro de la región, en las últimas tres décadas, se ha traducido en una recepción formal y sustancial de los derechos humanos. De igual manera, la recepción formal ha estado marcada por acuerdos constitucionales diferenciados en materia de recepción del DIDH, de acuerdo con las principales experiencias constitucionales de la región. Por su parte, la experiencia jurisprudencial sustantiva sí ha tenido ciertos elementos comunes, lo que se logró a través de instrumentos de interpretación.

Al respecto, Boaventura de Sousa Santos señala que en algunos países latinoamericanos —más que en otros, obviamente— hay fuertes energías internas impulsando las reformas requeridas por el panorama globalizante. En otros, por el contrario, existe una relación de conflicto con ellas, pues en algunos de estos Estados persisten fuerzas de resistencia interna a las reformas constitucionales y políticas, que son necesarias para estar a tono con la democracia del régimen internacional

(Sousa,2009:228). El razonamiento de Sousa Santos hace referencia a la contradicción *soberanismo-globalismo* estudiada en el capítulo tercero de esta investigación.

Considerando los diferentes casos observados, centraré mi análisis en la inserción del DIDH, en tanto indicador de la globalización política, en el sistema político-constitucional mexicano a través de la protección material y los mecanismos de protección de derechos humanos y acceso a la información pública plasmados en los OCA's responsables en la materia. A saber, la Comisión Nacional de Derechos Humanos —CNDH— y el Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos —INAI.

4.3 La recepción del DIDH en el sistema político-constitucional mexicano

Este apartado tiene como objetivo mostrar los factores exógenos que intervienen, por medio del DIDH, en el surgimiento y diseño de la CNDH, la cual configuró la protección no jurisdiccional de los DH, en respuesta a los compromisos internacionales suscritos por el Estado mexicano en materia de DH.

Los mecanismos de protección de los DH se clasifican en dos vertientes, jurisdiccionales y no jurisdiccionales. Los primeros, son aquellos que tienen implicaciones jurídicas directas y están a cargo de jueces y tribunales. Los segundos, provienen de instituciones públicas facultadas para la protección de los DH y sus resoluciones no tienen carácter jurídico vinculante (Carpizo,2012). Al titular de estos órganos se le denomina *Ombudsman* u *Ombudsperson*.

El objetivo de este apartado es mostrar las influencias provenientes del sistema político y jurídico internacional en la protección no jurisdiccional de los DH en México, a través del proceso de creación y diseño de la Comisión Nacional de Derechos Humanos —CNDH— como un OCA. De esta manera, tocaré aspectos

históricos de la inserción en la protección jurisdiccional como complemento a la información sobre mi objeto de estudio.

En México, la protección material de los Derechos Humanos puede rastrearse hasta el siglo XIX con la promulgación de la *Ley de Procuraduría de Pobres* de 1847, que promovió Ponciano Arriaga en San Luis Potosí (Oñate,1974). A nivel federal, en 1857 la Constitución consideró los derechos fundamentales, titulado a su primer capítulo “De los Derechos del Hombre”¹².

De igual manera, la Constitución de 1917 mantuvo gran parte del contenido del primer capítulo de su predecesora; con la particularidad que allí los “derechos del hombre” son denominados “garantías individuales”¹³.

Con la reformulación de los derechos fundamentales y garantías individuales por la de derechos humanos descrita en el apartado anterior, se estableció a nivel internacional la protección sustantiva de los DH y sus incipientes mecanismos de protección. Tales fueron suscritos por el Estado mexicano a lo largo de la segunda mitad del siglo XX e inicios del XXI.

En México, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación racial entró en vigor en 1975. En 1981 se ratificaron los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales respectivamente. Mientras que el mismo año, la Convención Americana de Derechos Humanos hizo lo propio.

A partir de los años 80, se ratificaron diversos tratados y acuerdos internacionales en la materia. De suerte que, como afirma Mireya Castañeda (2018:20-21), podemos

¹² Cfr. Constitución de 1857 https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1857.pdf

¹³ Cfr. Constitución de 1917 https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf

observar que la protección sustantiva de los derechos humanos tiene una fuente constitucional y otra internacional.

Así, para la década de 1990 se observan notorios avances en materia de protección no jurisdiccional de DH. Si bien la figura del *ombudsman* ya existía desde 1976 en México, este se limitó a la esfera de los derechos del consumidor siendo parte de la Procuraduría Federal del Consumidor.

4.3.1. Diseño institucional de la CNDH y su constitucionalización con relación a los compromisos internacionales.

En 1990, en el contexto de la extensión democrática mexicana, surgió la CNDH: organismo público desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Dedicado privilegiadamente a la tutela de los derechos humanos, dotándosele adicionalmente de funciones que generalmente no tiene la institución del ombudsman, como la difusión, divulgación, capacitación y fortalecimiento de la cultura de los derechos humanos (González, 2011:107).

Es así, que el ombudsman mexicano finca su actuación en dos grandes vertientes: una relativa a la necesidad de que ninguna violación a los derechos humanos quede impune; y otra de carácter preventivo, que implica una amplia difusión de qué son los derechos humanos y en qué consiste su protección.

El Consejo de la CNDH determinó solicitar, al Presidente del entonces organismo, la preparación de un proyecto de Ley Orgánica, que fue presentado al Presidente de la República. Para 1992 se constituye como organismo autónomo a través de la reforma del Apartado B del Artículo 102 Constitucional y de la publicación de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos. En la que se contempló a esta institución como un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios. También se estipula que el nombramiento de su titular se llevaría a cabo por el

Presidente de la República, con la correspondiente aprobación de la Cámara de Senadores.

Sin embargo, es hasta 1999 que la CNDH se constituye propiamente como un OCA. En la reforma constitucional al Artículo 102, se retiró al Presidente de la República la facultad de nombramiento del titular, pasando ésta al Senado de la República o en sus recesos, a la Comisión Permanente.

Acorde con Carpizo MacGregor, los principales aspectos de la citada reforma son los siguientes (2000,33-37):

- El primer párrafo del nuevo artículo 102, apartado B, supone que los derechos humanos son inherentes a la persona y no *otorgados* por el Estado como sucedía en la redacción anterior;
- Se reconoce que la función de protección y defensa no jurisdiccional de los derechos humanos es necesaria para cualquier Estado democrático, reafirmando a dicho órgano y a sus homólogos de los Estados como organismos técnicos auxiliares para el control constitucional. Debe insistirse que para su funcionamiento ideal no sólo deben ser independientes de los poderes tradicionales sino también de los partidos políticos o de otros grupos o factores reales de poder;
- La autonomía en la gestión presupuestaria. Por esta disposición, la propia CNDH elabora su proyecto de presupuesto, lo envía al Poder Ejecutivo para que lo incluya en el proyecto de presupuesto federal, pero aquel no puede modificar el proyecto de la CNDH. En este último aspecto se difiere positivamente del artículo 76 de la Ley de 1992.

Derivado de lo anterior, se observa que la reforma de 1999 dotó a la CNDH de gran parte de la estructura y autonomía que mantiene hasta hoy, sin contar aún con

la reforma en DH de 2011. Así, este órgano adquirió independencia de los tres poderes tradicionales del Estado y está dotado, en su carácter no jurisdiccional, como mediador entre éstos y los ciudadanos.

Para concluir este breve recorrido dedicado a mostrar cómo el surgimiento de la CNDH deriva del proceso de extensión democrática, en el que la recepción nacional del DIDH jugó un papel importante, mencionaré lacónicamente las reformas a los artículos 1º, 3º, 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 apartado B y 105 de 2011. Ya que me parecen relevantes para la presente investigación.

Tal reforma es de importancia mayúscula para el estudio de la incorporación del DIDH al sistema político-jurídico nacional y, por tanto, de los insumos de la globalización política. De suerte que la reforma al artículo 1º constitucional sitúa a los tratados internacionales en la materia al mismo nivel que la Constitución. Este indicador contundente, junto a la constitucionalización de la CNDH, evidencia la interdependencia progresiva en que se han imbricado el sistema político-constitucional local y el sistema jurídico internacional, siendo el DIDH una de las manifestaciones concretas de este último.

Abonando a lo anterior, es válido rescatar la experiencia del *Primer Taller Internacional de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos*, del cual derivaron en el consenso conocido como *Acuerdos de París*. Este significó un primer paso hacia el desarrollo de estándares internacionales para las INDH. Tales fueron respaldados por la Asamblea General de la ONU en 1993 -Resolución A /48/134- y establecen los siguientes criterios que las INDH deben cumplir:

- Establecimiento con arreglo al derecho primario o la Constitución
- Un mandato amplio para promover y proteger los derechos humanos

- Independencia formal y funcional
- Pluralismo, que representa todos los aspectos de la sociedad.
- Recursos adecuados y autonomía financiera
- Libertad para abordar cualquier problema de derechos humanos que surja
- Informe anual sobre la situación nacional de los derechos humanos
- Cooperación con actores nacionales e internacionales, incluida la sociedad civil

Si escudriñamos entonces en el diseño y las actividades realizadas por la CNDH desde 1990 hasta la fecha, encontraremos entonces que esta institución tiene una alta, sino es que total sincronía con los compromisos establecidos en el acuerdo parisino punto por punto:

- La CNDH fue elevada a rango constitucional en 1999 como ya se mencionó.
- Tiene una amplia jurisdicción administrativa para emitir recomendaciones a los tres poderes públicos
- Posee autonomía de gestión, funcional, patrimonial y administrativa a nivel constitucional
- Anualmente presenta informes de sus actividades, así como del *status* de la protección y garantía de los DH en México
- Tiene un historial de diversas actividades de cooperación con actores internacionales y otras INDH, llevadas a cabo por la Secretaría Ejecutiva

De igual manera, tales estándares pueden ser observados en el diseño del resto de APA's y OCA's encargados de la protección y tutela de otros derechos fundamentales, tales como los derechos políticos y económicos tanto en la región

latinoamericana como en México. Para demostrar tal afirmación utilizaré estos mismos estándares en el análisis de los OCA's estudiados en esta investigación.

Pero no nos adelantemos, resta aún analizar el posicionamiento de los partidos en el sistema político mexicano respecto a los insumos internacionales que dieron origen y su actual diseño a la CNDH.

4.4 Análisis partidario-legislativo (1999-2023)

En este apartado se realizará el contraste y análisis de la agenda partidaria-legislativa de los partidos políticos en México. Tomando en consideración el período estudiado (1999-2023) respecto a las reformas al diseño de la CNDH, para poder observar su posicionamiento en el espectro político planteado en este trabajo. En este caso específico, es menester precisar que si bien la CNDH fue contemplada en la reforma constitucional de 1992, esta seguía siendo considerada un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal; es hasta 1999 que se retira al Presidente la facultad de designar al titular y que se contempla como un OCA. Por tanto, se tomará esta fecha como inicio del análisis.

El análisis de las plataformas electorales y de las iniciativas legislativas de los partidos políticos nos proporciona información para determinar el posicionamiento de los mismos respecto a las influencias del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en el diseño institucional de la CNDH como un OCA. Así, puede observarse la evolución de la postura de los ocho partidos estudiados (PRI, PAN, PRD, CONVERGENCIA/MC, PVEM, PT, PANAL, MORENA) a lo largo del tiempo¹⁴

¹⁴ Los resúmenes de las referencias al DIDH en las plataformas electorales e iniciativas, así como la reproducción textual de las iniciativas aprobadas pueden consultarse en la base en el enlace https://drive.google.com/file/d/1H-1eMxDtjhuzxpp5Fhyq7Cje6nctAs32/view?usp=drive_link

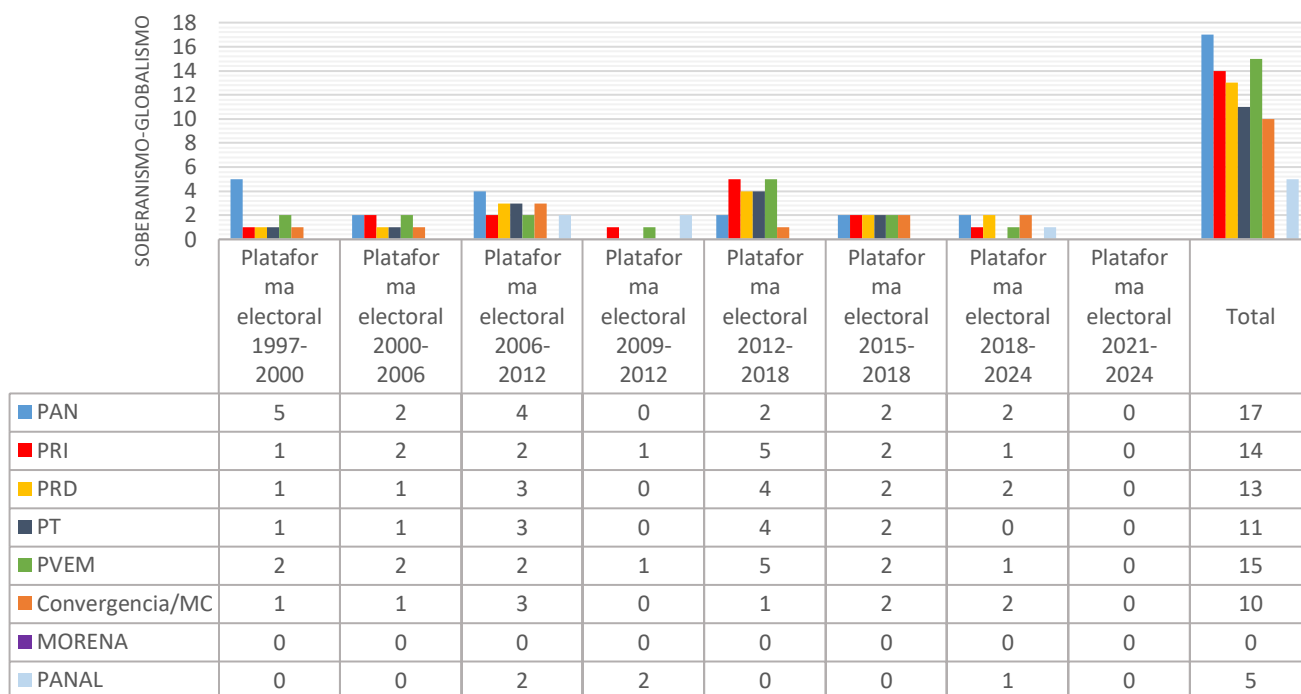
La información presentada comprueba la hipótesis planteada al inicio de esta investigación, por los siguientes motivos:

- a. Se ha presentado una relación de los mecanismos internacionales y regionales que componen el *corpus* del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Estos fueron suscritos y ratificados por el Estado mexicano.
- b. Se ha demostrado también, la existencia de principios y estándares devenidos del sistema político internacional concernientes al diseño de las instituciones de protección no jurisdiccional de derechos humanos. Los ya citados *Acuerdos de París* que el Estado mexicano suscribió.
- c. Mediante la revisión de las plataformas electorales de los partidos políticos mexicanos, así como de las iniciativas presentadas respecto a reformas constitucionales al diseño de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se evidencian las múltiples referencias al DIDH para justificar tales reformas. Lo cual, comprueba la hipótesis planteada al menos para el caso de la CNDH.

Concerniente al tercer punto es menester mencionar que, si bien existen diversos estudios sobre la actividad legislativa de los partidos políticos, no existen en México estudios enfocados a escudriñar sobre la receptividad de los partidos políticos a las influencias internacionales para justificar diseños institucionales de los Órganos Constitucionales Autónomos.

Teniendo esto presente, podemos adentrarnos en el análisis partiendo del posicionamiento de los partidos en su agenda partidaria a través de sus plataformas electorales con relación a la contradicción planteada en el tercer capítulo de este trabajo.

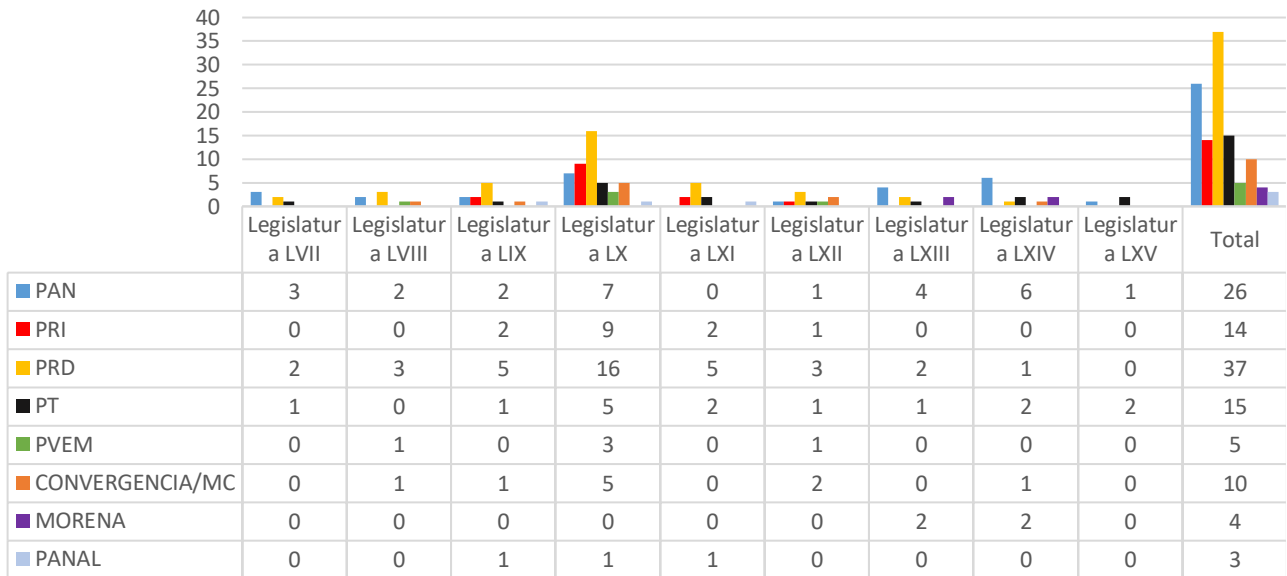
Gráfico 4.1 Posicionamiento partidario relativo a la adopción de mecanismos internacionales para reformar a la CNDH



Fuente: elaboración propia con base en la revisión de las plataformas electorales de los partidos políticos

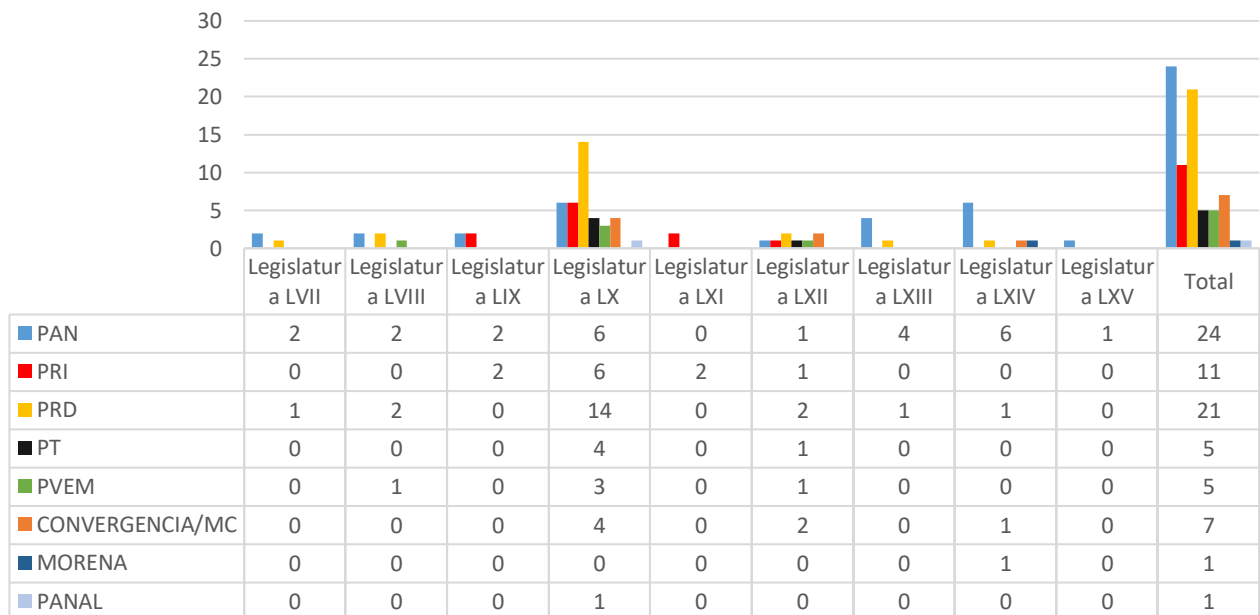
Este gráfico resume la cantidad de menciones a recomendaciones e instrumentos normativos internacionales en materia de derechos humanos que pueden encontrarse en las plataformas electorales para justificar reformas a la CNDH. Lo anterior permite observar el posicionamiento de los partidos con relación a la contradicción soberanismo-globalismo en su agenda partidaria. A mayor cantidad de menciones, se observa una mayor inclinación al globalismo; a menor cantidad de menciones, proclividad al soberanismo.

Gráfico 4.2 Total de Iniciativas de reforma a la CNDH



Fuente: elaboración propia con base en la revisión de las iniciativas de reforma a la CNDH presentadas por los partidos en ambas cámaras.

Gráfico 4.3 Iniciativas de reforma a la CNDH congruentes con lo planteado en plataformas electorales



Fuente: elaboración propia con base en la revisión de las iniciativas de reforma a la CNDH presentadas por los partidos en ambas cámaras.

Los gráficos 4.2 y 4.3 muestran, respectivamente, el total de iniciativas presentadas por los partidos – contemplando o no la normativa internacional y el total de iniciativas que son congruentes con el posicionamiento de la agenda partidista –tanto en los casos que refieren al marco jurídico o recomendaciones internacionales o no-.

Los datos anteriores muestran, de manera general, una alta congruencia entre la agenda partidaria y legislativa detectándose pocas iniciativas no congruentes. Por ejemplo, el PRD presentó un total de 5 iniciativas en la LXI Legislatura – misma en que se elevaron los tratados internacionales en materia de derechos humanos a rango constitucional-; de estas solo una se fundamentó en tratados internacionales, al tiempo que en la plataforma electoral 2009-2012 no refirió a ningún mecanismo internacional para reformar a la CNDH.

Considerando esto, procedo entonces a presentar una valoración general de los partidos políticos conforme a su posicionamiento referente al DIDH derivado del análisis partidario-legislativo presentado:

- PRI. Este partido mostró una alta receptividad a las influencias internacionales. La figura 4.1 nos arroja un total de catorce menciones al DIDH en sus plataformas electorales. De igual manera, la gran mayoría de sus iniciativas de reforma constitucional a la CNDH se fundamentaron en el DIDH. Hasta la LXV Legislatura, el PRI tuvo cinco iniciativas a la CNDH aprobadas fundadas en el DIDH.

Asimismo, mostró una alta congruencia entre su agenda partidaria y legislativa en la materia tal como puede observarse en el gráfico 4.3.

- PAN. Este es el partido que mayor recepción mostró a los estándares y mecanismos internacionales en la materia. Todas sus plataformas electorales – a excepción de las de 2009, 2018 y 2021- lo mencionan, así como sus

iniciativas. Desde la LVII hasta la LX Legislatura, se le han aprobado ocho iniciativas; este partido entonces es el que más influido en el diseño de este OCA. De igual manera, se observa en el gráfico 4.3 una alta congruencia entre sus plataformas e iniciativas; solamente una de sus iniciativas no fue congruente con lo plantado en la plataforma electoral.

- PRD. Mostró ambigüedad concerniente a la adopción del DIDH. En algunas plataformas electorales lo omite en absoluto y en otras lo menciona. Como puede observarse en el gráfico 4.2, se mencionan en trece ocasiones diversos mecanismos y recomendaciones internacionales en materia de DH. Lo mismo sucede con sus iniciativas en la materia. Sin embargo, es el partido que mayor número de iniciativas aprobadas fundamentadas en el DIDH tiene. Hasta la LXV Legislatura, tuvo siete. Del total de 36 iniciativas planteadas en el periodo 1999-2023, 21 son congruentes con lo planteado en sus plataformas electorales. Lo anterior arroja una congruencia media entre sus agendas de acuerdo con el gráfico 4.3.
- PANAL. Este partido mostró una baja receptividad a las influencias internacionales, ya que en sus plataformas se hacían vagas menciones al igual que en sus iniciativas. Solamente tuvo una iniciativa en la materia aprobada fundada en el DIDH, esto durante la LX Legislatura. De igual manera, este partido mostró una alta congruencia entre sus plataformas e iniciativas como se observa en el gráfico 4.3
- PVEM. Como mencioné en el apartado referente a esta institución política, el PVEM mostró ambigüedad ya que sus posicionamientos variaron acorde con sus alianzas partidistas. En todas sus plataformas electorales refiere a algún mecanismo internacional en DH, pero solo presentó iniciativas al respecto en las LX y LXII Legislaturas lo que indica una media congruencia entre la agenda partidaria y la legislativa acorde con los datos del gráfico 4.3.

Concerniente a su tendencia globalista o soberanista, la valoración general que puede hacerse es que mostró una baja receptividad a los mecanismos internacionales en sus iniciativas. A lo largo de su labor legislativa, solo tuvo dos iniciativas aprobadas en la materia referentes al DIDH en la LX Legislatura.

- **Convergencia/MC.** Este partido ha mostrado al igual que el Verde, una receptividad variable dependiendo de sus alianzas políticas. En sus plataformas electorales ha referido al DIDH exceptuando las de 2009, 2018 y 2021, así como en varias de sus iniciativas. Conforme a la información del gráfico 4.3, este partido presenta una congruencia media entre las agendas partidaria y la legislativa. Este partido obtuvo cuatro iniciativas aprobadas referentes al DIDH en la LX Legislatura, tres de ellas junto con otros partidos.
- **PT.** Este partido mostró una receptividad media ya que en sus plataformas electorales no suele mencionar al DIDH ni a la comunidad internacional; sin embargo, en sus iniciativas sí mencionó los mecanismos internacionales en materia de derechos humanos. Esto mismo evidencia que la congruencia entre la agenda partidaria y la legislativa es baja. Tuvo una iniciativa aprobada en la LVII Legislatura (que es aquella donde se elevó a la CNDH a rango constitucional), una en la LIX y tres más en la LX; todas fundadas en el DIDH. Sin embargo, este partido muestra una congruencia baja entre sus agendas; de un total de 15 iniciativas en la materia, solo 5 fueron congruentes.
- **MORENA.** Este partido es el que menos receptividad mostró al DIDH en sus plataformas electorales y las menciones en el PND del presidente López Obrador son muy pocas. Sin embargo, 3 de sus 4 iniciativas en la materia sí refieren al DIDH y ninguna ha sido aprobada. Este partido ha mostrado una baja congruencia entre su agenda partidaria y su agenda legislativa en el tema

de DH; de las 4 iniciativas planteadas solo una es congruente con lo planteado en la plataforma.

4.5 Conclusiones

Después de este resumen de las posiciones partidistas respecto a la recepción del DIDH para fundamentar reformas a la CNDH y a la congruencia entre sus agendas, se tienen entonces los elementos para afirmar que el sistema político mexicano no es omiso a las influencias internacionales; como observamos los partidos muestran distintos grados de aceptación o rechazo de las mismas.

Asimismo, se evidencia como en el diseño institucional del OCA estudiado en este capítulo existe un fuerte componente de las influencias internacionales; lo que se evidencia a través de la comparación entre las diversas iniciativas de reforma constitucional presentadas y las que se han aprobado que tienen como marco de referencia al DIDH, formando así parte de la estructura actual de la CNDH. Por tanto, esto comprueba la hipótesis general.

CAPÍTULO V.

EL INSTITUTO NACIONAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES

5.1 Introducción

Como se ha venido sosteniendo a lo largo del desarrollo de esta investigación, el fenómeno de la redefinición de las funciones del poder que da origen a diversas autoridades autónomas se ha extendido a lo largo del mundo sobre todo en países que han trascendido de regímenes autoritarios a democráticos. En la región latinoamericana y como se sostuvo en el capítulo pasado referente a la CNDH, el surgimiento y elevación de instituciones a rango constitucional tienen por objetivo la garantía y protección de los derechos fundamentales.

En el presente capítulo fiel a la metodología empleada en el estudio de caso anterior, se proporciona una discusión doctrinal respecto al derecho de acceso a la información pública como un derecho humano/fundamental. Aunado a ello, una relación sobre el ordenamiento jurídico internacional universal y regional latinoamericano en materia de transparencia y acceso a la información.

Teniendo presente lo anterior, se procederá con un breve estudio comparativo en la región latinoamericana sobre los mecanismos institucionales encargados de la garantía y protección de tal derecho fundamental haciendo énfasis en el grado de autonomía de cada institución a fin de corroborar la adopción y adecuación de los ordenamientos jurídicos internacionales en la materia a los sistemas jurídico-políticos de los Estados de la región teniendo así un panorama general sobre la tendencia objeto de estudio de esta investigación.

Posteriormente, centro la atención en el caso mexicano evidenciando el grado de adopción del ordenamiento internacional en la materia al sistema jurídico y político

mexicano, así como la repercusión que esto tuvo en el constitucionalismo mexicano dando origen primero al Instituto Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y luego al actual Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Finalmente, el capítulo cierra con el análisis partidario-legislativo que, puntualmente, mostrará al lector el proceso de adopción de los ordenamientos jurídicos internacional y regional en la materia por parte de los partidos políticos y que repercutió en el diseño del OCA objeto de estudio mediante el proceso legislativo de su creación.

5.2 Discusión doctrinal. El derecho de acceso a la información

Sin repetir lo ya establecido en el capítulo anterior sobre el cambio de paradigma de los derechos fundamentales por el de derechos humanos, conviene identificar que el derecho de acceso a la información es considerado como un derecho humano por parte de diversos pensadores.

Fuchs menciona que este es un derecho humano componente clave del derecho a la libertad de pensamiento, expresión y participación política; consistente en el derecho de toda persona a buscar y recibir información en poder de órganos institucionales y empresas del Estado (Fuchs, 2021:12).

De la definición de Fuchs, podemos observar que este es un derecho transversal; es decir, se relaciona con otros derechos fundamentales/humanos. En la misma línea de pensamiento se encuentra la concepción de Sergio López Ayllón, quien afirma que tal derecho se relaciona con la libertad de expresión, los derechos electorales, y en general con la concepción democrática del Estado contemporáneo (López Ayllón, 2006: 7).

De igual manera, Jorge Carpizo y Ernesto Villanueva definen este derecho la garantía fundamental que toda persona posee de atraerse información, informar y ser informada (Citados en Becerril, 2008:27). Así, con base en las anteriores definiciones doctrinales podemos concluir que el derecho de acceso a la información es aquel derecho humano que faculta a cualquier individuo a pedir información de carácter público y de cualquier entidad gubernamental o privada que administre recursos públicos, siendo una obligación positiva del Estado el suministrar efectivamente tal información salvo en casos de seguridad nacional.

Entre los diversos rubros sujetos al escrutinio público se encuentran (Fuchs, 2021:13):

- Programas sociales que puedan beneficiar a personas, familias o comunidades
- Presupuestos anuales, regulares o extraordinarios
- Compras públicas de bienes y servicios
- Contratos y pagos por obras, reparación o mantenimiento de infraestructura
- Planes de desarrollo de proyectos, financiados con fondos públicos
- Documentación que detalle procesos de licitación o concurso publico
- Informes de avance o finalización en la ejecución de proyectos o presupuestos
- Descripción y documentación relacionada con procesos de toma de decisiones
- Organigrama e información referente a las personas encargadas de instituciones o empresas públicas
- Detalles de los servicios que presta la institución
- Escalas salariales para las personas trabajadoras de la institución o sus departamentos
- Estudios de impacto ambiental de proyectos
- Estudios de impacto social de proyectos o políticas públicas.

Este derecho se compone de variados principios para su garantía, destacando:

- *Principio de máxima publicidad.* Refiere a la limitación de las excepciones para el ejercicio del derecho, de modo que la interpretación debe estar orientada a favorecer el acceso a la información; toda negativa debe fundamentarse, por lo que corresponde al Estado la carga de la demostración que la información no puede ser proporcionada.
- *Principio de no discriminación.* Se vincula directamente con el derecho a la libertad de expresión, la cual legitima a cualquier persona para exigir el acceso a la información pública. En este sentido, siguiendo a Villanueva (2003:54) en prácticamente todas las leyes contemporáneas de acceso a la información no es necesario acreditar algún interés directo ni demostrar algún tipo de afectación personal.

Así, acorde con Tenorio (2017: 83-84) este principio comprende tres elementos:

- a) No podrá negarse el derecho a la información pública gubernamental a ninguna persona por cualquier distinción, exclusión o restricción por cualquier motivo que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas,
- b) Tampoco se podrá denegar la realización de ajustes razonables para acceder al derecho de la información,
- c) Para que todas las personas puedan acceder a la información pública gubernamental en igualdad de oportunidades y sin discriminación alguna, las instituciones del Estado mexicano deberán eliminar las barreras que impiden el acceso en los hechos, de modo que deben implementar medidas positivas y compensatorias para hacer efectiva su realización,

- d) Las instituciones públicas deberán observar el principio de máxima publicidad y disponibilidad de la información, esto debe considerar las necesidades de las personas con discapacidad,
- e) Toda persona tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de estos
 - *Principio de calidad de la información.* Por calidad de la información se entiende: a) información actualizada, b) información completa, y c) información veraz.¹⁵
 - *Principio de gratuidad.* No debe haber un cobro de ninguna especie para el acceso a la información.

En diversos mecanismos jurídicos, tanto nacionales como internacionales, se encuentran estos principios normativos incluidos las leyes de transparencia mexicanas; pero no nos adelantemos. La importancia del ejercicio de este derecho para el orden democrático es esencial para su funcionamiento en la medida que la publicidad de los asuntos del Estado permite un mayor escrutinio por parte de los gobernados (Fuenmayor, 2004:7).

Es así como la doctrina, al igual que diversas leyes en la materia consultadas de diversos países latinoamericanos, establecen las siguientes garantías:

- a) Debe ser tomado como derecho fundamental/humano

Debe estar contemplado a nivel constitucional y considerado como un derecho esencial para la construcción de una sociedad democrática (Tenorio, 2017:89)

- b) Órgano garante autónomo

Como ya se explicó en el segundo capítulo de esta investigación, el principal motivo de existencia de las APA's y OCA's es la garantía y protección de

¹⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Gomes Lund y otros vs Brasil https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_esp.pdf

algún derecho fundamental para situarlo fuera de los vaivenes del juego político y tener así una mayor garantía de la tutela de ese derecho. En este caso concreto, la autoridad autónoma encargada deberá velar por la revisión de las negativas de la información, así como de la cultura de la transparencia activa y proactiva de los sujetos obligados (Baltazar y Guerrero; 2005:40-41).

- c) Los procedimientos ante los sujetos obligados y el órgano garante deben vincular directamente a ambos sujetos –activo y pasivo-; deben atenderse con celeridad; deben ser accesibles, gratuitos y recurribles.
- d) Responsabilidades y sanciones a los sujetos obligados.

Desde el punto de vista estrictamente jurídico, es imperativo contemplar sanciones a aquellos sujetos obligados que incumplan con la tutela efectiva de este derecho humano sin justificación. La inexistencia de responsabilidades y sanciones dejarán a este derecho como letra muerta, como una figura meramente ornamental en el sistema constitucional.

5.3 El derecho de acceso a la información pública desde la normativa internacional

Se considera a la *Ley de Libertad de Prensa y Expresión y del Derecho a Acceso a Documentos Públicos* promulgada en Suecia el 2 de diciembre de 1766 como el primer mecanismo legal de acceso a la información pública. Posteriormente la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, producto de la Revolución Francesa de 1789, reconoció el derecho de la sociedad a pedir cuentas a todo agente público por su administración.

A nivel continental, el pionero fue Colombia con la publicación del Código de Organización Política y Municipal en 1888 donde se permitió a los ciudadanos el acceso a la documentación de información de carácter público. En 1966, los Estados Unidos de América hicieron lo propio inspirados en la ley sueca de 1766. Lo

anterior, inició un proceso de creación de leyes en la materia cuya mayor tendencia se presenció desde finales de los años 80 del siglo pasado hasta la primera década del siglo XXI (Mendel, 2008)

5.3.1. Principios y mecanismos de acceso a la información pública en el Sistema Universal

El sistema universal establece nueve principios del derecho de acceso a la información a través del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Libertas de Opinión y de Expresión (Human Rights to Water & Sanitation,2014:38-39):

- *Máxima divulgación.* Los organismos públicos tienen la obligación de difundir información y cada miembro del público tiene el correspondiente derecho a solicitar y recibir información
- *Obligación de publicar.* Los organismos públicos deben estar obligados legalmente a publicar y difundir información, así como también a dar respuesta a las solicitudes recibidas.
- *Promoción de la transparencia en la administración pública.* Los organismos públicos deben cuestionar activamente las prácticas y actitudes que protegen la cultura del secreto de la información mediante la capacitación de los funcionarios públicos, la mejora en los procesos de conservación de registros y a través de incentivos y penalidades adecuados para aquellos responsables de facilitar el acceso a la información.
- *Régimen restringido de excepciones.* Las excepciones deben ser claras, acotadas y objeto de análisis estrictos respecto del “daño” e “interés público” que representan.
- *Procedimiento para facilitar el acceso.* La legislación debe estipular procesos claros para las solicitudes de información, con un órgano independiente de

apelación que revise las decisiones que impiden la divulgación de información.

- *Coste.* No se debe desalentar a los individuos a solicitar información mediante costos excesivos.
- *Reuniones abiertas.* Las reuniones de los organismos gubernamentales deben ser abiertas al público.
- *Precedencia de la divulgación.* Las leyes que no sean coherentes con el principio de máxima divulgación se deben reformar o derogar.
- *Protección de quienes revelen actuaciones indebidas.* Los individuos que revelan información sobre delitos deben gozar de protección respecto de cualquier tipo de sanción legal, administración o laboral.

Centrando la atención propiamente en la normativa internacional en materia de acceso a la información pública se observa que la Organización de Naciones Unidas, a través del artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 contempla este derecho.

De igual manera lo contemplan el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, la Convención contra la Corrupción de 2003, los Objetivos del Desarrollo Sustentable –Agenda 2030- de la ONU, la Declaración de Santo Domingo de 2006 y el más reciente, Acuerdo de Escazú de 2018.

5.3.2. Principios y mecanismos de acceso a la información en el Sistema Interamericano

El Sistema Interamericano propone los siguientes principios en la materia:

- Toda información es accesible en principio (máxima transparencia)
- El derecho de acceso a la información se extiende a todos los órganos públicos en todos los niveles de gobierno.

- El derecho de acceso a la información se refiere a toda información significativa, cuya definición debe ser amplia.
- Los órganos públicos deben difundir información relacionada con sus funciones y actividades de forma rutinaria y proactiva.
- Deben implementarse reglas claras, justas, no discriminatorias y simples respecto al manejo de solicitudes de información, con plazos claros y razonables, proveyendo asistencia, y de acceso gratuito o bajo costo.
- Las excepciones al derecho de acceso a la información deben ser establecidas por la ley, ser claras y limitadas.
- La carga de la prueba para justificar cualquier negativa de acceso a la información debe recaer en el órgano al cual la información fue solicitada.
- Todo individuo debe contar con el derecho a recurrir o apelar cualquier decisión negativa que obstruya el acceso a la información
- Toda persona que intencionalmente niegue u obstruye el acceso a la información, violando las reglas que garantizan ese derecho, debe ser sujeta a sanción.

La normativa internacional regional ha contemplado en diversas ocasiones este derecho:

- Convención Americana de Derechos Humanos de 1969
- Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión –OEA,2000-
- Carta Democrática Interamericana –OEA,2001-
- Resolución 1932 de la Asamblea General de la OEA -2003-
- Declaración de Nuevo León – OEA,2004-
- Resolución 2514, Asamblea General de la OEA -2009-

Asimismo, la jurisprudencia del Sistema Interamericano tiene casos paradigmáticos sobre la tutela de este derecho, entre los que destacan:

- Ricardo Canese vs Paraguay (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2004). “... el derecho de acceso a la libertad de expresión e información es uno de los principales mecanismos que tiene la sociedad para ejercer un control democrático sobre las personas que tienen a su cargo asuntos de interés público”
- Claude Reyes y otros vs Chile (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2006). “... el artículo 13 de la Convención, al estipular expresamente los derechos a buscar y recibir informaciones, protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado...”
- Gomes Lund vs Brasil (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2010). Repite la misma premisa que el caso anterior en su párrafo 197

De todo lo anterior, podemos extraer los siguientes estándares de transparencia:

Cuadro 5.1. Estándares de transparencia en el sistema internacional

Derecho a saber	Los gobiernos deben reconocer el derecho fundamental de los ciudadanos a acceder a la información, con excepciones limitadas, y deben facilitar la información en respuesta a las solicitudes de manera proactiva
Toda la información, de todos los organismos públicos	El derecho de acceso a la información debe ser aplicado a toda la información en poder de organismos nacionales y supranacionales, incluidos todos los órganos que desempeñan funciones públicas y que operan con fondos públicos.
El acceso es la regla, el secreto es la excepción	La información puede ser retenida solo si su divulgación pudiera causar un daño demostrable a intereses legítimos de lo permitido por el Derecho Internacional, y solo después de considerar el interés público en dicha divulgación.

Publicación proactiva	Las entidades públicas deben publicar, de manera proactiva, información de interés público, haciendo los esfuerzos necesarios para asegurar el acceso fácil, rápido, efectivo y práctico a dicha información
Gratuito y libre para su reutilización	La información debe hacerse pública sin cargo y sin límites de reutilización, incluyendo los impuestos por las licencias y otras restricciones. Lo anterior está en consonancia con el acceso a la información y el derecho a la libertad de expresión
Formatos abiertos	La información almacenada electrónicamente debe ser entregada a quienes lo soliciten por vía electrónica y en formato abierto.
Recopilación de información	Los organismos públicos y las entidades privadas que entran en el ámbito de aplicación del derecho de acceso a la información pública deben recopilar la información necesaria para la participación pública y la rendición de cuentas. Deben asegurarse de actualizar periódicamente la información.
Mecanismo/entidad de supervisión autónoma	El derecho de acceso a la información debe ser supervisado por un organismo autónomo que debe revisar su cumplimiento, llevar a cabo investigaciones de oficio, recibir y decidir sobre denuncias de los ciudadanos y estar facultado para ordenar medidas apropiadas asegurando el cumplimiento y la imposición de las sanciones que correspondan.

Fuente: Naser y Ramírez (2013: 28-29)

Teniendo presente este *corpus iuris* del derecho de acceso a la información pública en los sistemas universal e interamericano, podemos entonces proceder a realizar una breve revisión de casos paradigmáticos en la región latinoamericana de los órganos autónomos encargados de la garantía de este derecho para observar cómo estos principios y mecanismos se cristalizan en ellos.

5.4 Revisión regional de autoridades autónomas de acceso a la información pública

En el Continente Americano, todos los países cuentan con leyes que garantizan el acceso a la información pública a excepción de Cuba, Surinam, Bolivia y Costa Rica. En estos últimos dos países existen regulaciones al respecto, pero no una ley propiamente.

La revisión regional en la materia se resume en el siguiente cuadro:

Cuadro 5.2. Mecanismos de acceso a la información y autonomía autoridades garantes

País	Artículo Constitucional	Ley o Decreto	Año de última reforma	Institución	Grado de autonomía	Relación con poderes
Argentina	1º, 33,4142 y 45	Ley 27.275	2016	Agencia de Acceso a la información Pública	Funcional	Adscrita al Ejecutivo Nacional
Bolivia	21.6,106 Y 242.4	Decreto Supremo No 3058	2017	Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional	Sin autonomía	Ministerio del Poder Ejecutivo
Brasil	Art. 5º, Art. 37 y 216	Ley de Acceso a la información (12.527)	2011	Corresponde a cada entidad federal	Sin autonomía	Son los mismos poderes
Chile	Art. 8	Ley 20285	2009	Consejo para la Transparencia	Autonomía funcional y patrimonial	Sin relación
Colombia	Art. 277	Ley 1712	2014	Procuraduría General de la Nación (jurisdiccional) Defensoría del Pueblo (no jurisdiccional)	Autonomía funcional (PGN) Autonomía constitucional (Defensoría)	PGN autonomía funcional Defensoría es OCA
Costa Rica	Arts. 27 y 30	Ley 16.198	2017	Defensoría de los habitantes de la República	Autonomía funcional y administrativa	Adscrita al Poder Legislativo
Ecuador	Art. 18	Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública	2002 (primera; 2023 (última reforma)	Defensoría del Pueblo	Autonomía jurídica, presupuestaria y funcional (art 214 constitucional)	OCA
El Salvador	Art. 6	Ley de Acceso a la Información Pública en El Salvador (Decreto No. 534)	2011	Instituto de Acceso a la Información Pública	Autonomía patrimonial, administrativa y financiera.	APA (Decreto 534)
Guatemala	Art. 30	Ley de Acceso a la Información Pública (Decreto No. 57-2008)	2009	Procuraduría de Derechos Humanos	Autonomía funcional	Adscrito al Poder Legislativo
Honduras	Arts. 72, 73 y 74	(Decreto 170-2006)	2007	Instituto de Acceso a la Información Pública	Autonomía funcional y patrimonial	Organismo desconcentrado de la Administración Pública
México	Art. 6º, 26, 73 y 116	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	2015	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)	Autonomía constitucional	OCA (art. 116 constitucional)

Nicaragua	Art. 66	Ley sobre Acceso a la Información Pública (Ley No.261)	2007	Comisión Nacional de Acceso a la Información Pública	Sin autonomía	Organismo interinstitucional conformado por funcionarios de los distintos poderes
Paraguay	Art. 28	Ley 5.282 Libre Acceso a la Información Pública y Transparencia Gubernamental de Paraguay	2014	Oficinas de Transparencia de las dependencias gubernamentales	Sin autonomía	Organismos de cada Poder
Perú	Art. 2º	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley No. 27.806)	2003	Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Sin autonomía	Adscrito al Poder Ejecutivo
República Dominicana	Arts. 2º, 3º, y 8	Ley General de Libre Acceso a la Información Pública No. 200-04	2004	No existe un ente específico. Las autoridades competentes ante controversias Tribunal Superior Administrativo y Tribunal Contencioso (arts. 27,28 y 29)	No aplica	Poder Judicial
Uruguay	Art. 29	Ley de Acceso a la Información Pública (No. 18.381)	2008	Unidad de Acceso a la Información Pública de la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento	Autonomía técnica	Adscrita al Poder Ejecutivo
Venezuela	Arts. 28 y 58	Ley de Transparencia y Acceso a la Información de Interés Público (211-162/2022)	2021	Defensoría del Pueblo	Autonomía organizativa, funcional, financiera y administrativa	OCA (perteneciente al Poder Ciudadano)

Fuente: elaboración propia con base en la revisión de las constituciones y leyes reglamentarias en materia de acceso a la información pública de cada uno de los países mencionados

El cuadro anterior confirma que la tendencia a tener autoridades autónomas garantes de este derecho es alta, de conformidad con los principios, normativa y estándares internacionales. Salvo en algunos casos como Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, Perú, República Dominicana y Uruguay donde estos son organismos de alguno de los poderes públicos con distintos grados de autonomía principalmente en el ramo técnico y funcional.

De igual manera, se puede observar que los países que otorgan autonomía constitucional a sus órganos especializados en la materia son Ecuador, México y Venezuela.

5.5 Origen y evolución del derecho de acceso a la información pública en México.

Como pudo observarse en el apartado referente a la discusión doctrinal sobre el derecho de acceso a la información pública, la línea divisoria entre el derecho a la información que concierne a la libertad de prensa y medios de comunicación y la información gubernamental es difusa, de suerte que ambos sectores están inherentemente relacionados.

Ejemplo fehaciente de esto, es el origen del derecho acceso a la información pública en México la cual puede rastrearse a partir de la Reforma Política de 1977 en la cual el derecho de acceso a la información obtuvo rango constitucional, considerando los acuerdos de la Conferencia Intergubernamental sobre Políticas de Comunicación auspiciada por la UNESCO en San José, Costa Rica, en la que participaron más de veinte países latinoamericanos – siendo México uno de ellos-.

De igual manera, participó en la XX Conferencia General celebrada en París en 1978 así como en la XXI Conferencia General de 1980 en Belgrado de la UNESCO. Lo relevante de ambas conferencias, fue que 153 países aprobaron el informe del

diplomático irlandés Sean McBride en el que se estipulaba la necesidad de crear un Nuevo Orden Mundial de Información y Comunicación (Guerrero, 2011:11). Así, México asumía una posición frente a la comunidad internacional de promotor y garante del derecho de acceso a la información en ambas vertientes.

En 1979 se dio el primer paso para regular el derecho de acceso a la información a través de una convocatoria de la Secretaría de Gobernación para llevar a cabo audiencias públicas para conocer la opinión de diversos grupos sociales. Entre los años 1980 y 1981 se dieron intensos debates en la Cámara de Diputados al respecto no llegando a producirse nada.

Otro ejemplo de la estrecha relación entre la información pública y el acceso a la información por parte de la prensa es que esto se manejó por la Comisión de Radio Televisión y Cinematografía de la Cámara de Diputados. Así, como apunta Guerrero (2011:14) el fracaso de la reglamentación del derecho en cuestión estriba en la amplitud de los aspectos que pretendía regularse, desde la participación social en los medios de comunicación hasta el régimen informativo del Estado y la información pública.

5.5.1. El surgimiento del IFAI

El 20 de marzo del año 2000, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió un criterio jurisprudencial que amplió la comprensión de tal derecho más allá del Amparo en revisión 10556/83 que asimiló al derecho a la información concibiéndolo entonces como una herramienta de acceso a los medios de comunicación por parte de los partidos políticos, considerándolo ahora como una garantía individual que es sólo limitada por los intereses nacionales y de la sociedad (SCJN, N/D:501).

El 24 de febrero de 2001 se instaló el Consejo Consultivo de la Comisión para la Transparencia y Combate a la Corrupción integrado por dieciocho dependencias del gobierno federal: los titulares de las dependencias de la Administración Pública Federal; Subsecretario de Atención Ciudadana y Contraloría Social de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo; hasta cinco funcionarios de las unidades adscritas a la Presidencia de la República y al entonces Procurador General de la República o su representante designado¹⁶.

El 25 de abril de 2002 se aprueba la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental con 411 votos a favor en la Cámara de Diputados. Esta tuvo como sujetos obligados al Ejecutivo Federal, Poder Legislativo, Poder Judicial, OCA's y tribunales administrativos y federales a proveer de la información a la ciudadanía. El 30 de abril de ese mismo año el Senado de la República aprueba la Ley y es enviada al Ejecutivo para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

El proceso anterior fue el génesis de que el Estado mexicano creara un organismo autónomo, consonante con la nueva visión de la división de funciones del poder ya explicada en el capítulo segundo de esta investigación, garante del derecho de acceso a la información pública al que se le dotó de autonomía operativa, presupuestaria y funcional sin llegar al grado constitucional; el Decreto de Creación lo instauró como organismo descentralizado no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con domicilio en la Ciudad de México.

Otro hito respecto al derecho de acceso a la información, concomitante con el citado criterio jurisprudencial de la Suprema Corte, es la llamada *iniciativa Chihuahua* misma que manifestó la propuesta de los gobernadores de

¹⁶ Cfr. Acuerdo por el que se crea la Comisión para la Transparencia y Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal, como una comisión intersecretarial de carácter permanente.

Aguascalientes, Chihuahua, Veracruz, Zacatecas y del Jefe de Gobierno del entonces Distrito Federal para reformar el artículo 6° constitucional. Tal propuesta fue recogida por la Junta de Coordinación Política de la Cámara baja y aprobada en abril de 2007. Esta se publicó en el Diario Oficial y con ello se consideró al derecho de acceso a la información pública gubernamental como derecho fundamental¹⁷.

5.5.2. La constitucionalización del órgano garante: INAI

Al inicio del sexenio del presidente Enrique Peña Nieto, se dieron una serie de reformas constitucionales conocidas como *reformas estructurales* que, como su nombre lo indica, pretendían hacer ajustes a diversas instituciones del Estado en áreas estratégicas. Una de las instituciones modificadas fue el IFAI, que dio paso al actual Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales a través de la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la reforma al artículo 6° constitucional fracción VIII y de la nueva reglamentación en la materia denominada Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública el 7 de febrero de 2014.

Tal reforma se centró en atender las siguientes cuestiones:

- a) Estandarización de los procedimientos para la sanción a incumplimientos, existiendo hasta entonces tres de ellos: de forma directa; con vista a los órganos de control y; mixta.
- b) Homologación de los criterios para el cumplimiento de la ley.
- c) Creación de programas de capacitación en materia de transparencia y acceso a la información pública para los servidores públicos.
- d) Sólo en 11 entidades federativas se contaba con una ley en la materia aparte de la Ley Federal.

¹⁷ Cfr. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, Capítulo II, Arts. 33- 39

- e) Estandarización del presupuesto a los órganos garantes.
- f) El deslinde del Ejecutivo federal del INAI al retirársele la facultad de designar a sus integrantes.
- g) Otorgarle al INAI la facultad de interponer controversias constitucionales ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- h) Dotar de mayor autonomía a los organismos estatales respecto de los gobiernos estatales.
- i) Ampliación de los sujetos obligados incluyendo a los partidos políticos, sindicatos, personas físicas o morales que ejerzan recurso público.
- j) Coordinación entre el INAI y los organismos estatales.
- k) Creación del Sistema Nacional Anticorrupción.
- l) Instauración de la *Plataforma Nacional de Transparencia* que conjuga cuatro elementos:
 - Sistema de solicitudes de acceso a la información
 - Sistema de gestión de medios de impugnación
 - Sistema de portales de obligaciones de transparencia
 - Sistema de comunicación entre organismos garantes y sujetos obligados

Centrando la atención específicamente en el INAI, la reforma al artículo 6º fracción VIII lo constituyó como un “organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de sujetos obligados en los términos que establezca la ley” (CPEUM, art. 6º).

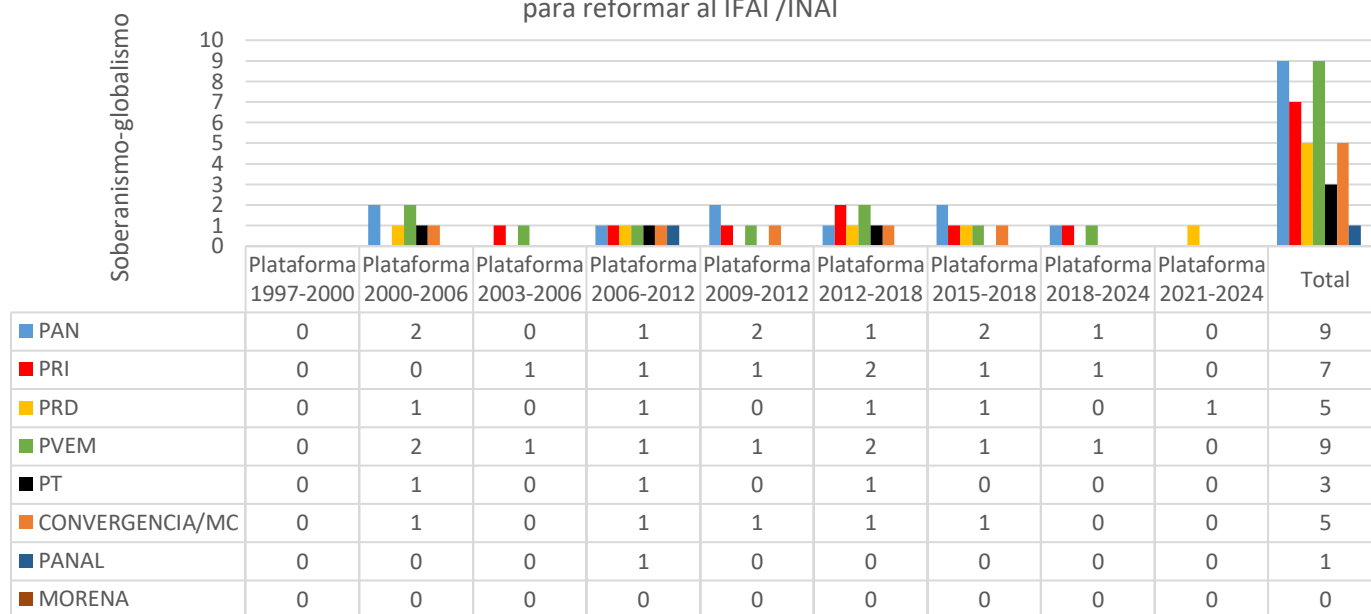
Una novedad en el diseño de este órgano es la facultad de conocer las resoluciones de los organismos estatales; sus decisiones son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. De igual manera, el titular de este OCA debe rendir un informe anual ante el Senado de la República y se incluye en el catálogo de servidores públicos sujetos a responsabilidad administrativa y juicio político.

5.6 Análisis partidario-legislativo del diseño institucional del INAI.

En este apartado, siguiendo la metodología empleada en el análisis presentado en el capítulo anterior, se muestra la postura de los partidos políticos respecto a la transparencia y el acceso a la información pública y el diseño de los organismos encargados a través de sus plataformas electorales, programas de gobierno e iniciativas constitucionales en la materia¹⁸.

¹⁸ Los resúmenes de las referencias al DIDH en las plataformas electorales e iniciativas, así como la reproducción textual de las iniciativas aprobadas pueden consultarse en el documento contenido en el enlace: https://drive.google.com/file/d/1H-1eMxDtjhuzxpp5Fhyq7Cje6nctAs32/view?usp=drive_link

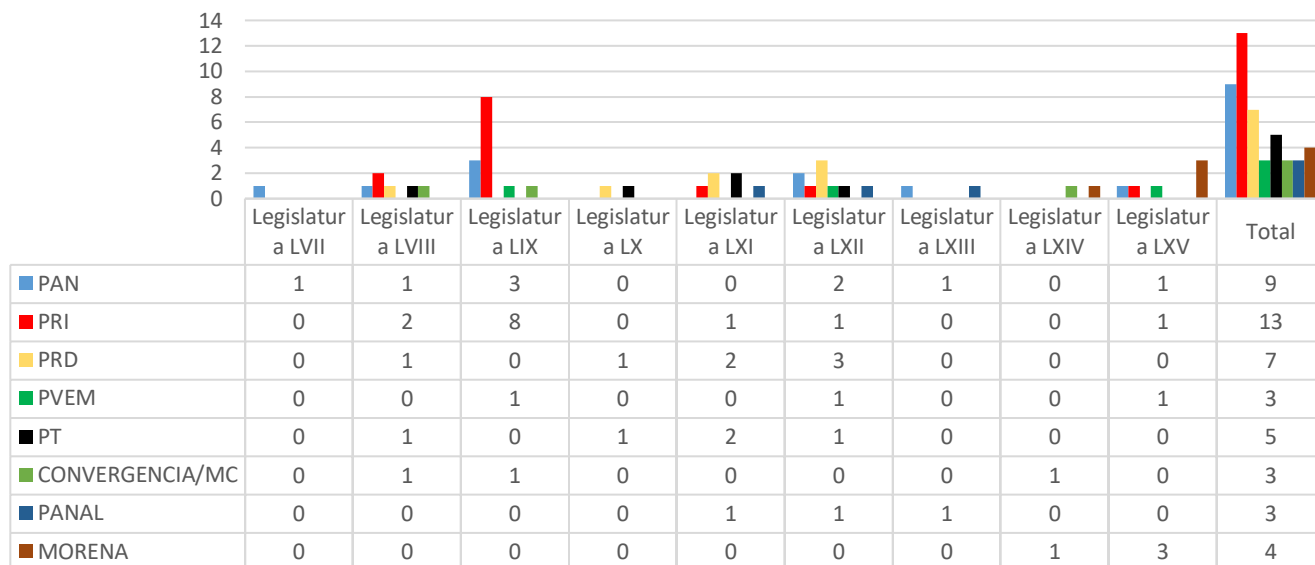
Gráfico 5.1 Posicionamiento partidario relativo a la adopción de mecanismos internacionales para reformar al IFAI /INAI



Fuente: elaboración propia con base en la revisión de las plataformas electorales de los partidos en el periodo 1997-2021

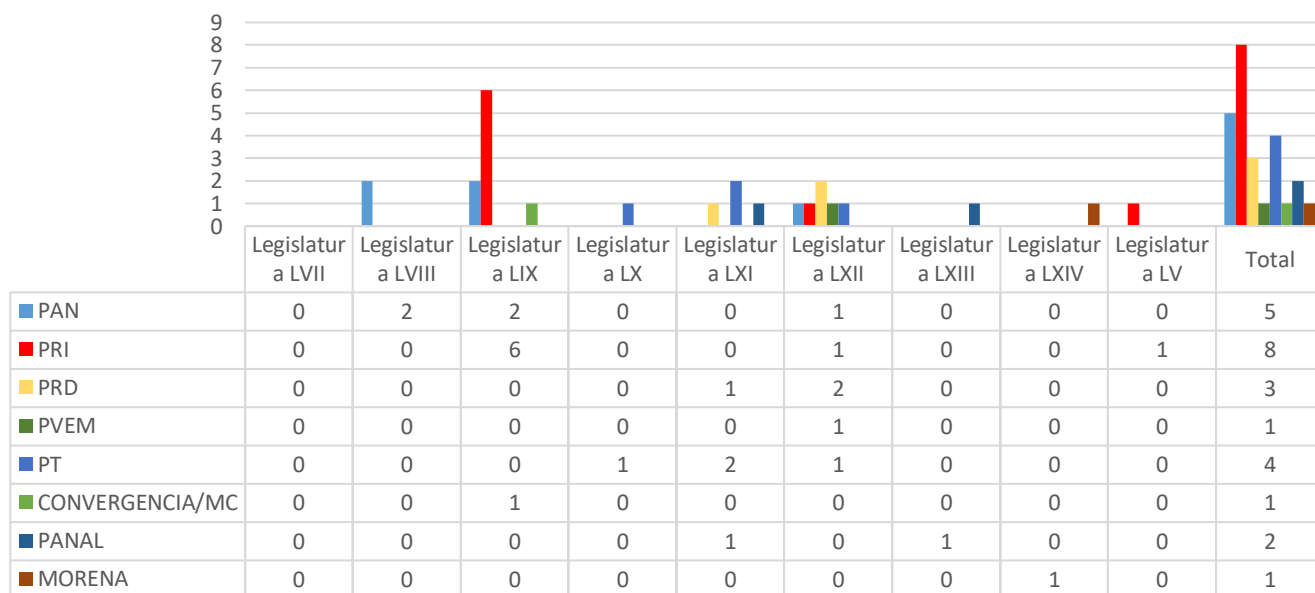
Del gráfico anterior podemos destacar que en las agendas partidarias en materia de incorporación del derecho internacional en el rubro de transparencia y el derecho humano de acceso a la información pública el PAN y el PVEM fueron los partidos que mostraron mayor proclividad en sus plataformas electorales, seguidos por el PRI y el PRD respectivamente. Destaca que en sus plataformas MORENA omite la normativa y prácticas internacionales relativas al acceso a la información y el PANAL sólo refirió a ella en su primera plataforma electoral.

Gráfico 5.2 Total de iniciativas de reforma al IFAI/INAI



Fuente: elaboración propia con base en la revisión de las iniciativas presentadas por los partidos en las legislaturas LVII-LXV

Gráfico 5.3 Iniciativas de reforma al IFAI/INAI congruentes con lo planteado en las plataformas electorales



Fuente: elaboración propia con base en la revisión de las iniciativas de reforma al IFAI/INAI presentadas en las Legislaturas LVII-LXV

Históricamente, el partido que mostró una mayor intención de crear mecanismos respecto a acceso a la información pública, transparencia y protección a los datos

personales fue el PAN, quien en la LVII Legislatura presentó una iniciativa – fundamentada en el DIDH- para establecer a esta materia como una obligación del Estado; congruente con esto, durante el primer gobierno federal panista se creó el IFAI.

Este partido mostró alta receptividad tanto a la normativa internacional como a las opiniones de expertos internacionales en la materia, como el informe Sean McBride, en sus plataformas electorales, Planes Nacionales de Desarrollo e iniciativas legislativas. En las plataformas 2000,2006,2009,2012 y 2015 este partido manifestó la intención de modificar y adecuar la normativa en la materia refiriendo al DIDH.

De la LVII Legislatura hasta la LXV, han presentado un total de diez iniciativas de reforma constitucional en temas de transparencia, acceso a información pública y protección de datos personales; siete de estas se fundamentaron en el DIDH. El PAN mostró alta receptividad a la normativa internacional.

Con relación a la congruencia entre sus agendas, cinco de sus diez iniciativas, en distintas legislaturas, fueron congruentes con lo planteado en las plataformas. En materia de transparencia, el PAN tuvo una congruencia media entre sus agendas.

El PRI, por su parte, presentó trece iniciativas de reforma constitucional al órgano garante, once fundamentadas en el DIDH; de estas, ocho fueron congruentes con sus plataformas. En las plataformas 2003, 2006,2009, 2012, 2015 y 2018, así como en el PND del presidente Enrique Peña Nieto, este partido menciona la normativa internacional en materia de derechos humanos para fundamentar reformas a los órganos de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales. El PRI mostró alta receptividad.

En la revisión de las Legislaturas LVII-LXV, el PRD ha presentado un total de nueve iniciativas en la materia, cuatro de ellas fundamentadas en el DIDH; tres de estas, a lo largo de las legislaturas respectivas, fueron congruentes. El PRD mostró una receptividad media, al igual que una baja congruencia entre sus agendas en materia de transparencia.

El PVEM ha sido un partido que ha adecuado sus posicionamientos acordes a sus aliados coetáneos. Desde el año 2000 a 2015, suscribió y adoptó las preferencias de sus aliados políticos –PRI y PAN- en las respectivas plataformas electorales. Desde el 2018, adoptó la postura de su principal aliado MORENA. En su trabajo legislativo, destacan tres iniciativas en la materia, dos fundamentadas en el DIDH; sólo una de estas fue congruente con su plataforma. El PVEM muestra alta receptividad a la normativa internacional, aunque una baja congruencia entre sus agendas.

El PT, otro partido satélite de la izquierda, suscribió su posicionamiento respecto a sus aliados. Desde el año 2000 hasta 2012, compartió la postura del PRD en sus plataformas electorales. De 2015 en adelante se adhirió a la coalición “Juntos haremos historia” conformada por MORENA, PT, PES y PVEM. En su trabajo legislativo, cuatro de cinco iniciativas de reforma constitucional se fundamentaron en el DIDH; cuatro de estas iniciativas fueron congruentes. Este partido muestra una receptividad alta y una congruencia alta entre sus agendas.

El otrora Partido Convergencia, al igual que el PT, compartió la postura de su principal aliado –PRD- en sus plataformas electorales desde el año 2000 hasta 2012. En la plataforma 2015, cuando compitió solo en el proceso electoral, se manifestó por incorporar estándares internacionales de transparencia, así como garantizar a la población el acceso a la información pública (Movimiento Ciudadano,2015:56). En la plataforma del proceso electoral federal 2021, este partido propuso la “Ley anti

otros datos” para garantizar el derecho a las personas de recibir información verificada por parte de todas las autoridades obligadas (Movimiento Ciudadano, 2021).

En el ámbito legislativo, una de las tres iniciativas de reforma constitucional se fundamentó en el DIDH; igual número de sus iniciativas es congruente con sus plataformas respectivas. MC muestra una receptividad media y una baja congruencia entre sus agendas.

El extinto Partido Nueva Alianza planteó en sus plataformas 2006, 2009 y 2018 reformas en materia de transparencia y acceso a la información pública. Una de sus tres iniciativas de reforma constitucional en la materia se fundamentó en el DIDH; dos de sus tres iniciativas son congruentes. PANAL mostró una baja receptividad al DIDH y una alta congruencia entre sus agendas.

Finalmente, el partido MORENA no ha referido al tema en ninguna de sus plataformas ni en el PND del presidente Andrés Manuel López Obrador. En su trabajo legislativo este partido fundamentó una de sus tres iniciativas en el DIDH; una es congruente con sus plataformas. MORENA es el partido que menor receptividad muestra al DIDH y una congruencia baja entre sus agendas.

5.7 Conclusiones

Como se puede observar, el derecho de transparencia y acceso a la información pública es un derecho fundamental íntimamente relacionado con los derechos humanos, de ahí que gran parte de la normativa nacional como internacional se apoye en estos para la protección de los primeros.

A lo largo de la región latinoamericana, este derecho fundamental ha encontrado en diversas formas de Autoridades Públicas Autónomas los mecanismos de garantía

y protección, resaltando los casos de México, Ecuador y Venezuela donde tales instituciones están elevadas a rango constitucional.

De igual manera, es necesario destacar respecto a los ordenamientos jurídicos en la materia, que algunos países no tienen leyes especiales, si no que este derecho se contempla en legislaciones relativas a funcionamiento de la Administración Pública. En el caso mexicano, existe una legislación específica en la materia de orden constitucional y reglamentaria que dio origen a un organismo autónomo –IFAI-, que fue elevado a rango constitucional en el año 2014 dando lugar al actual INAI.

Tal legislación que conforma el diseño institucional del OCA en cuestión contiene diversas disposiciones que refieren al marco normativo internacional respecto al derecho de acceso a la información pública que es una expresión del posicionamiento de la agenda partidaria y legislativa de los partidos políticos.

El impacto del posicionamiento de los partidos políticos en la operatividad de este OCA como garante del derecho de acceso a la información se revisará en las conclusiones general.

CAPÍTULO VI.

EL DISEÑO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES

6.1 Introducción

En el presente capítulo, se estudia la confección del órgano constitucional autónomo regulador en materia de telecomunicaciones: Instituto Federal de Telecomunicaciones. La importancia de observar el diseño de este OCA es mayúscula, ya que muestra la transversalidad entre los Derechos Humanos y fundamentales.

En el capítulo pasado, se plantearon las características del diseño del INAI, cuyo fundamento es la protección del Derecho de Acceso a la Información. En este capítulo se aborda el citado derecho con relación a su ejercicio a través de medios electrónicos - telecomunicaciones- y la creación de un ordenamiento jurídico e institucional para administrar el uso de estas tecnologías; así como la regulación de los agentes económicos involucrados que sirven como medios para el ejercicio de este derecho fundamental.

Así, el lector encontrará la discusión doctrinal que explica la correlación entre el citado derecho, la libertad de expresión y las instituciones políticas. Posteriormente, se mostrarán las acciones llevadas desde el ámbito internacional en la materia, que devinieron en la conformación de un marco legal internacional del cual el Estado mexicano es parte.

Luego se realiza un recorrido regional para identificar los modelos de regulación de los medios a través de los que se ejercita este derecho humano en el continente americano, a fin de comparar los diseños institucionales con la normativa internacional y el modelo seleccionado en México para regular las telecomunicaciones.

Finalmente, se presenta el análisis partidario legislativo a fin de determinar el posicionamiento en la materia por parte de los actores políticos y poder evaluar las influencias internacionales en el diseño del órgano examinado.

6.2 Derecho a la comunicación y acceso a la información, transversalidad de derechos desde la normativa internacional

Como ya se mencionó en la introducción general de esta investigación, la globalización y su impacto en los sistemas políticos internos es uno de los pilares fundamentales de este trabajo; esta tiene distintas vertientes de penetración relacionados con los mecanismos de protección a los Derechos Humanos suscritos por diversas naciones que conforman relaciones de interdependencia compleja.

Una de las formas de materialización de esas relaciones de interdependencia se observa en los avances tecnológicos en el área de las telecomunicaciones. Estas son definidas por el Reglamento de Radiocomunicaciones de la Unión Internacional Telecomunicaciones, artículo 1.3, como “toda transmisión, emisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, sonidos o informaciones de cualquier naturaleza por hilo, radioelectricidad, medios ópticos u otros sistemas electromagnéticos” (UIT,1995).

Guillermo Sunkel las considera como herramientas y procesos para acceder, recuperar, guardar, organizar, manipular, producir, intercambiar y presentar información por medios electrónicos (2006:8). Clara Luz Álvarez, especialista en las telecomunicaciones desde el campo de la investigación jurídica, sostiene que las Tecnologías de la Información y Comunicación –TIC’s- involucran el software y hardware de los equipos que se utilizan para la comunicación y transferencia de información electrónica.

Lo anterior es aplicable para los servicios de comunicaciones electrónicas tales como los de telecomunicaciones -telefonía fija y móvil, servicio de datos fijos y móviles, televisión restringida como la televisión de paga a través de televisión por cable o vía satelital, comunicación vía satélite, radiocomunicación privada, servicio de radioaficionados, entre otros- y los que en México se incluyen dentro de radiodifusión -radio abierta y televisión abierta- (Álvarez, 2017: 17).

Las relaciones sociales y las instituciones políticas participan en - y a su vez son transformadas por- las dinámicas de las mencionadas tecnologías. Tal como sostiene Marisa Rodríguez Abacéns (2009:236), compartimos una *sociedad mediatizada* que se ha venido a llamar *Sociedad de la información y del conocimiento –SIC-* que condiciona los modos de existir, los estilos de conducta, la cultura y la misma vida; y agrego, los procesos políticos.

Katz y Hilbert la definen como:

Sistema económico y social donde el conocimiento y la información constituyen fuentes fundamentales de bienestar y progreso, que (...) requiere profundizar principios fundamentales tales como el respeto a los derechos humanos dentro del contexto más amplio de los derechos fundamentales: la democracia, la protección del medio ambiente, el fomento de la paz, el derecho al desarrollo, las libertades fundamentales, el progreso económico y la equidad social (2003:119, citados en Martínez, 2008).

Así, la Declaración de los Estados de la Organización de las Naciones Unidas formulada para la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información afirma: “La supremacía del derecho acompañada de una reglamentación flexible, estable y aplicable, que tenga en cuenta las realidades nacionales, es indispensable para proporcionar la confianza y confiabilidad en la sociedad de la información” (Barbero, 2012:162).

Manuel Castells (2002) señala que esto constituye un paradigma de un nuevo tipo en el que todos los procesos de la sociedad, de la política, de la guerra, de la economía, pasan a verse afectados por la capacidad de procesar y distribuir información de forma ubicua en el conjunto de la actividad humana.

La integración de los Estados contemporáneos a la SIC conlleva a considerar a los medios de comunicación como un espacio de ejercicio de los derechos humanos y fundamentales que transforman las relaciones sociales y las relaciones políticas. La naturaleza de la relación medios de comunicación – derechos humanos¹⁹ precisa de actores especializados en materia de comunicación y tecnología, pero también de un ordenamiento institucional por parte del Estado para garantizar la tutela de tales derechos.

Algunos organismos internacionales han reconocido oficialmente el origen fundamental y jurídico del derecho a la libertad de información, así como la necesidad de normatividad efectiva para asegurar el respeto a dicho derecho en el ámbito de las tecnologías de información. Esto incluye a la ONU, la Organización de Estados Americanos, el Consejo de Europa y la Unión Africana (UNESCO,2020:9).

El reconocimiento de que comunicarse e informarse es *conditio sine qua non* para la eclosión de la racionalidad en el animal político es tan antiguo como los presocráticos, lo que debió obligar hace tiempo a asumir el *derecho a la comunicación* como componente categorial del ser humano, a la cabeza del catálogo de los derechos humanos (Pasqualli, 2012:117).

Agustín Galán Machío (2009:5) profundiza en la relación entre las instituciones políticas, el acceso a la información y los servicios de telecomunicaciones:

¹⁹ Derecho a la comunicación y Acceso a la Información

La información pública, es decir la información en poder de las instituciones políticas y administrativas (bases de datos tecnológicas, estadísticas económicas y sociales, bases de datos legales, información sobre la actividad económica, científica, empresarial, y administrativa, derechos, deberes y oportunidades relacionadas con los servicios públicos) está en el origen del desarrollo y aplicación de las tecnologías de la información - informática y telemática-.

El Acceso a la Información como derecho, es particularmente relevante con respecto a la información oficial que poseen las autoridades públicas. Sin embargo, también se interpreta como un concepto que abarca la información que poseen actores privados y que es necesaria para el ejercicio de los derechos humanos. Este queda entrelazado con otros derechos y se considera un garante global de algunos de ellos, tales como el derecho de asociación, a la participación política y a estar libres de discriminación (UNESCO, 2020:9).

En la Sentencia al Recurso de Amparo 441/1986, el Tribunal Constitucional español señaló el rol social de las telecomunicaciones y de los profesionales de la comunicación con respecto al ejercicio de los derechos fundamentales: “la protección constitucional de la libertad de expresión e información alcanza su máximo nivel cuando se ejercita por los profesionales de la información a través del vehículo institucionalizado de formación de la opinión pública que es la prensa, entendida en su más amplia acepción” (Tribunal Constitucional,1987).

Siguiendo este razonamiento, Desantes afirma que “lo que caracteriza la profesión informativa es que cumple el deber de hacer eficaz un derecho” (1991 citado en Abacéns, 2009:238). La defensa pública de los derechos humanos necesita de estos instrumentos que son los medios de comunicación, capaces de remover políticas en su favor y ejercer presión sobre cualquier sistema público para promocionar estos altos valores (Abacéns, 2009:239).

De la relación entre derechos humanos y telecomunicaciones se observan los siguientes puntos de interés:

- El papel del Estado en la promoción, o ausencia de la misma, de los medios para los derechos de comunicación y acceso a la información que consideren oportunos.
- Cómo los actores privados del ámbito de la expresión e información, mayormente los medios de comunicación son los activos en el ejercicio de estos y el resto de la sociedad es el actor pasivo.
- La configuración de los modelos de regulación en la materia: grado de autonomía de la autoridad reguladora.

Considerando que esta transversalidad de derechos implica obligaciones positivas del Estado tales como establecer políticas públicas e instituciones que promuevan la tutela efectiva de los mismos, también implica obligaciones restrictivas. Tales restricciones se encuentran en el artículo 19, párrafo 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ONU, 1969):

- Deben estar prescriptas por la ley
- Tener un fin legítimo
- Respetar los principios de necesidad y proporcionalidad

El marco normativo internacional aplicable para la mencionada relación se compone de estos mecanismos:

- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)
- Convención sobre los Derechos del Niño (1989)
- Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias (1990)
- Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006)
- Convención Europea sobre Derechos Humanos (1950)

- Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969)
- Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (1981)
- Declaración del Milenio (2000)
- Objetivos de Desarrollo Sustentable –Agenda 2030- (2015)

En el año 2000 la Declaración del Milenio incluyó acciones para la eliminación de la *Brecha Digital*, concepto que hace referencia a las desigualdades socioeconómicas existentes entre comunidades que tienen acceso a Internet y aquellas que no, y que puede extenderse a todas las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

Al respecto, conviene rescatar el *Informe del Relator Especial Frank La Rue sobre la Promoción y la Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión* del 16 de mayo de 2012. Este documento tiene como argumento central el acceso a Internet -y a las tecnologías de información en general- como derecho humano y que sus limitaciones deben estar justificadas respetando los estándares establecidos por la Declaración Universal de los Derechos Humanos y por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

En consonancia con lo anterior, la Asamblea General de la ONU adoptó en 2015 los *Objetivos de Desarrollo Sustentable* – conocida también como *Agenda 2030*- de la ONU, en su formulación de la meta 16.10 hace referencia a una resolución del Consejo de Derechos Humanos de la ONU que exhorta a los Estados a “promulgar leyes y adoptar políticas transparentes, claras y expeditas que permiten la divulgación efectiva de información que posean las autoridades públicas y un derecho general de solicitar y recibir información, para lo cual se deberá conceder el acceso público, con la excepción de situaciones en las que existen limitantes reducidas, proporcionales, necesarias y claramente definidas (UNESCO, 2020:10)

Un documento clave para entender la visión internacional en este tema es la Resolución de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU titulado *El derecho a la privacidad en la era digital*. Este compromete a los Estados miembros de la a (ONU, 2018):

- Adoptar medidas para poner fin a las violaciones de esos derechos y creen las condiciones necesarias para impedirlos, como cerciorarse de que la legislación nacional pertinente se ajuste a sus obligaciones en virtud del derecho internacional de los Derechos Humanos;
- Examinar los procedimientos, prácticas y legislación relativos a la vigilancia y la interceptación de las comunicaciones y la recopilación de datos personales velando por el cumplimiento pleno y efectivo de todas sus obligaciones en virtud del derecho internacional de los Derechos Humanos;
- Establecer o mantener mecanismos nacionales de supervisión independientes y efectivos capaces de asegurar la transparencia, cuando proceda, y la rendición de cuentas por las actividades de vigilancia de las comunicaciones y la interceptación y recopilación de datos personales que realice el Estado.

Tal resolución es relevante ya que además de confirmar la transversalidad de los DH, también sugiere que los modelos de regulación adoptados por los países deben tener como actor central una autoridad independiente. De lo anterior puede inferirse la necesidad de un diseño institucional derivado de un marco regulatorio orientado a la protección de los derechos en cuestión.

Huigen y Cave (2008 citados en Guerra y Oviedo, 2011:13) destacan el enfoque de desregulación en los Estados Unidos, caracterizado por la baja intervención del Estado y la preponderancia de los agentes privados. Los autores también mencionan el enfoque intervencionista, motivado por una fuerte política industrial del Estado,

en donde sobresalen Japón y Corea del Sur. Asimismo, definen un enfoque intermedio, prevaleciente en la Unión Europea, basado en estudios de mercado.

Galperin, Mariscal y Viacens, (2013, citados en Mariscal 2022:105) identifican un diseño orientado a la implementación de una estrategia nacional de banda ancha, que en muchos casos incluye inversiones públicas en la actualización y despliegue de infraestructura de banda ancha.

Asimismo, afirman que se ha implementado una nueva generación de reformas regulatorias destinadas a promover la competencia y a reducir el poder de mercado de los operadores establecidos, la mayoría de ellos como legado de la primera generación de reformas durante la década de 1990 (Mariscal, 2022:105).

Independientemente del modelo regulador imperante en un país, existen elementos esenciales respecto al diseño de la autoridad especializada en la materia. Álvarez (2017:335-336) y Alejandro Faya (2010) coinciden en que la experiencia internacional comparada ofrece medidas para la independencia del regulador, para contribuir a su credibilidad y confianza tales como:

- Que cuenten con un mandato claro, explícito y contundente, así como con facultades suficientes para cumplir con su mandato.
- Que sea transparente y favorezca la publicidad de sus procesos, resoluciones, etcétera
- Que rinda cuentas al poder público y a la sociedad
- Que existan requisitos para ocupar el cargo de comisionados para que cuenten con conocimiento y experiencia, al tiempo que sean independientes de los agentes regulados.
- Que los nombramientos de comisionados sean por plazos fijos durante los cuales no se les pueda remover salvo por causa grave.

- Que los plazos de los comisionados sean escalonados para dar certeza al sector y evitar que al mismo tiempo todos los integrantes del organismo sean sustituidos
- Que goce de presupuesto suficiente y que no dependa de la voluntad política, ni de los agentes regulados el contar con los recursos económicos para su desempeño
- Que observe altos principios éticos; entre otros.

En los siguientes apartados se profundizará en los modelos aplicados en la región latinoamericana en comparación con el marco regulatorio mexicano.

6.3 Modelos de regulación de telecomunicaciones en la región latinoamericana

Aunado al marco normativo internacional señalado, conviene rescatar el marco regional propuesto por la OEA a través de la Comisión Interamericana de Telecomunicaciones –CITEL-. El plan de acción 2014-2018 resume los siguientes objetivos para los Estados miembros:

- Identificar y recomendar mejores prácticas para reducir la brecha digital entre y dentro de los Estados miembros.
- Generar y difundir información y recomendaciones sobre las mejores prácticas en lo que respecta a políticas públicas y marco regulatorio de las telecomunicaciones/TIC.
- Intensificar la cooperación y la coordinación de actividades, iniciativas, proyectos y programas con la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) y otras organizaciones y entidades internacionales, regionales y subregionales.

- Ampliar y fortalecer la colaboración con la Oficina Regional de la UIT para las Américas en todos los asuntos relacionados con las telecomunicaciones/TIC, incluyendo los asuntos de normalización y de radiocomunicaciones.
- Elaborar y presentar documentos y propuestas interamericanas a las Comisiones de Estudio y a las Conferencias / Asambleas de la Unión Internacional de Telecomunicaciones.

Con base en los modelos regulatorios descritos en el apartado anterior, se proporciona en el siguiente cuadro una comparativa entre diversos países con base en el grado de autonomía de la institución competente en la materia.

Cuadro 6.1. Modelos de regulación y autonomía de las autoridades reguladoras en Latinoamérica

País	Artículo Constitucional	Ley o Decreto	Año	Institución	Grado de autonomía	Relación con poderes	Modelo
Argentina	1º, 33,4142 y 45	Ley 26.522 y 27.078	2015	Ente Regulador de Comunicaciones (ENECOM)	Funcional y técnica	Adscrita al Ministerio de Comunicaciones	Intermedio
Brasil	Art. 5º, Art. 37 y 216	Ley 9472	1997	Agencia Nacional de Telecomunicaciones (ANATEL), Ministerio de Ciencia, Tecnología, Innovación y Comunicación (MCTIC)	Funcional y técnica, administrativa	Vinculada al Ministerio de Ciencia, Tecnología y Comunicaciones	Intermedio
Chile	Art. 12, fracc. 9	Ley 19.131	1992	Consejo Nacional de Televisión; Subsecretaría de Telecomunicaciones	Autonomía funcional y patrimonial	OCA; Administración Pública Federal	Intermedio
Colombia	Art. 112	Ley 1341	2009	Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones	Sin autonomía	Administración Pública Federal	Intervencionista
Costa Rica	Art. 46	Ley 8660	2008	Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICTYT) Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL)	Autonomía funcional y administrativa	Adscrita la Administración Pública Federal	Intervencionista
Ecuador	Art. 18	Ley Orgánica de Telecomunicaciones	2015	Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información (MINTEL) Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones. (ARCOTEL)	Autonomía funcional.	Adscrita la Administración Pública Federal	Intervencionista
El Salvador	Art. 6	Ley de Telecomunicaciones	2013	Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones	Autonomía funcional	APA	intermedio
Guatemala	Arts. 31 y 35	Ley General de Telecomunicaciones (Decreto 94-96)	2009	Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda; Superintendencia de Telecomunicaciones	Autonomía técnica-funcional	APA	Intermedio
Honduras	Arts. 72 y 182	Ley Marco del Sector de	2013	Comisión Nacional de Telecomunicaciones	Autonomía funcional	Organismo desconcentrado de la Administración Pública	Intermedio

		Telecomunicaciones			y patrimonial		
México	Art. 6°, 26,28, 73 y 116	Ley Federal de Telecomunicaciones y Transparencia	2014	Instituto Federal de Telecomunicaciones	Autonomía constitucional	OCA (art. 28 constitucional)	Intermedio
Nicaragua	Arts. 66 y 68	Ley 843	2007	Instituto Nicaragüense de Telecomunicaciones y Correos	Autonomía técnica	APA adscrita al Ejecutivo Nacional	Intervencionista
Paraguay	Arts. 26 y 28	Ley 642/95 de Paraguay	1995	Comisión Nacional de Telecomunicaciones	Autonomía técnica y funcional	APA	Intermedio
Perú	Art. 2°	Decreto Legislativo no. 702	1991	Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción; Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones	Autonomía técnica y funcional.	APA	Intermedio
República Dominicana	Arts. 2°, 3°, 8 y 49	Ley 153-98	1998	Instituto Dominicano de Telecomunicaciones	Autonomía técnica y funcional	APA descentralizado dependiente de la residencia	Intermedio
Uruguay	Art. 29	Ley de 19.889	2020	Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones	Autonomía técnica y funcional	APA Adscrita al Poder Ejecutivo	Intervencionista
Venezuela	Arts. 28 y 58	Ley Orgánica de Telecomunicaciones	2021	Comisión Nacional de Telecomunicaciones de Venezuela	Autonomía organizativa, funcional, y administrativa	APA perteneciente al Ministerio de Infraestructuras	Intervencionista

Fuente: elaboración propia con base en la revisión de las constituciones y legislaciones en la materia de los países señalados

De la revisión anterior podemos extraer que el modelo imperante en la región es el intermedio, caracterizado por instituciones reguladoras con cierto grado de autonomía que permite la intervención de actores privados en la provisión de los servicios. En segundo lugar, se observa el enfoque intervencionista que remite a la rectoría del Estado en la materia; el grado de autonomía de las autoridades reguladoras en este modelo es ser funcional o técnica ya que suelen depender de algún ministerio. Finalmente, no se observan casos del modelo desregulador en la región.

6.4 El modelo regulador adoptado en México

El año 1995 supone el punto de partida para estudiar el modelo de regulación mexicano reciente, ya que en ese año se expidió la Ley Federal de Telecomunicaciones. La citada ley creó a la Comisión Federal de Telecomunicaciones como un organismo regulador con autonomía técnica y operativa descentralizado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes que pretendía generar condiciones de igualdad para los agentes intervinientes en la provisión de estos servicios, de ahí que en México siguiera la corriente internacional de crear un órgano regulador de las telecomunicaciones (Álvarez, 2018:235).

Conviene rescatar que entre las reformas de 1995 y 2013, se creó el Sistema Nacional e-México en el año 2000 como un esfuerzo de coordinar a las dependencias gubernamentales, orientadas a la implementación de proyectos que promovieran el uso y aprovechamiento de las TIC para beneficio de la población. Tal contó con tres objetivos: 1) conectividad, 2) contenidos y servicios digitales; y 3) inclusión social (Palacios y Flores-Roux, 2013, citados en Martínez,2018:5).

Asimismo, en 2003 y 2005 se celebraron las dos fases de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información organizada por la UNESCO, donde los Estados

miembros definieron los lineamientos a seguir para constituir la SIC. Resultante de esta Cumbre, la *Agenda de Túnez* establecía una serie de recomendaciones a los Estados miembros, entre las que destacan para este estudio (ONU, S/F):

- (Implementar) actividades sobre reforma institucional relacionada con las TIC y aumento de la capacidad relacionada con el marco jurídico y normativo.
- Desarrollar capacidades institucionales y de implementación para facilitar la utilización de los fondos nacionales de servicio/acceso universal y estudiar más a fondo esos mecanismos, así como los destinados a movilizar recursos internos;
- Establecer políticas e incentivos en materia de reglamentación destinados a facilitar el acceso universal y reactivar la inversión del sector privado;

En el año 2010 se realizó la Conferencia Mundial de las Telecomunicaciones de la UIT, la que tuvo por objeto mostrar los resultados de los lineamientos asumidos en la Cumbre anterior. Los resultados del informe *Medición de la Sociedad de la Información* mostraron a la región latinoamericana como una de las más rezagadas en cuanto a la provisión de servicios de telecomunicaciones.

Teniendo presentes estos antecedentes internacionales suscritos por el Estado mexicano, durante el marco de las llamadas *Reformas Estructurales* impulsadas por el *Pacto por México*, en 2014 se presenció la más reciente modificación al ordenamiento jurídico en la materia que devino en un rediseño de la institución reguladora.

De acuerdo con Judith Mariscal (2022:107) la reforma al artículo 6º constitucional, así como tuvo dos objetivos principales:

- Abordar el déficit de infraestructura mediante el despliegue de redes de una nueva generación en áreas desatendidas.

- Debilitar el dominio de operadores establecidos en los mercados de telecomunicaciones y radiodifusión.

El párrafo tercero del artículo en cuestión establece que “El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. (...)”. En el apartado B, fracción I, se hace referencia a la obligación del Estado a garantizar “a la población su integración a la sociedad de la información y el conocimiento, mediante una política de inclusión digital universal con metas anuales y sexenales ” (CPEUM, Art.6).

Aunado a ello, se presentó la Estrategia Digital Nacional como un plan de acciones para fomentar la adopción y desarrollo de las TIC e insertar al país en la sociedad de la información y el conocimiento, la cual se basa en cinco objetivos: a) transformación gubernamental; b) economía digital; c) educación de calidad; d) salud universal y efectiva; y e) seguridad ciudadana. Dichos objetivos requieren de las siguientes condiciones necesarias para alcanzar las metas de la estrategia: 1) conectividad; 2) inclusión y habilidades digitales; 3) interoperabilidad; 4) marco jurídico, y 5) datos abiertos (Martínez, 2018:5).

La reforma de 2014 contempla el derecho de Acceso al Uso de las Tecnologías de la Información que, según el razonamiento de Clara Luz Álvarez (2018:105-106), obliga al Estado mexicano al menos a los siguiente:

1. Establecer un entorno habilitador y las condiciones para que el sector privado en un ambiente de competencia y libre concurrencia pueda hacer disponible el acceso de las TIC y prestar servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluyendo servicios de banda ancha y de acceso a internet
2. En aquellos lugares donde el sector privado no los preste por cualquier razón – por no ser rentable o estar muy alejado de las ciudades- el Estado debe determinar los mecanismos

para que la población de esos sitios reciba los servicios ya sea a través del sector privado, social, público o una asociación conjunta.

3. Establecer acciones específicas para el acceso a las TIC por grupos en situación de vulnerabilidad o cuyas características reflejen una política pública diferenciada o de acciones afirmativas
4. Establecer lo necesario para que las personas con discapacidad puedan acceder a las TIC en igualdad de condiciones que las demás
5. Impartir alfabetización digital

El derecho al acceso y uso de las TIC comprende la libertad de las personas de acceder y usar eficazmente las tecnologías, navegar por la banda ancha y adquirir información de calidad por los diversos medios digitales, radiofónicos y televisivos. Asimismo, difundir cualquier contenido por los medios mencionados, interactuar y formar parte integral de la Sociedad de la Información, sin importar condiciones sociales o económicas (CNDH-INEHRM, 2015:11).

Un cambio de paradigma respecto a las TIC llegó con la reforma de 2014, ya que la Ley Federal de Telecomunicaciones de 1995 no consideraba a la radio y televisión como servicios públicos por el hecho de no estar catalogados así ni en la Constitución ni en las leyes. Congruente con esto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 26/2006 refirió que: “los servicios de telecomunicación y/o radiodifusión no son considerados en las leyes especiales que los regulan como un servicio público” (SCJN, 2006).

Los puntos de interés de la reforma para esta investigación pueden resumirse en:

- El reconocimiento a nivel constitucional del derecho de acceso a las TICs;
- La creación del Instituto Federal de Telecomunicaciones –IFT-;
- La consideración de los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión como servicios públicos de interés general;

- La creación de tribunales especializados en telecomunicaciones, radiodifusión y competencia económica;
- La procedencia del recurso de amparo indirecto contra normas, actos y omisiones del IFT;
- Ampliación de los límites máximos de inversión extranjera;
- Construcción de una red pública compartida mayorista

Conviene rescatar el criterio jurisprudencial de la Sentencia relativa a la Controversia Constitucional 117/2014 donde la SCJN define el diseño y la razón ontológica del IFT:

El Poder Constituyente creó al Instituto para que pueda resolver sobre la base de razonamientos técnicos y científicos todas aquellas cuestiones necesarias para fortalecer el mercado de los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión y, por tanto, generar riqueza y bienestar social, así como para proteger los derechos de libertad de expresión y de acceso a la información, mediante la regulación de los concesionarios y de los servicios que, desde la aprobación de la reforma serían calificados constitucionalmente como servicios públicos, para reconfigurarlos materialmente como espacios públicos disponibles para el regulador para cumplir los fines materiales establecidos en la Constitución. En otras palabras, la necesidad de fortalecer institucionalmente un regulador que fuera independiente de los órganos políticos y de los sujetos regulados, para reconfigurar al sector de telecomunicaciones y radiodifusión como espacios de proyección de un mercado eficiente y apto para el ejercicio robusto y desinhibido de los derechos humanos a la expresión y acceso a la información. (...) en suma las facultades del IFT desde la Constitución misma, son un instrumento para hacer efectivos los derechos fundamentales referidos.

Como ya se explicó en el segundo capítulo de esta investigación concerniente a las características teóricas de las APAs y los OCA's en particular, estos en su diseño se caracterizan por tener funciones ejecutivas, cuasi legislativas y cuasi judiciales en

la materia en la que se especializan. Congruente con esto, el IFT presenta las siguientes facultades:

Cuadro 6.1 Funciones del IFT

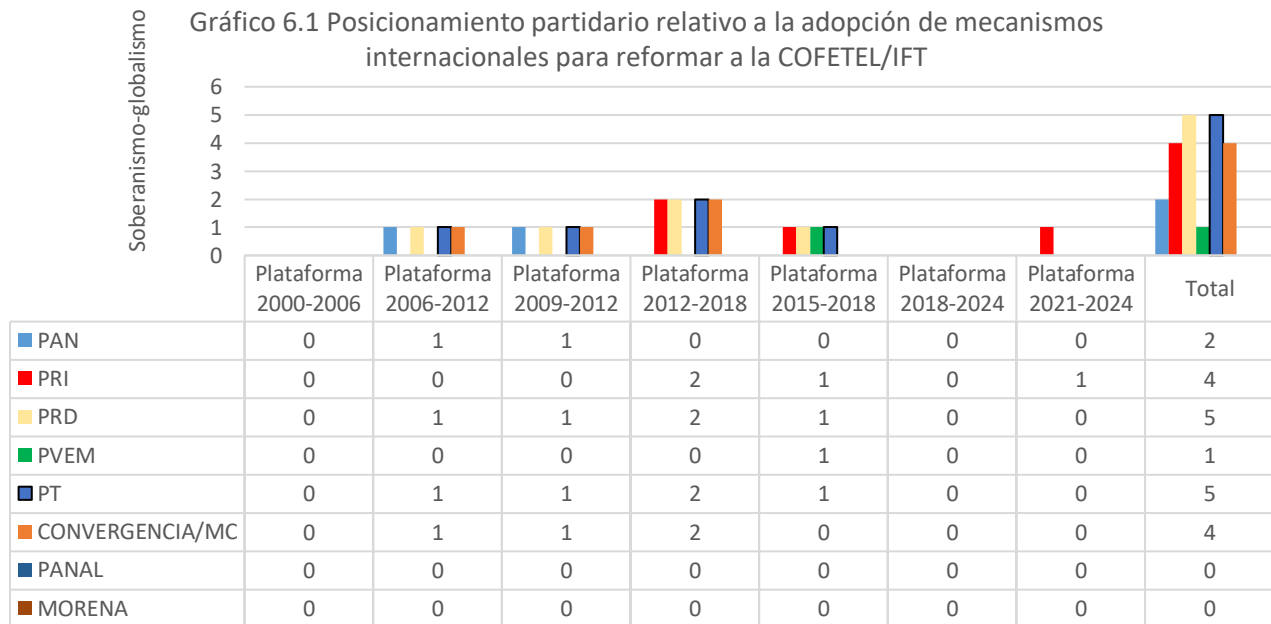
Ejecutivas	<ul style="list-style-type: none"> • Otorgamiento, revocación, autorización de cesiones o cambios de control accionario, titularidad u operación, respecto de concesiones en telecomunicaciones y radiodifusión • Fijar contraprestaciones por el otorgamiento de concesiones y por la autorización de servicios • Ordenar la desincorporación de activos, derechos y partes sociales • Llevar un registro público de concesiones • Determinar a los agentes económicos preponderantes, establecerles medidas para evitar afectaciones a la competencia y libre concurrencia y establecer medidas para la desagregación efectiva de la red local del preponderante en telecomunicaciones. • Vigilar que la publicidad en radio y televisión sea equilibrada, debiendo cumplir con los tipos máximos para mensajes comerciales. • Realizar acciones para contribuir con la política de inclusión digital universal a cargo del Ejecutivo Federal • Colaborar con el Ejecutivo Federal para la instalación de una red pública compartida mayorista de las telecomunicaciones.
Legislativas	<ul style="list-style-type: none"> • Expedir disposiciones administrativas de carácter general para regular en materia de telecomunicaciones y radiodifusión • Emitir su estatuto orgánico
Judiciales	<ul style="list-style-type: none"> • Resolver procedimientos seguidos en forma de juicio • Resolver los desacuerdos en materia de retransmisión de contenidos, excepto aquellos electorales. • Conducir el procedimiento sancionatorio y, en su caso, imponer la sanción correspondiente

Fuente: elaboración propia con base en SCJN (segunda sala, sentencia relativa al amparo en revisión 1100/2015); SCJN (Sentencia relativa a la Controversia Constitucional 117/2014) y Álvarez (2018).

6.5 Análisis partidario-legislativo del diseño del IFT

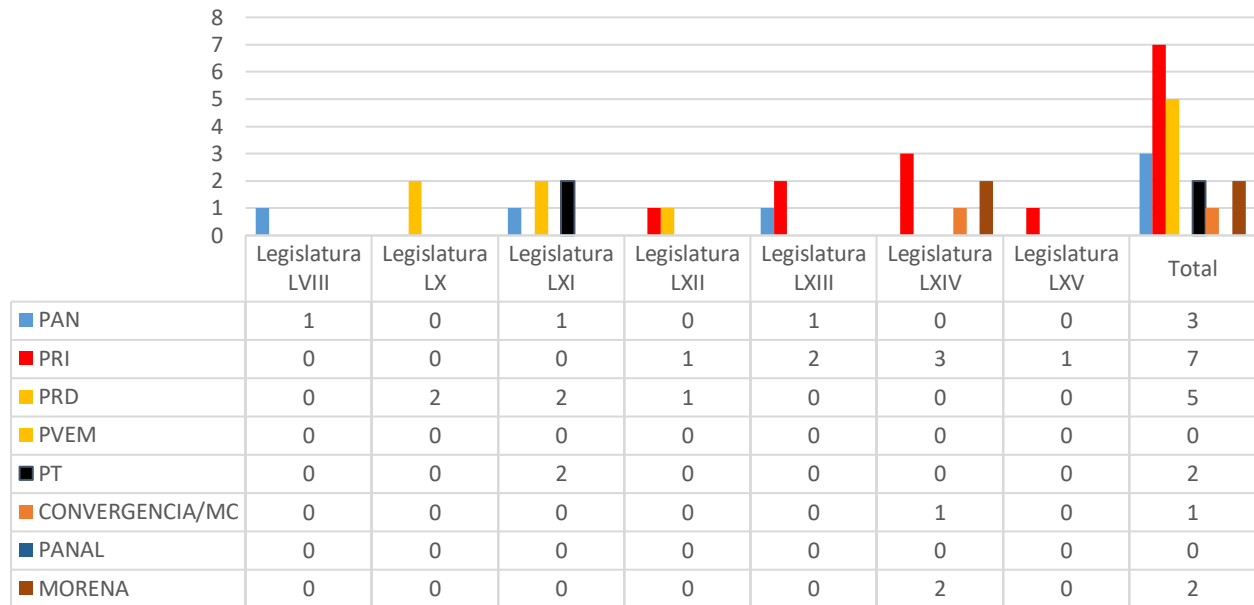
Considerando esta visión panorámica al diseño del OCA en comento, en el siguiente apartado el lector encontrará un análisis sobre la construcción de su diseño. Fiel a la metodología empleada en los casos anteriores, la atención se centrará en detectar las influencias internacionales presentes en las iniciativas de los partidos, así como en sus propias plataformas electorales.

El siguiente gráfico muestra la postura de los partidos contenida en las plataformas electorales respecto a la inclusión de mecanismos internacionales en materia de telecomunicaciones.



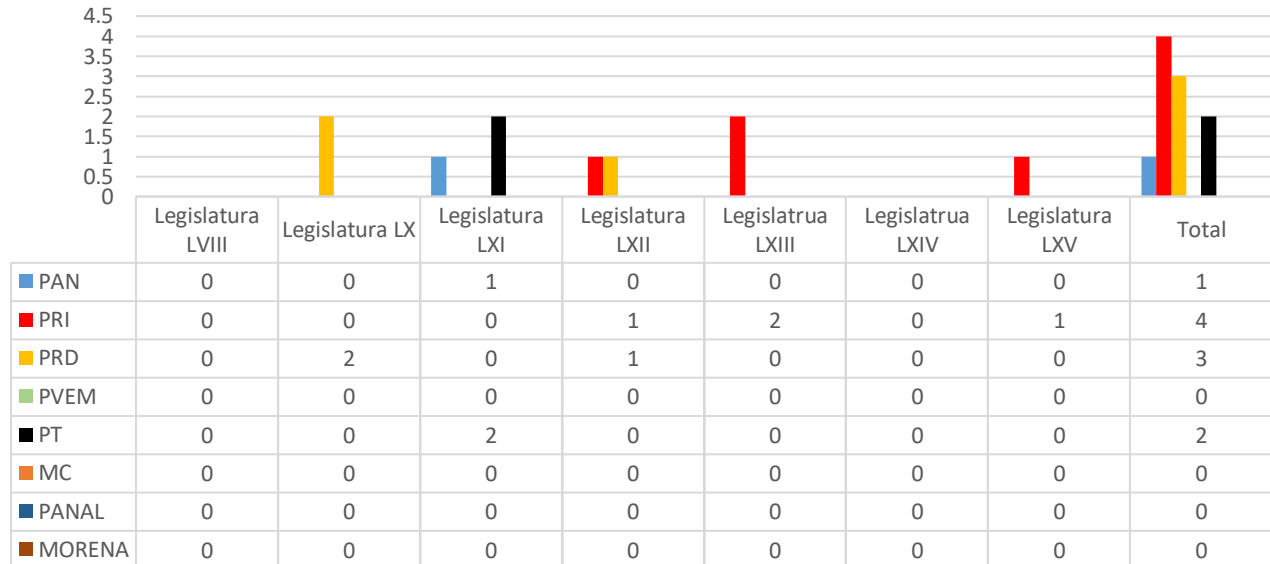
Fuente: elaboración propia con base en la revisión de las plataformas electorales para las Legislaturas LVIII-LXV

Gráfico 6.2 Total de iniciativas de reforma al la COFETEL/IFT



Fuente: elaboración propia con base en la revisión de las plataformas electorales para las Legislaturas LVIII-LXV

Gráfico 6.3 Iniciativas de reforma al IFT congruentes con lo planteado en plataformas electorales



Fuente: elaboración propia con base en la revisión de las plataformas electorales para las Legislaturas LVIII-LXV

En los gráficos 6.2 y 6.3 se observa que el PRD presentó cinco iniciativas en la materia durante el intervalo de la LVII-LXV Legislatura, tres de ellas fundamentadas en el DIDH. Este partido fue el que mayor preocupación mostró en sus plataformas por reformar a la COFETEL/IFT, refiriendo en cinco de sus plataformas a la normativa internacional para reformar el órgano en cuestión. Por tanto, el PRD mostró una alta recepción y congruencia media: tres de sus cinco iniciativas fueron congruentes entre sus agendas.

El PT refirió en cinco de sus plataformas a la importancia de la normativa internacional para reformar la materia de telecomunicaciones. Al respecto presentó solo dos iniciativas, ambas fundadas en el DIDH. Podemos observar entonces una alta receptividad a la normativa internacional pero una baja congruencia entre sus agendas.

Convergencia/MC refirió en cuatro de sus plataformas a la normativa internacional para proponer iniciativas de reforma al COFETEL/IFT. Sin embargo, sólo presentó una misma que se fundamentó en mecanismos internacionales. Se observa en este partido una alta recepción al DIDH pero una baja congruencia entre sus agendas.

El PAN sólo en dos de sus plataformas manifestó intención de reformar al COFETEL/IFT. Empero, sólo una fue congruente entre ambas agendas. Por su parte dos de estas tres iniciativas se fundaron en el DIDH. Por tanto, el PAN respecto a la materia de telecomunicaciones mostró alta receptividad al Derecho Internacional pero baja congruencia entre sus agendas.

Finalmente, el PRI se posicionó en sólo dos de sus plataformas a reformar al IFT. Destaca que, de todos los partidos, ha sido el que más ha enviado iniciativas al respecto -envió seis-. De estas, cinco refirieron a mecanismos internacionales para

fundamentar la reforma de la COFETEL por el IFT. Considero prudente rescatar la iniciativa aprobada que reformó a la COFETEL por IFT misma que utilizó la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Así, observamos que el PRI mostró una alta receptividad a la globalización política, así como una baja congruencia entre sus agendas.

6.6 Conclusiones

Como puede observarse, el tema de las telecomunicaciones no fue considerado en las plataformas electorales como relevante como si lo fueron otros revisados anteriormente. Asimismo, la alusión a los mecanismos internacionales se concentra en las Legislaturas LXII y LXIII que fue donde se reformó a la COFETEL dando paso al IFT. Cabe mencionar la plataforma presidencial del PAN 2012, que propuso mejorar el sector estudiado con relación al Proyecto de Integración y Desarrollo Mesoamérica; tal proyecto pretendía mejorar la infraestructura en la región mesoamericana a través del intercambio de conocimiento, materiales, experiencias, entre otros insumos.

Sin embargo, durante la segunda mitad de la primera década del siglo XXI se observa una mayor actividad en el ámbito legislativo orientada a fortalecer el abastecimiento de las telecomunicaciones al haber una mayor conciencia sobre su relación con el ejercicio del derecho de acceso a la información derivada de los esfuerzos realizados a nivel internacional.

De igual manera, la adhesión de México a diversos instrumentos internacionales que le obligan a insertar a la población a la SIC cuidando la garantía a los Derechos Humanos influyó en la actividad legislativa y en el diseño final del órgano regulador que derivó en la constitucionalización de este.

Prueba de lo anterior, son las iniciativas de reforma constitucional específicamente dirigidas a reformar al entonces COFETEL y la que creó al actual IFT; sin mencionar las que solamente se enfocaron en reformas a la legislación secundaria, fundadas en la libertad de expresión y acceso a la información.

En suma, el surgimiento y el diseño institucional del IFT contienen su estructura las disposiciones sugeridas por diversos instrumentos internacionales de los que México es parte. Su constitucionalización obedece a la lógica de que la protección a los derechos humanos –específicamente el acceso a la información- es una obligación constitucional que se fundamenta en los ordenamientos jurídicos nacional e internacional. Así, al igual que los demás OCA's estudiados hasta el momento, este caso prueba el impacto de las obligaciones internacionales del Estado en el sistema político mexicano, que deriva en la conformación de órganos autónomos a nivel constitucional.

En el siguiente capítulo, se estudiará el Instituto Nacional para la Evaluación Educativa (INEE), extinto a inicios de la administración encabezada por el presidente Andrés Manuel López Obrador. Este caso, permitirá conocer los impactos que tiene para el sistema político la desaparición de un OCA con relación a la protección de los derechos fundamentales y las obligaciones internacionales del Estado mexicano.

CAPÍTULO VII.

INEE: CASO DE EXTINCIÓN DE UN OCA

7.1 Introducción

En el presente capítulo se estudia la confección del diseño del Instituto Nacional para la Evaluación Educativa –INEE- como la institución pública encargada de cumplir con los compromisos internacionales del Estado mexicano en materia del derecho a la educación. Para ello se realiza un recorrido doctrinario respecto al derecho a la educación y su relación con los Derechos Humanos, que como ya se ha demostrado en los capítulos anteriores, son el marco teórico del sistema político y jurídico internacional.

Lo anterior se observa en cada uno de los mecanismos internacionales de carácter universal en materia de derecho a la educación suscritos por el Estado mexicano, así como de aquellos operantes en el sistema interamericano. Aunado a ello, se proporciona la respectiva revisión regional de las instituciones encargadas de la evaluación educativa para identificar los modelos operantes y poder clasificar cada caso al igual que al INEE.

Posteriormente, se proporciona una revisión panorámica de la historia del Instituto en comento desde su surgimiento en 2002 durante el sexenio del presidente Vicente Fox hasta su extinción en 2019 al inicio del sexenio del presidente Andrés Manuel López Obrador. De igual manera, el análisis partidario legislativo permitirá detectar la receptividad de los mecanismos internacionales por parte de los partidos políticos involucrados tanto en el diseño primario, la posterior constitucionalización y la extinción del INEE.

Lo anterior en su conjunto arrojará los datos necesarios para determinar tanto la tendencia de los partidos políticos con relación a los compromisos internacionales

del Estado mexicano en materia de educación, así como el modelo del órgano garante y los impactos de su desaparición en el sistema político mexicano.

7.2 Discusión doctrinaria: Derecho a la Educación y Derechos Humanos en la normativa internacional

Como ya se ha ido estudiando a lo largo de esta investigación, los Derechos Humanos tienen como característica la transversalidad que los relaciona epistemológicamente con otros derechos específicos tales como los político-electorales y los económicos. Otro sector de derechos que se relaciona con los mencionados es el derecho a la educación.

Consonante con este planteamiento, Bolívar considera difícil el ejercicio de los derechos electorales a consciencia por parte de un individuo sin una base educativa (Bolívar, 2010:192). Tal como sostiene Katarina Tomasevski (2003:16), “la educación es un multiplicador que aumenta el disfrute de todos los derechos y libertades individuales cuando esta, como derecho esta efectivamente garantizada”.

La Declaración Universal de Derechos Humanos, piedra angular del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, considera a la educación como un derecho humano fundamental. Al respecto reza: "Toda persona tiene derecho a la educación; esta deberá ser gratuita, al menos en lo concerniente a la educación elemental y fundamental. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada."

A partir de estas afirmaciones deriva toda la normativa internacional, a distintos niveles, sobre la garantía del acceso al derecho a la educación (Bolívar, *ídem*):

Instrumentos internacionales de carácter universal

- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, arts. 18 y 20.
- Pacto internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, arts. 13 y 14.

Instrumentos internacionales de carácter regional

- Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 26.
- Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art.13.

Instrumentos internacionales de carácter sectorial

- Convención sobre los derechos del Niño, arts. 29 y 30
- Convención Relativa a la Lucha contra la Discriminación en la Esfera de la Enseñanza de la UNESCO arts. 2,3,4 y 5.
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, art. 10
- Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migrantes y sus familias, arts. 12, 30 y 43.
- Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, arts.5 y 7.
- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, art. 22
- Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, Art. 77.

La influencia de los mecanismos citados en el quehacer político de los Estados respecto al tema en comento es patente: 144 países garantizan el derecho a la educación a nivel constitucional mientras que 44 de ellos no lo hacen.

Tomasevski afirma que a pesar de que varios de los citados mecanismos internacionales son vinculantes en la mayoría de los Estados, los resultados varían notablemente. Sin embargo, se considera su ratificación como un indicador del compromiso de una nación para promover el derecho a la educación (2003:25).

Cuadro 7.1 Países en los que la educación gratuita y obligatoria para todos está garantizada constitucionalmente

Albania, Alemania, Arabia Saudita, Argelia, Argentina, Australia, Austria, Azerbaiyán, Barbados, Bélgica, Belice, Bolivia, Bolivia, Bosnia-Herzegovina, Brasil, Bulgaria, Cabo Verde,

Canadá, Chile, China, Colombia, Congo, Costa Rica, Croacia, Cuba, Dinamarca, Ecuador, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, España, Estonia, Ex República Yugoslava de Macedonia, Federación de Rusia, Finlandia, Francia, Gambia, Georgia, Ghana, Haití, Honduras, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Madagascar, Malta, Mauricio, México, Noruega, Países Bajos, Palaos, Panamá, Paraguay, Perú, Polonia, Portugal, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República de Corea, República de Moldavia, Tanzania, Ruanda, Sri Lanka, Sudáfrica, Suecia, Suiza, Surinam, Tailandia, Tayikistán, Trinidad y Tobago, Túnez, Ucrania, Uruguay, Venezuela, Yugoslavia.

Fuente: Tomasevski (2003:26)

Los derechos fundamentales conllevan diferentes formas de intervención del Estado respecto a ellos, identificándose cuatro principales (Gutiérrez,2016:49):

- De respeto. Ausencia de intervención estatal.
- De protección. Impedir la obstrucción por parte de terceros al ejercicio de ese derecho
- De aseguramiento. Asegurar el ejercicio del derecho por parte del titular cuando no puede hacerlo por sí mismo.
- De promoción. Desarrollar condiciones para el ejercicio.

El derecho a la educación requiere de formas de medición para poder generar información que coadyuve a la implementación de mecanismos para garantizar adecuadamente el acceso al derecho en comento. Tal como sostienen Javier Murillo y Marcela Román:

El ser evaluado y recibir información valorativa sobre la educación que se está recibiendo ha de entenderse también como un derecho. Es el único instrumento que tenemos para verificar el cumplimiento de ese derecho superior, internacionalmente reconocido y que supone el acceso igualitario al conocimiento y a las oportunidades disponibles en la sociedad (Javier Murillo y Marcela Román, 2008:2).

Gutiérrez Espíndola (2016:48) afirma que la evaluación de la educación solo puede entenderse como evaluación del nivel de cumplimiento del derecho a la

educación. Por tanto, la evaluación educativa constituye un acto de promoción del derecho a la educación, ya que supone la intervención del Estado en la construcción de mecanismos para hacer valer este derecho.

El Ministerio de Educación de Colombia²⁰ la define como un proceso pedagógico, continuo, participativo y contextualizado para mejorar la calidad de los aprendizajes. Miguel Ángel Pérez proporciona la siguiente acepción: “conocer el estado que guarda un fenómeno determinado, con la finalidad de tomar decisiones informadas y documentadas” (2018).

Duque (1993:67). por su parte, considera que es *una fase de control que tiene como objeto no sólo la revisión de lo realizado sino también el análisis sobre las causas y razones para determinados resultados (...) y la elaboración de un nuevo plan en la medida que proporciona antecedentes para el diagnóstico.*

Stufflebeam y Shinkfield (1995, citados en Mora, 2004:9) consideran que la evaluación educativa tiene el objetivo de enjuiciar o perfeccionar el valor o el mérito de un objeto determinado. Para Díaz Barriga (citado en Asencios y Ruíz, 2023:62), esta implica un espacio de auto y co-reflexión sobre el proceso y el producto a fin de lograr herramientas para la mejora continua y la auto regulación.

Coincidente con el planteamiento mencionado, Gobantes (2001:6-7 citado en Asencios y Ruíz, 2023:66) señala que es un instrumento de reflexión crítica centrado en la construcción de significados y la priorización de análisis objetivos para la toma de decisiones adecuadas y oportunas.

Isabel Mora atribuye a la evaluación educativa cuatro funciones (2004:4-5):

²⁰ <https://educacion.gob.ec/evaluacion-educativa-informacion/>

- *De diagnóstico.* Centrado en el planeamiento, ejecución y administración del proyecto educativo. De tal manera, que le sirva a las autoridades académicas de orientación o de guía que permita derivar acciones tendientes al mejoramiento de la calidad de la educación.
- *Instructiva.* Las personas que participan en el proceso se forman, aprenden estrategias de evaluación e incorporan una nueva experiencia de aprendizaje laboral.
- *Educativa.* Existe una importante relación entre los resultados de la evaluación del plan o programa de estudios y las motivaciones y actitudes del personal docente hacia el trabajo.
- *Autoformadora.* Se cumple principalmente cuando la evaluación ofrece lineamientos para que la persona responsable de la docencia oriente su quehacer académico, sus características personales y para mejorar sus resultados.

De igual manera Stufflebeam y Shinkfield (1995, citados en Mora, 2004:9) identifican cuatro modelos de evaluación educativa:

- *Pseudo evaluación.* Evaluaciones orientadas políticamente en las que se intenta conducir a determinadas conclusiones mediante la evaluación. Lo subtipos que mencionan estos autores son las investigaciones encubiertas y los estudios basados en relaciones públicas para crear una imagen positiva del objeto evaluado.
- *Cuasi evaluación.* Es una evaluación que trata de responder a algunas cuestiones de interés en vez de determinar el valor. Ejemplos de ello son la comprobación de programas, los sistemas de información administrativa, estudios de responsabilidad, entre otros.
- *Evaluación verdadera.* Su fin es enjuiciar o perfeccionar el valor o mérito de un objeto. Entre ellos se encuentran los estudios para la toma de decisiones, que parten de la necesidad de proporcionar conocimientos y bases; los estudios centrados en el cliente, centrados en ayudar a perfeccionar contribuciones; finalmente, los estudios políticos están centrados en identificar y valorar los méritos de diversas políticas que compiten en una sociedad o segmento social.

Considerando las formas de evaluación educativa que contempla la doctrina, conviene precisar los estándares internacionales específicos existentes que actúan dentro del marco normativo internacional ya mencionado.

Inicio por la prueba desarrollada por la OCDE que abarca el mayor número de países a nivel mundial, conocida como Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA por sus siglas en inglés). Fue desarrollada entre 1997 y 1999 e implementada por vez primera en el año 2000 con la colaboración voluntaria de 28 países miembros de la OCDE incluido México (OCDE, S/F:7).

Esta prueba se aplica cada tres años a través de una relación conjunta entre los Ministerios de Educación y la Junta de Gobierno de PISA; actualmente, alrededor de 90 países participan en esta prueba²¹. Tiene como finalidad arrojar resultados que permitan medir el aprovechamiento de los alumnos en diversas áreas como matemáticas, lectura y ciencias.

Otro estándar internacional relevante en materia de educación es el Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE) auspiciado por la UNESCO. Esta comenzó a realizarse en 1997 –previo a la PISA-. Si bien distintos países han participado en las distintas evaluaciones, solo Argentina, Brasil, Colombia, México, Paraguay, Perú y República Dominicana han participado en las cuatro ediciones realizadas en 1997, 2006, 2013 y 2019 respectivamente²².

Si bien existen otras pruebas internacionales en las que México ha tomado lugar como el Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadana –CÍVICA-, la del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad –LLECE-, el Estudio Internacional sobre la Enseñanza y Aprendizaje –TALIS-, me centro en las citadas PISA y ERCE por su carácter universal y regional respectivamente así como ser las que mayor cantidad de países adoptan al ser aplicadas por organismos internacionales de carácter universal como la OCDE y UNESCO.

²¹ <https://www.oecd.org/pisa/aboutpisa/pisa-participants.htm>

²² <https://www.unesco.org/es/articles/estudio-regional-comparativo-y-explicativo-erce-2019>

7.3 Modelos de instituciones evaluativas en materia educativa

Como se mencionó anteriormente y al igual que los demás derechos fundamentales abordados a lo largo de este trabajo, el derecho a la educación se ha consagrado como una garantía constitucional en varios países del orbe. La evaluación educativa se constituye como el mecanismo operativo para la garantizar el derecho en cuestión.

Teniendo esto como fundamento, han surgido diversos modelos institucionales de evaluación educativa. A continuación, se presenta una revisión regional para identificar los modelos de instituciones públicas de evaluación educativa centrandó la atención en la autonomía de las instituciones evaluadoras, así como el apego a estándares internacionales de evaluación tales como las pruebas PISA y ERCE.

Cuadro 7.2 Modelos de evaluación y autonomía de las autoridades evaluadoras en Latinoamérica

País	Artículo Constitucional del derecho a educación	Ley o Decreto	Año de creación-reforma	Institución	Tipo de autonomía	Relación con poderes	Estándar de evaluación internacional	Modelo
Argentina	Art. 5	Decreto 552/2016	2016	Secretaría de Evaluación Educativa (SEE)	Funcional y técnica	Adscrita al Ministerio de Educación y Deportes	PISA, ERCE	Abierto
Brasil	Art. 6	Ley 9394	1938-1997	Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas Anísio Teixeira	Funcional y técnica, administrativa	Vinculada al Gobierno Federal	PISA, ERCE	Abierto
Chile	Art. 10	Ley 20.529	1992	Agencia de Calidad de la Educación	Autonomía funcional y patrimonial	Agencia del Ministerio de Educación	PISA, ERCE	Abierto
Colombia	Art. 336	Decreto 5014	1968-2009	Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación	Autonomía funcional y patrimonial	Dependiente del Ministerio de Educación Nacional de Colombia	PISA, ERCE	Abierto
Costa Rica	Arts. 77 y 78	Decreto Ejecutivo 40862-MEP	2009	Departamento de Evaluación de los Aprendizajes	Sin autonomía	Dependiente del Ministerio de Educación Pública	PISA, ERCE	Intermedio
Ecuador	Art. 346	Ley Orgánica de Educación Intercultural art. 67	2012	Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEVAL)	Autonomía constitucional	OCA	ERCE	Abierto
El Salvador	Art. 53	Ley General de Educación	2009	Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología	Sin autonomía	Dependencia del gobierno federal	ERCE	intermedio
Guatemala	Arts. 71	Acuerdo Ministerial No. 2690-2020	2020	Dirección General de Evaluación e Investigación Educativa	Sin autonomía	Dependencia del Ministerio de Educación	PISA, ERCE	Intermedio
Honduras	Arts. 151	Ley de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad y Equidad de la	2013	Ministerio de Educación	Sin autonomía	Dependencia de la Administración Pública Federal	ERCE	Intermedio

		Educación (Decreto No.265-201)						
México	Art. 3.	Ley General de Educación; Ley reglamentaria del artículo 3º de la Constitución	2019	Dirección General de Evaluación	Sin autonomía	Dependencia de la Secretaría de Educación Pública	PISA,ERCE	Con INEE –abierto- Actualmente, Intermedio
Nicaragua	Arts. 58.	Ley General de Educación	2023	Ministerio de Educación de Nicaragua	Sin autonomía	Dependencia del gobierno federal	ERCE	Intermedio
Paraguay	Arts. 73	Ley no.1264. General de Educación; Ley No. 499t5/13	2015	Ministerio de Educación y Ciencias	Sin autonomía	Dependencia de la Administración Pública Federal	PISA y ERCE	Intermedio
Perú	Art. 6	Ley No. 28740 del Sistema nacional, acreditación y certificación de la calidad educativa	2008	Instituto Peruano de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Básica (IPEBA)	Autonomía técnica y funcional.	APA	PISA,ERCE	Abierto
República Dominicana	Arts. 63	Ordenanza 03-2008	2008	Instituto Dominicano de Evaluación e Investigación de la Calidad Educativa	Autonomía técnica y funcional	APA descentralizado dependiente del Ministerio de Educación	PISA,ERCE	Abierto
Uruguay	Art. 41	Ley General de Educación No. 18.437	2008	Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEED)	Autonomía técnica y funcional	APA Adscrita al Poder Ejecutivo(Ministerio de Educación y Cultura)	PISA,ERCE	Abierto
Venezuela	Arts. 102	Ley Orgánica de Educación	2009	Ministerio del Poder Popular para la Educación de la República Bolivariana de Venezuela	Sin autonomía	Dependencia del Poder Ejecutivo	Ninguna	Cerrado

Fuente: elaboración propia con base en la revisión de las constituciones y legislaciones de cada país en materia de derecho a la educación y evaluación educativa

Tal como arrojan los datos del cuadro anterior y como lo sostiene Ivana Zacarías (2018:29), si bien la implementación de instituciones de evaluación educativa se ha presenciado desde inicios del siglo XX en algunos países, su expansión en la región latinoamericana ha proliferado a inicios del siglo XXI.

Después de esta breve revisión panorámica por los sistemas de evaluación educativa imperantes en la región latinoamericana, he identificado tres modelos:

- Abiertos. Aquellos que poseen una APA u OCA y contemplan los estándares internacionales en la materia como las pruebas ERCE y PISA. Aquí se ubican Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México –hasta 2019-, República Dominicana y Uruguay
- Intermedios. Aquellos que poseen una APA u OCA y no contemplan los estándares internacionales en la materia. De igual manera, caen en esta categoría los modelos que no poseen una APA u OCA, pero sí contemplan las pruebas PISA y/o ERCE. Aquí observamos a Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguay y México en la actualidad.
- Cerrados. Aquellos modelos que no poseen APA u OCA ni tampoco admiten la aplicación de pruebas internacionales de medición educativa. El único país en la región con este modelo es Venezuela.

De los anteriores casos, cabe destacar que con la extinción del INEE de México, sólo Ecuador tiene su instituto evaluador elevado a rango constitucional en todo el Continente Americano.

7.4 La evaluación educativa en México y adopción de estándares internacionales: El INEE

Como sostiene José Luis Gutiérrez Espíndola (2018:48), los tratados internacionales suscritos por México y su Constitución Política conciben al derecho a la educación como un derecho humano que tiene como contrapartida un conjunto de obligaciones estatales precisas.

La evaluación educativa en México puede rastrearse desde las décadas de los años setenta y ochenta del siglo pasado caracterizada por el interés de la Secretaría de Educación Pública en recolectar información censal para la construcción de estadísticas a nivel nacional (Martínez y Blanco, 2010; citados en Cordero, Luna y Patiño, 2013:3).

Una segunda etapa, identificada de 1990 a 2002, se orientó a evaluar los aprendizajes en la educación básica; en este periodo se aplicaron pruebas internacionales como la del LLERCE -1997- y PISA- 2000-. De este periodo cabe destacar que, en 1995, el Banco Mundial publicó el estudio *Priorities and Strategies for Education. A World Bank Review*, en el que consideró a los resultados de las evaluaciones educativas como un factor de la calidad de la educación.

Asimismo, emitió las siguientes recomendaciones para mejorar la calidad de la educación en México: aumentar la autonomía de las escuelas públicas, mejorar los procesos de rendición de cuentas y priorizar las evaluaciones educativas (López, Villareal y Bossi, 2022:33).

La tercera etapa identificada por Martínez y Blanco, parte de 2002 a 2013, caracterizado por la fundación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación el 8 de agosto del 2002 como un organismo descentralizado dependiente de la SEP. Orgánicamente, la Junta Directiva estaba presidida por el Secretario de

Educación Pública, a la que se integraron el Director del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, el Subsecretario de Educación Básica y Normal, un representante del Secretario de Hacienda y Crédito Público, el Director General del Centro de Investigación y Docencia Económicas, el Director General del Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional, el Rector de la Universidad Pedagógica Nacional y el Director del Instituto Mexicano del Petróleo (González, Rivera y Guerra; 2017:110).

Esta reforma, en palabras de Diego Valadés, fue notoriamente sensible a los cambios y a los procesos políticos nacionales e internacionales (2002:44). Esta afirmación cobra relevancia cuando se observa bajo la luz de las recomendaciones de organismos internacionales respecto a la importancia de establecer un sistema de evaluación educativa ya mencionadas.

La tercera etapa finalizó con el decreto signado por el entonces presidente Felipe Calderón Hinojosa en mayo de 2012 que dotó de autonomía técnica, operativa y funcional al INEE. Lo anterior también impactó en la estructura orgánica del Instituto, sustituyéndose la Junta Directiva por un Consejo Consultivo compuesto por representantes de las instituciones evaluativas de los estados.

7.4.1 La constitucionalización del INEE

A las fases mencionadas adiciono una cuarta, que comprende del 2013 al 2019. En el marco de la alianza establecida por los entonces tres partidos políticos mayoritarios -PRI, PAN y PRD- denominada Pacto por México, se aprobaron una serie de reformas constitucionales en diversas áreas del Estado, llamadas *reformas estructurales*.

Destaco los siguientes párrafos de la reforma constitucional al artículo 3º:

- I. “La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

- II. Para garantizar la prestación de servicios educativos de calidad, se crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa. La coordinación de dicho sistema estará a cargo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación será un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Corresponderá al Instituto evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. Para ello deberá:
 - a) Diseñar y realizar las mediciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del sistema;
 - b) Expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas federal y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden, y
 - c) Generar y difundir información y, con base en ésta, emitir directrices que sean relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad, como factor esencial en la búsqueda de la igualdad social.

La Junta de Gobierno será el órgano de dirección del Instituto y estará compuesta por cinco integrantes. El Ejecutivo Federal someterá una terna a consideración de la Cámara de Senadores, la cual, con previa comparecencia de las personas propuestas, designará al integrante que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara de Senadores presentes o, durante los recesos de esta, de la Comisión Permanente, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si la Cámara de Senadores no resolviere dentro de dicho plazo, ocupará

el cargo de integrante de la Junta de Gobierno aquel que, dentro de dicha terna, designe el Ejecutivo Federal.”²³

Gutiérrez Espíndola (2018:49) considera que esta reforma no deja lugar a dudas sobre la intención del Constituyente Permanente de hacer de la evaluación educativa una garantía del derecho en comento al asegurar que esta no quede a cargo el Poder Ejecutivo ya que restaría credibilidad e imparcialidad a los resultados.

La afirmación de este autor es de suma importancia para el objeto de estudio de este trabajo, ya que sigue la misma línea planteada en la discusión doctrinal sobre los Órganos Constitucionales Autónomos presentada en el segundo capítulo de esta investigación. Tal discusión concluye que uno de los fundamentos de creación de esta clase de instituciones es garantizar la apoliticidad de sus tareas para otorgarles un carácter rigurosamente técnico.

Empero, a juicio de Salvador Ramírez Argote (2019:14), la autonomía técnica fue sólo formal ya que como puede observarse en el citado párrafo IX del artículo en comento, el Consejo Consultivo que sustituyó a la Junta Directiva se integraba por siete personas designadas directamente por el Secretario de Educación Pública sin establecer algún periodo específico; lo anterior abría la puerta a la perpetuación o a la remoción discrecional por parte del titular de la SEP.

Como puede constatarse, la reforma al artículo constitucional estudiado consideró como obligación del Estado garantizar una educación de calidad a partir de la mejora en cuatro elementos clave: la recuperación de la rectoría de la educación por parte del Estado; el reconocimiento del derecho a una educación de calidad; la creación del Servicio Profesional Docente y; el nuevo papel del INEE como OCA

²³ Decreto por el que se reforman los artículos 3o. en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

coordinador del Sistema Educativo Nacional –SEN- con facultades para evaluar, regular, coordinar y emitir directrices en materia de política educativa (Miranda, Islas, Dossetti y Aguiñaga, 2022:89).

La emisión de directrices es una de las facultades cuasi legislativas de los OCA. En el caso específico del INEE, sus directrices no tuvieron un carácter jurídicamente vinculante; empero, las autoridades educativas disponían de sesenta días para manifestar su aceptación o no a las recomendaciones emitidas. Sylvia Schmelkes (2022:190) considera que tal fue una atribución única en el mundo entre las diversas formas de autoridades especializadas en la evaluación educativa.

Durante su periodo como OCA, el INEE emitió seis directrices:

- Formación inicial de docentes -2015-
- Atención educativa a los hijos de jornaleros agrícolas -2016-
- Atención educativa a infantes indígenas -2017-
- Promoción de la permanencia en educación media superior -2017-
- Formación y desarrollo profesional docente en la educación básica -2018-
- Sobre la atención educativa en escuelas multigrado -2019-.

Las mencionadas pruebas PISA son consideradas un indicador de la calidad educativa de los países que consienten su aplicación. En el periodo 2013-2019 caracterizado por la constitucionalización del INEE, no se presenció una mejora en la calidad educativa. Los resultados arrojados en 2018 demuestran que México se encuentra por debajo de la media entre los países de la OCDE que es de 800 puntos (González, 2021:21); no solo eso, sino que en comparación con los resultados obtenidos entre 2006 y 2012 los resultados de 2018 son menores (*ídem*).

Lo anterior demuestra entonces que aún con su calidad como OCA y las directrices emitidas, el INEE no logró una mejora sustantiva en la calidad de la educación en México durante el tiempo que operó como órgano Constitucional; cabe recordar que este fue el argumento esencial de su creación.

Cuadro 7.3 funciones del INEE

<p>Ejecutivas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa • Evaluar la calidad y desempeño del Sistema Educativo Nacional en la educación básica y media superior • Diseñar y realizar mediciones y evaluaciones procesos o resultados del Sistema Educativo Nacional respecto a los atributos de educandos, docentes y Autoridades Escolares • Establecer mecanismos de interlocución con Autoridades Educativas para analizar los alcances e implicaciones de los resultados de las evaluaciones • Generar, recopilar, analizar y difundir información que sirva de base para la evaluación del Sistema Educativo Nacional. • Auxiliar, a través de asesorías técnicas, a otras instituciones o agencias, en el diseño y aplicación de las evaluaciones que lleven a cabo, para fortalecer la confiabilidad de sus procesos, instrumentos y resultados • Participar en proyectos internacionales de evaluación de la educación que sean acordados con las Autoridades Educativas o instancias competentes; • Definir los procesos de evaluación del Sistema Profesional Docente;
<p>Cuasi-legislativas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Expedir los lineamientos a los que se sujetaran las Autoridades Educativas para llevar a cabo las funciones de evaluación que les correspondan. • Con base en la información generada, emitir directrices tendientes a mejorar la calidad de la educación. • Emitir su estatuto orgánico • Expedir los lineamientos a los que se sujetarán las Autoridades Educativas, así como los organismos descentralizados que imparten educación media superior, para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional docente en la educación obligatoria

Cuasi-judiciales	<ul style="list-style-type: none"> • Celebrar actos jurídicos para formalizar la participación, colaboración y coordinación en materia de evaluación educativa con las Autoridades Educativas, así como con entidades y organizaciones de los sectores público, social y privado, tanto nacionales como extranjeros;
-------------------------	---

Fuentes: Ley General de Educación (2013); Ley del Instituto Nacional para la Evaluación Educativa (2017)

7.4.2 La extinción del INEE

La última etapa abordada respecto al órgano estudiado comprende a 2019-2023. Esta inicia con la desaparición del INEE al inicio de la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador, quien desde su campaña presidencial manifestó la intención de desaparecer este y otros OCA's al considerarlos como instituciones infructuosas en el sistema político mexicano.

De acuerdo con el entonces senador de MORENA, Rubén Rocha Moya, la desaparición del INEE fue una medida política tomada por el gobierno obradorista para pacificar al país tras los conflictos surgidos tras la constitucionalización de este órgano (Expansión, 01/28/2019); cabe recordar que esto causó descontento en el sector magisterial por las medidas punitivas contra los docentes que no aprobaran las evaluaciones.

Así, el 15 de mayo de 2019, el artículo 3º constitucional fue reformado una vez más. De esta reforma destaco los siguientes párrafos²⁴:

“I...

II. Corresponde al Estado la rectoría de la educación, la impartida por éste, además de obligatoria, será universal, inclusiva, pública, gratuita y laica.

...

VII. La ley establecerá las disposiciones del Sistema para la Carrera de las Maestras y

²⁴ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 3o., 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia educativa.

los Maestros en sus funciones docente, directiva o de supervisión. Corresponderá a la Federación su rectoría y, en coordinación con las entidades federativas, su implementación, conforme a los criterios de la educación previstos en este artículo

...

IX. Para contribuir al cumplimiento de los objetivos de este artículo, se crea el Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación, que será coordinado por un organismo público descentralizado, con autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión, con personalidad jurídica y patrimonio propios, no sectorizado, al que le corresponderá:

- a) Realizar estudios, investigaciones especializadas y evaluaciones diagnósticas, formativas e integrales del Sistema Educativo Nacional;
- b) Determinar indicadores de resultados de la mejora continua de la educación;
- c) Establecer los criterios que deben cumplir las instancias evaluadoras para los procesos valorativos, cualitativos, continuos y formativos de la mejora continua de la educación;
- d) Emitir lineamientos relacionados con el desarrollo del magisterio, el desempeño escolar, los resultados de aprendizaje; así como de la mejora de las escuelas, organización y profesionalización de la gestión escolar;
- e) Proponer mecanismos de coordinación entre las autoridades educativas federal y de las entidades federativas para la atención de las necesidades de las personas en la materia
- f) Sugerir elementos que contribuyan a la mejora de los objetivos de la educación inicial, de los planes y programas de estudio de educación básica y media superior, así como para la educación inclusiva y de adultos, y
- g) Generar y difundir información que contribuya a la mejora continua del Sistema Educativo Nacional.

El organismo contará con una Junta Directiva, un Consejo Técnico de Educación y un Consejo Ciudadano.

La Junta Directiva será la responsable de la conducción, planeación, programación, organización y coordinación de los trabajos del organismo al que se refiere este artículo. Se integrará por cinco personas que durarán en su encargo siete años en forma

escalonada y serán nombradas por la Cámara de Senadores, con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes. El Presidente de la Junta Directiva será nombrado por sus integrantes y presidirá el Consejo Técnico de Educación.

Las personas que integren la Junta Directiva y el Consejo Técnico de Educación, deberán ser especialistas en investigación, política educativa, temas pedagógicos o tener experiencia docente en cualquier tipo o modalidad educativa; además acreditar el grado académico de su especialidad y experiencia, no haber sido dirigente de algún partido político o candidato a ocupar un cargo de elección popular en los cuatro años anteriores a la designación y cumplir con los requisitos que establezca la ley. Sólo podrán ser removidos por causa grave en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.”

El párrafo segundo del artículo 3º reformado, reitera la rectoría del Estado en la conducción de la política educativa. El párrafo séptimo elimina el Servicio Profesional Docente y sus medidas punitivas, sustituyéndolo por el Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros.

El párrafo noveno es el que presenta mayor interés para el objeto de estudio en cuestión, ya que elimina al INEE y en su lugar se menciona un Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación –SNMCE- presidido por un organismo autónomo, descentralizado y no sectorizado. El artículo constitucional no especifica la institución rectora del SNMCE, eso lo hace la *Ley Reglamentaria del Artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Mejora Continua de la Educación*, misma que lo denomina Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación.

Respecto a sus funciones, el artículo 3º constitucional le atribuye la facultad de realizar investigaciones y evaluaciones para la mejora del Sistema Educativo Nacional. Orgánicamente, se especifica un periodo de siete años de ejercicio del cargo, así como el perfil que deben tener los miembros de la Junta Directiva; mismos

que deben poseer experiencia en el ámbito educativo y poder probar el grado académico que ostentan. Esto supone una notoria diferencia con el diseño del INEE resultante de la reforma del 2013.

Cuadro 7.4

Funciones de la CNMCE

Ejecutivas	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar estudios, investigaciones especializadas y evaluaciones diagnósticas, formativas e integrales del Sistema Educativo Nacional • Determinar indicadores de resultados de la mejora continua de la educación • Establecer los criterios que deben cumplir las instancias evaluadoras para los procesos valorativos, cualitativos, continuos y formativos de la mejora continua de la educación • Generar y difundir información que contribuya a la mejora continua del Sistema Educativo Nacional • Proponer mecanismos de coordinación entre las autoridades educativas federal y de las entidades federativas, para la atención de las necesidades de las personas en la materia
Cuasi-legislativas	<ul style="list-style-type: none"> • Emitir lineamientos relacionados con el desarrollo del magisterio, el desempeño escolar, los resultados de aprendizaje; así como de la mejora de las escuelas, organización y profesionalización de la gestión escolar.

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de la Ley Reglamentaria del Artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de mejora continua de la educación (D.OF. 30/09/2019).

7.5 Análisis partidario legislativo

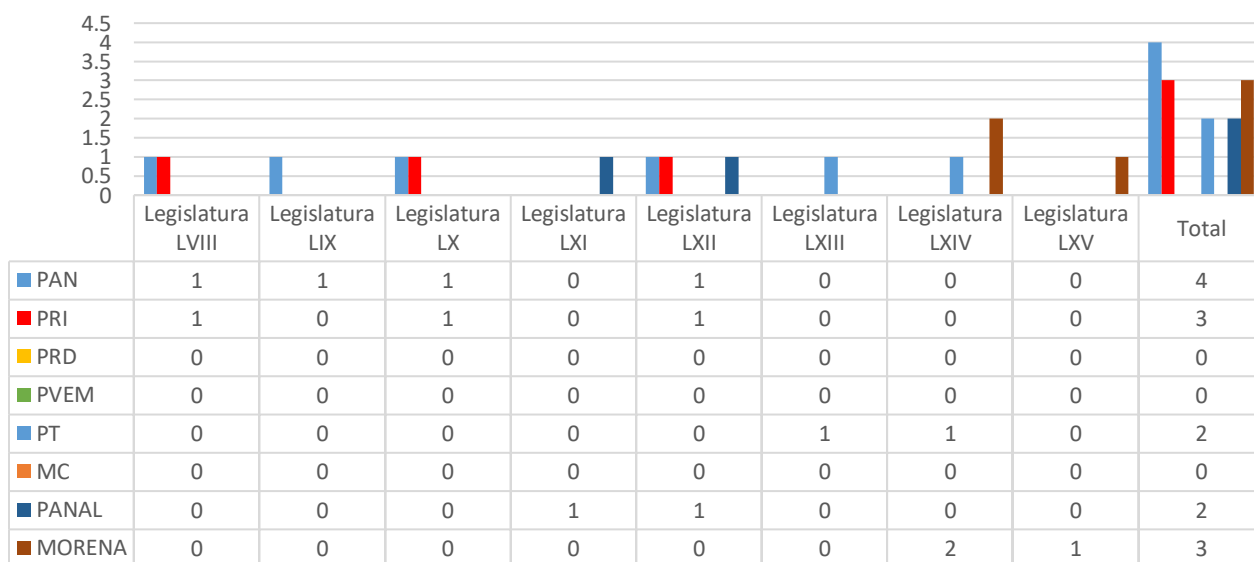
A continuación, se presentan los datos y el análisis de la posición de los partidos políticos con relación a la adopción de estándares y pautas internacionales tanto para fundamentar la elevación a rango constitucional del INEE, como de la desaparición de este.

Gráfico 7.1 Posicionamiento partidario relativo a la adopción de mecanismos internacionales para reformar al INEE



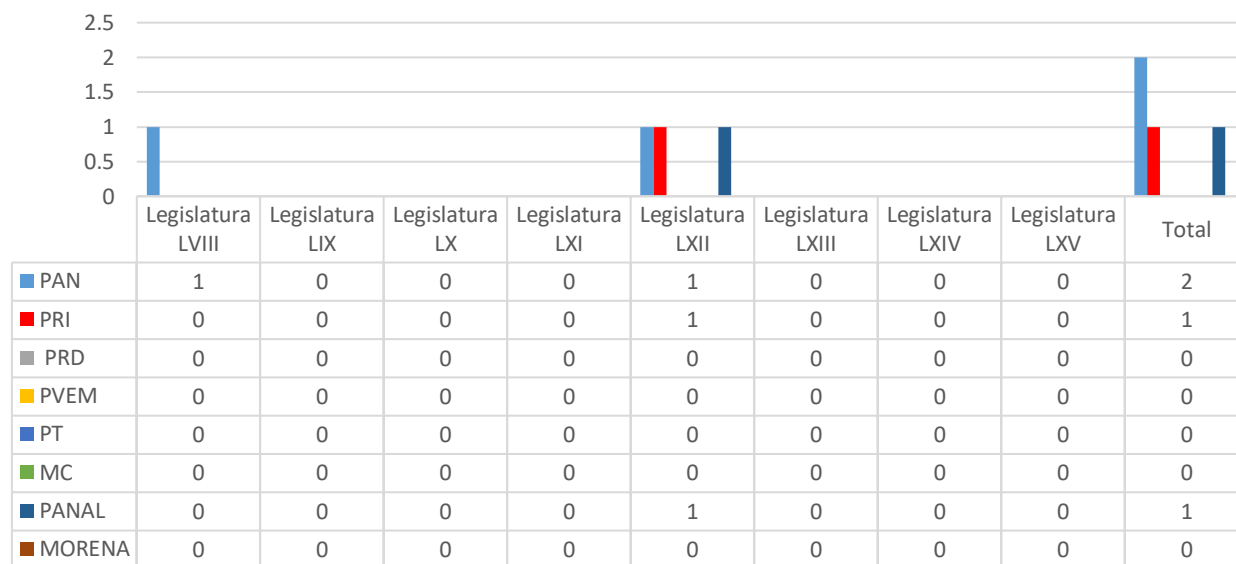
Fuente: elaboración propia con base en la revisión de las plataformas electorales en el periodo 1997-2021.

Gráfico 7.2 Total de iniciativas de reforma al INEE por partido



Fuente: elaboración propia con base en la revisión de las plataformas electorales en el periodo 1997-2021

Gráfico 7.3 Iniciativas al INEE congruentes con plataforma electoral



Fuente: elaboración propia con base en la revisión de las iniciativas en las legislaturas LVIII-LVX y plataformas electorales 2000-2021

Si bien en su etapa primigenia imperó la propuesta del PAN a través del Ejecutivo Federal, no se hizo mención alguna respecto a los mecanismos internacionales en materia del derecho a la educación en su plataforma electoral del año 2000. La misma ausencia se nota en sus plataformas electorales, así como en el PND del presidente Vicente Fox. Sin embargo, la iniciativa fue congruente con lo establecido en la agenda de partido.

En la plataforma de tal elección, el PRI refirió a establecer instrumentos de evaluación educativa acordes con instrumentos internacionales en la materia. Empero, no presentó iniciativa alguna. Por tanto, se identifica una alta receptividad a los insumos internacionales pero una baja congruencia.

Congruente con la citada postura, en la LX Legislatura el PRI volvió a referir a los bajos resultados de las pruebas PISA y propuso desde entonces constitucionalizar al INEE, propuesta que no estaba contemplada en su plataforma electoral 2006. Esto muestra una alta receptividad al globalismo y una baja congruencia entre sus

agendas.

El PAN por su parte, también recurrió a los resultados de la mencionada prueba para fundamentar su iniciativa que propuso al INEE como organismo autónomo no sectorizado refiriendo a los resultados de México en evaluaciones internacionales. Ambos partidos omitieron el tema del INEE así en materia educativa en sus respectivas plataformas electorales.

En la LXI Legislatura, destaca la propuesta del PANAL de constitucionalizar al INEE, incorporando el diseño necesario para responder a las evaluaciones internacionales en educación. Cabe mencionar que esta propuesta no se planteó en su plataforma electoral, lo que indica baja congruencia entre sus agendas.

En este mismo periodo, el INEE se constituye como organismo autónomo no sectorizado a iniciativa del presidente Felipe Calderón, quien tampoco refirió a mecanismos ni estándares internacionales en la materia en su iniciativa ni en su PND.

La LXII fue aquella en la que el PRI consolidó su propuesta de elevar al INEE a OCA; tanto en la plataforma electoral 2012, como en el PND del presidente Enrique Peña Nieto y en su iniciativa de reforma constitucional, reitera la importancia de adecuar al Sistema Educativo Nacional a los estándares de las evaluaciones internacionales. Esto demuestra alta receptividad a los insumos internacionales como una alta congruencia entre sus agendas.

En esta misma legislatura, el PAN planteó una iniciativa de reforma constitucional para elevar a tal rango al INEE sin hacer referencia a insumos internacionales. En su plataforma electoral 2012, este partido planteó reformar al INEE para adecuarlo a los estándares internacionales. Esto entonces, demuestra una receptividad internacional media y una alta congruencia entre sus plataformas.

El PANAL, refirió a recomendaciones de organismos internacionales en su plataforma electoral 2012 para evidenciar la necesidad de reformar al Sistema Educativo y al INEE. Consecuente con esto, planteó una iniciativa de reforma constitucional al INEE orientada a su adecuación a evaluaciones internacionales. Esto evidencia una alta receptividad a los mecanismos internacionales y alta congruencia entre su agenda.

La LXIII Legislatura presenció las iniciativas del PT orientadas a reformar al INEE, refiriendo ambos en sus iniciativas a los bajos resultados de las pruebas PISA y LLERCE, así como las experiencias de instituciones evaluadoras de otros países para evidenciar la ineficiencia del OCA en comento. Empero en su plataforma electoral 2015 no mencionó el tema. Así, observamos tendencia a la recepción de experiencias internacionales y una baja congruencia entre sus agendas.

Posteriormente, en la LXIV Legislatura, tanto MORENA como el PT refirieron a las pruebas PISA y LLERCE. El segundo por su parte, refirió a la Declaración Universal de los Derechos humanos, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1976, Objetivo 4 de los Objetivos del Milenio y la Convención de los Derechos del Niño para fundamentar su iniciativa de reforma para derogar la Ley General de Educación y la extinción del INEE. Ninguno de los dos partidos se refirió al INEE ni a estos mecanismos en sus plataformas electorales ni tampoco se hace mención en el PND del presidente Andrés Manuel López Obrador. Por tanto, se observa baja receptividad a los insumos internacionales y baja congruencia entre sus agendas.

Finalmente, el INEE desapareció a iniciativa del presidente Obrador y fue sustituido por el CNMCE que como ya se observó en el apartado correspondiente, retiró muchas de las funciones que poseía el INEE repartiéndolas en diversas instancias dependientes de la SEP.

En la LXV Legislatura, MORENA presentó iniciativa para que los miembros de la Junta Directiva del CNMCE sean designados por dos terceras partes del Senado. Esto no se incluye en su plataforma electoral ni hace referencia a algún mecanismo normativo internacional. Muestra baja congruencia entre sus agendas. Lo más significativo es que el año 2024, esta Comisión haya sido finalmente derogada por el Congreso mexicano.

7.6 Conclusiones

Este caso es de especial interés para aquellos estudiosos de las formas de Estado, la división de poderes y las APA's en sus diversas modalidades, ya que demuestra que la elevación a rango constitucional de una institución no garantiza por sí misma la tutela efectiva del derecho humano y/o fundamental que constituye su razón ontológica.

Este caso particular entonces demuestra que la elevación de un organismo autónomo a rango constitucional no supone *per sé* una efectiva garantía del derecho fundamental y/o humano en cuestión. Los resultados de los estándares internacionales en la materia considerados -pruebas PISA y LLERCE- demuestran el planteamiento anterior.

Asimismo, y como lo establece el informe de 2018 de la Auditoría Superior de la Federación que retomó el partido MORENA para fundamentar su iniciativa que derogó el INEE, impera la opacidad respecto al establecimiento de instrumentos de medición efectivos a nivel nacional para cuantificar el desempeño y el papel del OCA estudiado como garante del derecho a la educación de calidad.

De igual manera, cabe señalar la baja congruencia que se observa entre las agendas partidistas y legislativas reflejadas en los planteamientos de las plataformas electorales, programas de gobierno -PND's- y el trabajo legislativo de los partidos

políticos respecto a esta institución y el derecho fundamental que pretendió garantizar. Solamente el PRI y posteriormente MORENA, fueron congruentes con su propuesta respecto al INEE en sus plataformas y su trabajo legislativo: el primero para elevarlo a OCA y el segundo para extinguirlo. Curioso que sólo en los extremos se observó esta congruencia.

Respecto a los insumos internacionales adoptados en su diseño institucional por parte de los partidos políticos, se observa una baja receptividad en las tres etapas del INEE. Finalmente, cabe señalar también la constante referencia de los partidos a las evaluaciones internacionales en materia educativa.

La evidencia obtenida demuestra una baja receptividad por parte de los actores políticos nacionales a los mecanismos internacionales en la materia. Dentro del clivaje propuesto *soberanismo-globalismo* alternativo al espectro político clásico *izquierda-derecha* desarrollado en el capítulo tercero de esta investigación, se observa una clara tendencia soberanista por parte de los partidos políticos en cuestión. En el apartado siguiente, último de esta investigación, se profundizará en la valoración de este y los demás OCA's estudiados.

VIII. RESULTADOS GENERALES

Llegados a este punto, conviene hacer una recapitulación de los principales aspectos a analizar de esta investigación:

Hipótesis

Los partidos políticos, al adoptar o rechazar tratados, prácticas, recomendaciones y principios normativos internacionales en sus agendas interna y legislativa con relación a la creación y reforma de OCA's, se sitúan en alguno de los polos del clivaje soberanismo-globalismo.

Esto se relaciona con una mayor o menor inclusión de insumos internacionales en el diseño de los OCA, lo que impacta significativamente en el desempeño de los OCA's como garantes de derechos humanos y fundamentales.

Para la comprobación de la anterior hipótesis se tomaron como estudios de caso cuatro Órganos Constitucionales Autónomos: La Comisión Nacional de Derechos Humanos; Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos; Instituto Federal de Telecomunicaciones y el ahora extinto Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

Con tal fin, se revisaron las plataformas electorales de cada partido y los Planes Nacionales de Desarrollo – en los casos aplicables- que constituyen los programas de gobierno de los partidos en el poder federal durante los periodos tanto de fundación como de elevación a rango constitucional de la institución autónoma en cuestión. De igual manera, se revisaron las iniciativas en ambas cámaras del Congreso de la Unión para detectar la presencia o ausencia de mecanismos internacionales para fundamentar reformas al diseño o elevación a rango constitucional del OCA estudiado.

Para evaluar el diseño y desarrollo de la operatividad de estas instituciones bajo el esquema propuesto por John Ackerman (citado por Cantú, 2007: 244) señalado en la Introducción general, por un lado, se realizó una revisión de los informes anuales que cada una ellas está obligada a presentar según su respectiva ley reglamentaria. Lo anterior nos da una valoración desde la perspectiva nacional e interna a los mismos OCA's.

En segundo término, esos resultados fueron contrastados con evaluaciones realizadas por organismos internacionales especializados en la materia de cada OCA. Finalmente, se presenta la valoración sintética propia con relación a la hipótesis de investigación planteada.

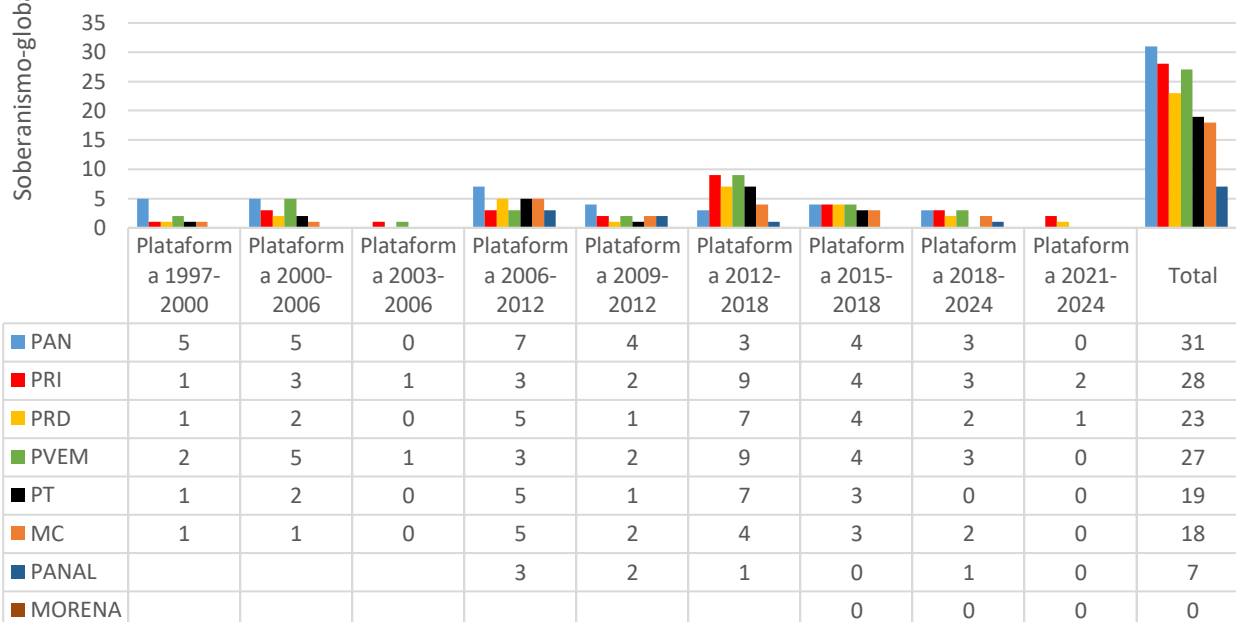
Teniendo presente esto, se presentan los resultados generales/hallazgos iniciando con el posicionamiento general de los partidos dentro del clivaje planteado con relación a cada uno de los OCA's en cuestión a partir del grado de mecanismos internacionales intervinientes en su diseño, así como la relación el nivel de eficiencia en el cumplimiento del derecho humano/fundamental tutelado.

8.1 Análisis de la agenda partidaria-legislativa referente al diseño de los OCA's y posicionamiento dentro del clivaje soberanismo- globalismo

La evaluación de los OCA's como instituciones especializadas en la protección y garantía de derechos fundamentales específicos sirve como indicador para detectar la pertinencia de la adopción de estándares internacionales por parte de los partidos políticos que los diseñaron.

Los resultados sobre la congruencia entre las agendas partidaria y legislativa, el posicionamiento de los partidos y cómo esto impacta en el diseño y operatividad de los OCA se resumen en los gráficos siguientes.

Gráfico 8.1 Posicionamiento partidista general por plataforma electoral

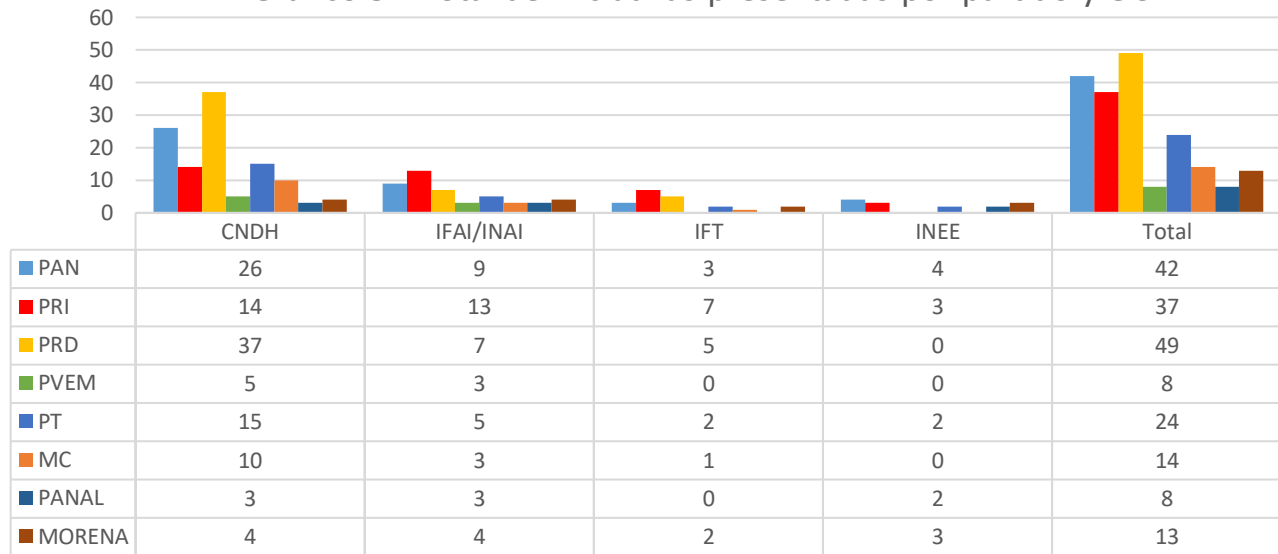


Fuente: elaboración propia con base en la revisión de las plataformas electorales 1997-2021.

Este gráfico representa el total de menciones que el partido político en cuestión plantea en su plataforma electoral hacer reformas a alguno de los OCA's estudiados refiriendo a algún mecanismo o práctica internacional. Con base en ello, puede identificarse parcialmente el posicionamiento de un partido dentro de la contradicción *soberanismo-globalismo* con base en la observación de la construcción de su agenda partidaria. El posicionamiento total podrá realizarse a partir de la congruencia entre ambas agendas.

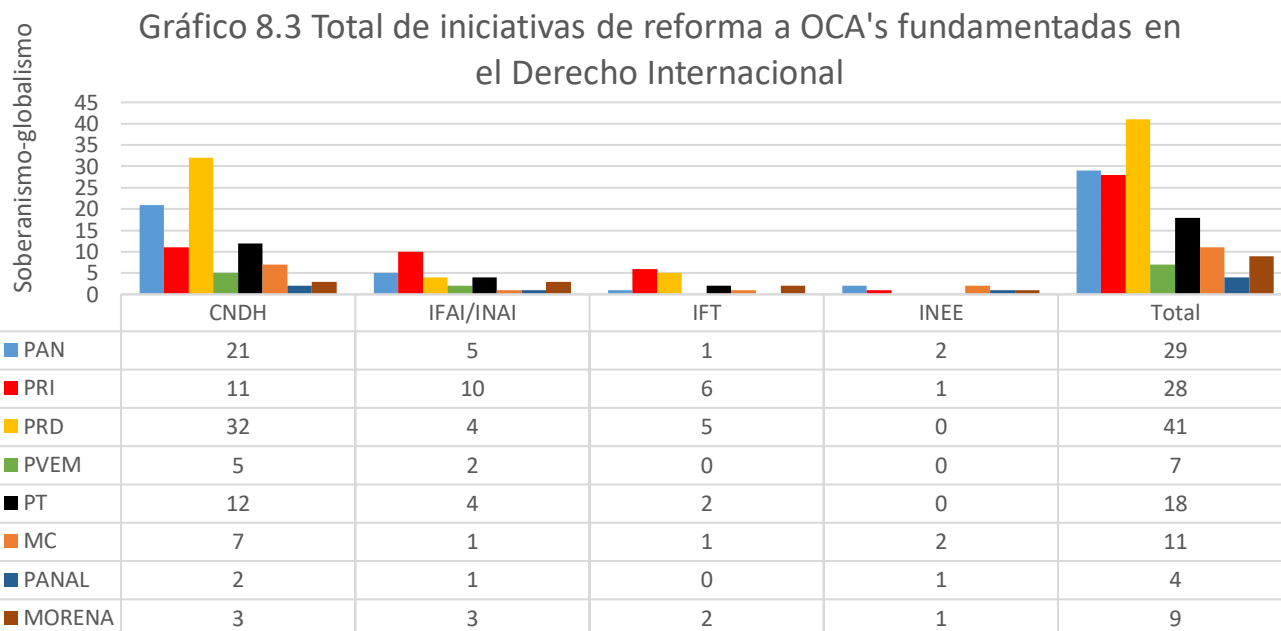
Así, podemos observar que, en cuanto a la construcción de su agenda partidaria, el PAN ha sido el partido situado más al extremo del polo globalista con 31 propuestas de reforma o referencias a instrumentos normativos internacionales. Seguidamente, el PRI, PVEM y PRD se sitúan en el mismo polo en orden descendente con 28, 27 y 23 propuestas respectivamente.

Gráfico 8.2 Total de iniciativas presentadas por partido y OCA



Fuente: elaboración propia con base en la revisión de las iniciativas presentadas en las legislaturas LVII-LXV

Este gráfico presenta el total de iniciativas planteadas por los partidos políticos referentes a cada uno de los OCA's revisados con la finalidad de compararlo con el total de iniciativas fundamentadas en la normativa, prácticas o estándares internacionales en la materia específica. De esto podemos resaltar que el PRD fue el partido que mostró mayor intención de reformar a la CNDH, con un total de 36 iniciativas propuestas. Por su parte, el PRI fue el que mayor cantidad de iniciativas expuso para reformar al INAI; el mismo caso sucede con el IFT. Asimismo, el PAN es el que mayor preocupación mostró por reformar al INEE.



Fuente: elaboración propia con base en la revisión de las iniciativas presentadas en las legislaturas LVII-LXV

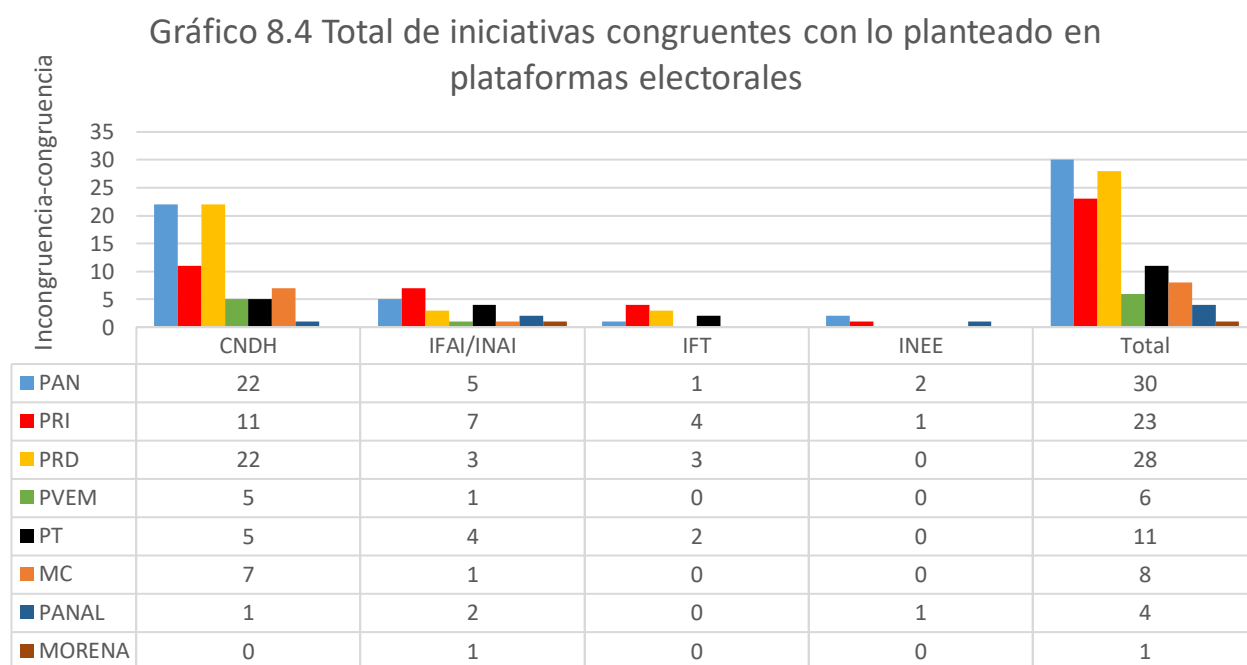
Los datos de los gráficos 8.2 y 8.3, muestran que la distribución de partidos que presentaron iniciativas fundamentadas en insumos internacionales se ordena de la siguiente manera de mayor a menor: PRD, PAN, PRI, PT, MC, PVEM, MORENA y PANAL

Cuadro 8.1 Porcentaje de iniciativas de reforma a OCA's fundamentadas en mecanismos internacionales por partido (mayor a menor)

Partido	Porcentaje
PVEM	87.50%
PRD	83.67%
MC	78.57%
PRI	75.67%
PT	75%
MORENA	69.23%
PAN	69.04%
PANAL	50%

Fuente: elaboración propia con base en la revisión de las iniciativas presentadas en las legislaturas LVII-LXV

Con la información del cuadro 8.1, podemos establecer una comparativa entre el total de iniciativas y el porcentaje de estas que se fundamentaron en la normativa internacional. Lo anterior supone el segundo indicador para poder situar a los partidos en el espectro del soberanismo y el globalismo; por la parte legislativa, el PVEM presenta el mayor porcentaje de iniciativas referibles a la normativa internacional, seguido del PRD, MC, PRI, PT, PAN MORENA, y PANAL.



Fuente: elaboración propia con base en la revisión de las plataformas electorales e iniciativas de reforma a OCA's en el periodo 1997-2023.

Cuadro 8.2 Porcentaje de iniciativas de reforma a OCA's congruentes con su plataforma electoral por partido

Partido	Porcentaje
PVEM	75%
PAN	71.42%
PRI	61.16%
PRD	57.14%
MC	57.14%
PANAL	50%

PT	45.83%
MORENA	7.69%

Fuente: elaboración propia con base en la revisión de las iniciativas presentadas en las legislaturas LVII-LXV

La información mostrada en el gráfico 8.4 y el cuadro 8.2 enseña el total numérico y el porcentaje de iniciativas congruentes con la plataforma electoral con relación a la adopción de normativa y prácticas internacionales en las materias para las que el sistema político mexicano ha creado y reformado OCA's .De igual manera, es notoria la relación casi simétrica existente entre el porcentaje de iniciativas congruentes y el porcentaje de las iniciativas que refieren a insumos internacionales en algunos casos como el del PRD y MC, mientras que en otros la incongruencia es alta como en el caso de MORENA.

Cuadro 8.3 Posicionamiento los partidos en el espectro soberanismo-globalismo²⁵

Ponderación	Posicionamiento agenda partidista	Posicionamiento agenda legislativa (por porcentaje de iniciativas basadas en normativa internacional)	Congruencia	Posicionamiento General – Ponderación total
10	PAN/Globalista	PVEM/globalista (87.50%)	PVEM	PVEM altamente globalista (9.16)
8.75	PRI/Globalista	PRD/globalista (83.67%) MC/globalista (78.57%) PRI/globalista (75.67%)	PAN	PRI altamente globalista (8.33)
7.50	PVEM/Globalista	PT/globalista (75%)	PRI	PRD: medianamente globalista (7.08)

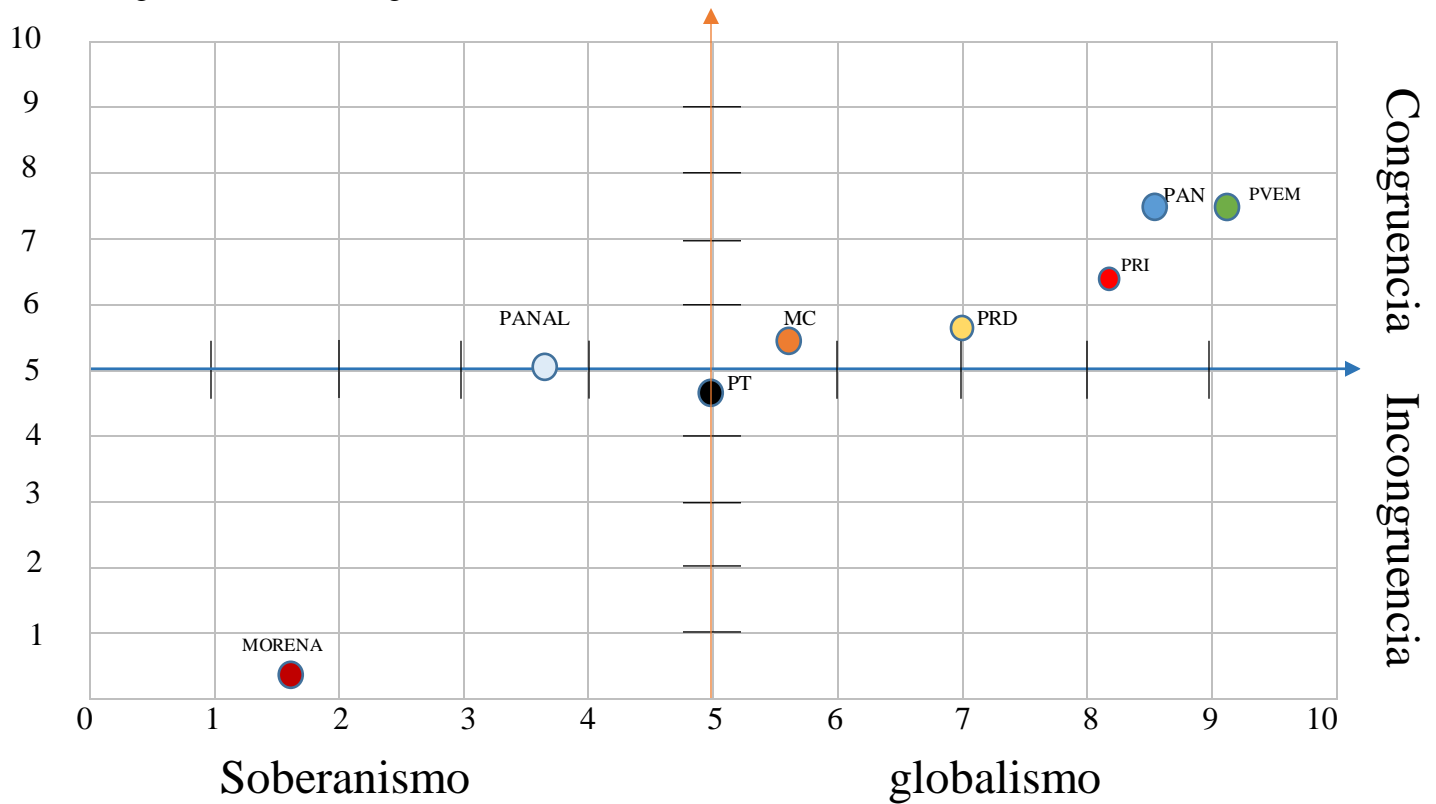
²⁵ Ponderación: Máximo de 10 puntos divididos entre el número total de partidos (8) = 1.25 puntos cada casilla. La suma total de las tres columnas (máximo 30 puntos) entre el número de indicadores (3): 0-2.4, altamente soberanista; 2.5-4.9, medianamente soberanista; 5.-7.4, medianamente globalista; 7.5-10, altamente globalista.

6.25	PRD/Globalista	MORENA/globalista (69.23%) PAN/globalista (69.04%)	PRD	MC: Medianamente globalista (5.83)
5.0	PT/Soberanista	PANAL/globalista (50%)	MC	PAN: Medianamente globalista (5.6)
3.75	MC/Soberanista	No aplica	PANAL	PT: Medianamente globalista (5.0)
2.50	PANAL/Soberanista	No aplica	PT	PANAL: medianamente soberanista(3.75)
1.25	MORENA/Soberanista	No aplica	MORENA	MORENA. medianamente soberanista (2.91)

Fuente: elaboración propia con base en la cantidad de menciones a mecanismos internacionales en las plataformas electorales, los porcentajes de iniciativas basadas en insumos internacionales y el porcentaje de congruencia partidaria-legislativa.

Una vez teniendo los indicadores mencionados, podemos situar entonces a los partidos en el clivaje estudiado de la siguiente manera: PVEM, el partido con mayores tendencias globalistas, seguido del PRI mismo que se sitúa como altamente globalista. Posteriormente, el PRD, MC, PAN y PT se identifican como medianamente globalistas. Finalmente, PANAL y MORENA se ubican como los partidos que menor proclividad han tenido ante la adopción de insumos internacionales para diseñar a los OCA's.

Figura 8.1 Ubicación de los partidos políticos en el espectro soberanismo-globalismo y congruencia entre sus agendas



Fuente: elaboración propia con base en la revisión de las plataformas electorales, iniciativas de los partidos políticos y los datos de los cuadros 8.2 y 8.3.

Teniendo esta información presente, podemos entonces valorar cómo el posicionamiento de los partidos políticos impactó en el diseño y operatividad de las instituciones estudiadas en materia de protección, promoción y garantía de los derechos humanos y fundamentales tutelados en cada caso.

8.2 Comisión Nacional de Derechos Humanos

En la revisión de las iniciativas que elevaron a rango constitucional a la CNDH, el principal mecanismo internacional referido para justificar su elevación a rango constitucional fue la Declaración Universal de Derechos Humanos. En la LVII Legislatura, el PAN fue el que propuso mayor número de iniciativas al respecto –

tres-, el PRD una y el PT una. El PAN fue el que mayor refirió a mecanismos internacionales.

El tema de los Derechos Humanos fue uno de los que mayor atención tuvo por parte de los partidos políticos entre las legislaturas LVII-LXV. En este tópico, los partidos mostraron una elevada congruencia entre sus plataformas electorales y su trabajo legislativo. Tal como arrojan los datos del cuadro A.1²⁶, los partidos en sus plataformas electorales y PND's –en los casos aplicables- manifestaron la intención tanto de elevar a rango constitucional el OCA en comento, así como de modificarlo en diversas ocasiones para asegurar una mayor protección de los Derechos Humanos.

En las legislaturas mencionadas se presentaron un total de ciento cuatro iniciativas de reforma a la CNDH, ochenta y dos de ellas se fundamentaron en algún mecanismo internacional para justificar reformas constitucionales al diseño de la CNDH. Lo anterior demuestra entonces una alta proclividad de los partidos a la normativa internacional que ahora forma parte del diseño de la Comisión.

Por lo anterior, existen los elementos que demuestran que la CNDH de manera formal contiene un carácter eminentemente internacional en su diseño que responde a los compromisos internacionales del Estado mexicano en la materia.

Sin embargo, huelga contestar a la pregunta: ¿cumple la CNDH efectivamente con tales compromisos?

Los resultados en materia de Derechos Humanos en nuestro país no son alentadores. Por parte de la visión de evaluaciones internacionales, el Informe Mundial 2023 desarrollado por la organización *Human Rights Watch* concluye que

²⁶ Anexo 2

las violaciones a derechos humanos no solo no han disminuido, sino que han aumentado en el sexenio del Presidente Andrés Manuel López Obrador.

Si bien no puede dejarse de lado el papel de las administraciones federales en el tema de la protección a los derechos humanos desde el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa, mismo en el que inició una ola de violencia denominada *Guerra contra el narcotráfico*, se advierte que la CNDH ha sido incapaz para proteger estos derechos operativamente.

Desde la perspectiva de las evaluaciones nacionales, el informe anual de la CNDH de 1999 –primero desde que adquirió autonomía constitucional- arrojó que se habían atendido 5 692 expedientes de queja. Desde el 16 de noviembre de 1999 al 15 de noviembre de 2000, 4 473 habían sido recibidos en ese periodo, mientras que 1 219 estaban en trámite (CNDH:1999:11). Según el citado informe, el aumento en la eficacia de la atención se atribuyó a la autonomía constitucional.

Respecto a las recomendaciones a 34 autoridades señaladas de presuntas violaciones a los DH, se emitieron 26 destacando a la entonces Procuraduría General de la República; Secretaría de la Defensa Nacional y el Instituto Mexicano del Seguro Social (CNDH, 2000:14). De igual manera, dos de estas no fueron aceptadas por algunas autoridades.

El informe anual 2011 (CNDH,2012) destacó las nuevas atribuciones dadas a esta institución como resultado de la reforma constitucional de aquel año. Tales se resumen en: a) intervención en materia laboral y b) citar a comparecer a titulares de instancias que no acaten o acepten las recomendaciones de la CNDH.

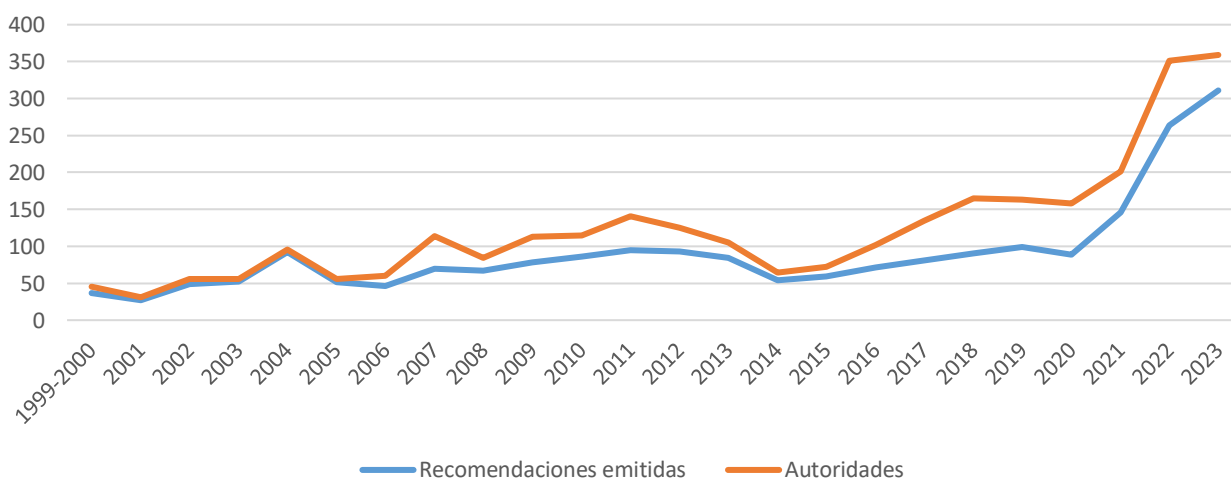
Conviene mencionar la comparecencia del Presidente de la CONAGUA ante el Senado de la República a solicitud de la CNDH con motivo de que explicara la razón de su negativa ante las negativas de aceptación a sus recomendaciones (CNDH,

2012:16). Asimismo, emitió 95 recomendaciones a 58 autoridades (CNDH, 2012:13).

El informe anual 2023 reporta un total de 26,118 expedientes de presuntas violaciones a derechos humanos registrados; 19,916 recibidos durante 2023 y 6202 pendientes de 2022 (CNDH,2024:26). De este total, se encuentran concluidos 20667.

En ese año se detectó una cifra histórica de 311 recomendaciones emitidas al igual que de autoridades destinatarias – 359-.

Figura 8.1 Recomendaciones emitidas y autoridades destinatarias



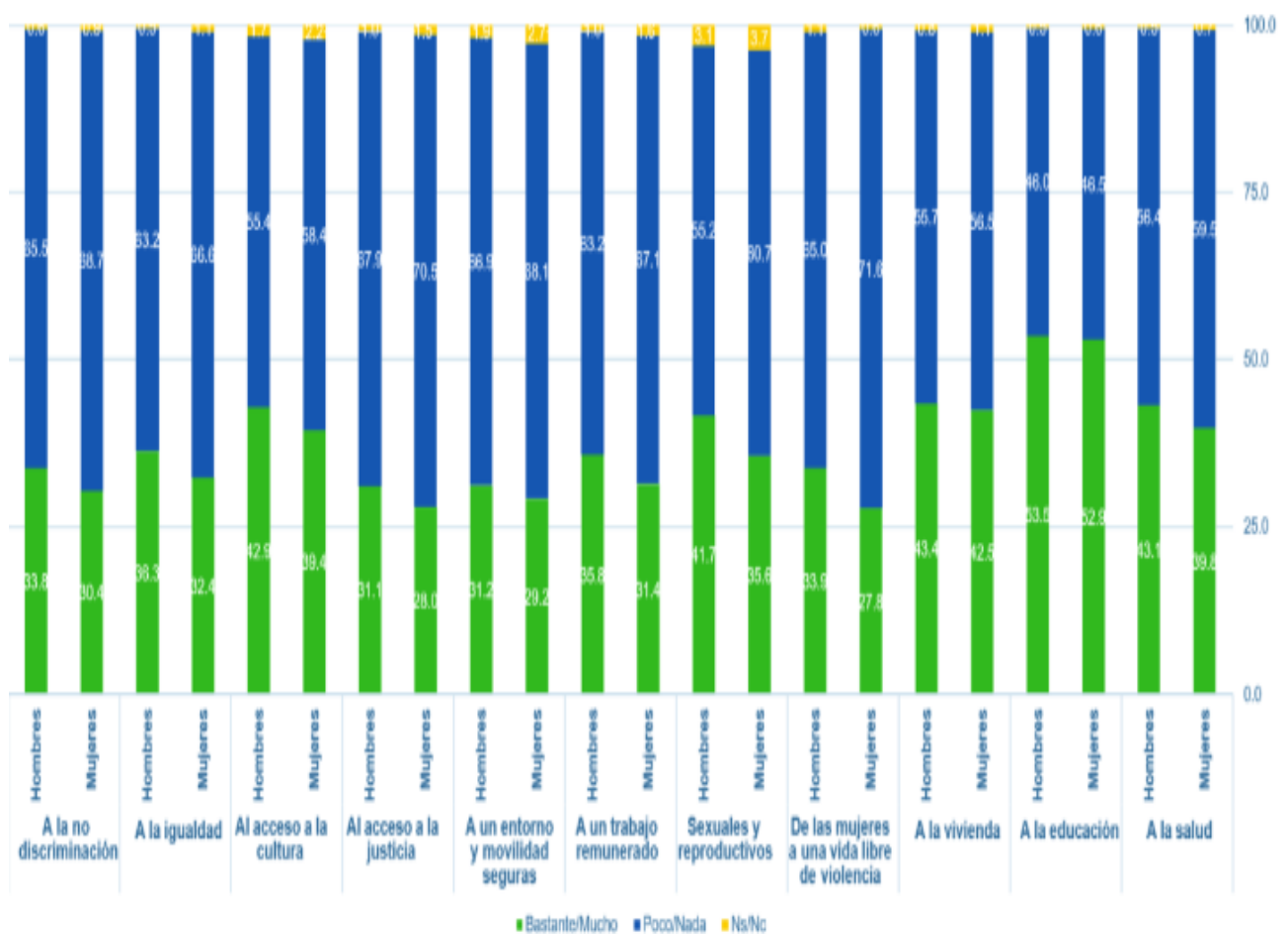
Fuente: elaboración propia con base en la revisión de los informes anuales de la CNDH

Así, la revisión de los informes anuales del periodo 1999-2023 muestra un aumento tanto en el número de recomendaciones emitidas como de autoridades apercibidas en los dos momentos clave analizados: 1999 – LVII Legislatura- y 2011 –LXII Legislatura-.

Empero, los resultados del Censo Nacional de Derechos Humanos Estatal y Federal 2023 implementado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática concluyen que la CNDH ha ido disminuyendo paulatinamente las medidas para la protección y defensa de los derechos humanos desde 2019 (INEGI, 2023:55).

De igual manera, la población civil considera que el desempeño de la CNDH no ha sido el óptimo. Considero pertinente recoger la gráfica del *Porcentaje de la población que considera que los derechos humanos enlistados son respetados en México*, del *Análisis de Resultados de la primera Parte de la Encuesta Nacional de Opinión en Vivienda 2022* publicado por la misma Comisión.

Gráfico 8.4 Porcentaje de la población que considera que los derechos humanos enlistados son respetados en México



Fuente: CNDH (2022:10)

La gráfica anterior demuestra la interconexión de los diversos ámbitos operativos de los derechos humanos. De igual manera la percepción ciudadana considera que la CNDH, a pesar de contener en su diseño un fuerte apego a la normativa

internacional en la materia, no ha ejecutado adecuadamente sus funciones para garantizar tales derechos.

La evidencia indica que, en efecto, el Estado mexicano ha desarrollado una institución especializada en derechos humanos en cumplimiento de recomendaciones y normativa internacional. Empero, aún se observan áreas de oportunidad que deben ser atendidas tal como lo arroja la evaluación de la propia CNDH en conjunto con el INEGI.

En el análisis de la relación partidos políticos-CDNH una de las principales áreas a atender es la relativa al perfil de los integrantes del Consejo, así como de la Presidencia. El diseño normativo vigente no garantiza la apoliticidad de los candidatos.

Los párrafos IV y V del artículo 9 de la *Ley de la CNDH* establece como requisitos de elegibilidad para el cargo de Presidente, no haber desempeñado cargos de dirección nacional o estatal en algún partido político; así como cargos de Secretario, Subsecretario de Estado, Fiscal General o estatal o Gobernador de alguna entidad o Jefe de Gobierno de la Ciudad de México. El artículo 12 tampoco contempla la militancia en algún partido como incompatibilidad con el cargo de Presidente de la Comisión.

Esto se mantiene en los artículos 17 y 24 de la citada ley relativos a los integrantes del Consejo Consultivo y los Visitadores Generales respectivamente. Menciono también a la figura de los Visitadores ya que el artículo 14 establece que el Primer Visitador General sustituirá interinamente al Presidente de la Comisión en la ausencia del mismo, además de compartir la fe pública como lo marca el artículo 16.

Tal diseño institucional es contrario a las dimensiones ontológica y teleológica de un OCA, mismas que exigen el perfil eminentemente técnico y apolítico de sus

operadores. Igualmente, no se cumple a cabalidad con los compromisos adquiridos en los *Principios de París* mismos que puntualizan la independencia de estas instituciones.

En suma, puede concluirse que los partidos políticos han mostrado una convergencia en la asimilación de recomendaciones y mecanismos internacionales en su agenda y su trabajo legislativo que ha resultado en avances significativos para la defensa, protección, garantía y promoción de los derechos humanos tal como puede observarse en la figura 8.1. Sin embargo, a nivel organizativo, se detectan diversas áreas de oportunidad ya señaladas.

8.2.1 Propuestas de mejora

- La principal área de oportunidad que detecto para este OCA, es que es necesaria una reforma al artículo 102 constitucional, inciso B, que otorgue un carácter jurídicamente vinculante a sus recomendaciones de modo que estas sean acatadas por los actores señalados.

Si bien el Primer Taller Internacional de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos establece que estas instituciones cumplen la función de ser un mecanismo alternativo de solución de controversias, las casi tres décadas de existencia de la CNDH han demostrado tal enfoque es insuficiente para solucionar la problemática de derechos humanos en la realidad del México actual.

- Reformar el artículo 9º, párrafos IV y V de la Ley de la CNDH para aumentar el tiempo que deben cumplir los candidatos a Presidente de la Comisión de no desempeñar, ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal, en algún partido político en dos años anteriores a su designación y de haber ejercido cargos como Secretario o Subsecretario de Estado, Procurador General de la República, Gobernador o procurador general de justicia de

alguna entidad federativa o jefe de gobierno del Distrito Federal. Igualmente, extender estos requisitos a titulares de secretarías estatales, alcaldes, miembros de ayuntamientos, así como Senadores y Diputados federales o estatales; con el fin de garantizar una mayor independencia de los partidos políticos o de algún régimen político. Cabe aquí recordar que la razón de existencia de esta clase de instituciones es asegurar la apoliticidad de las mismas.

- Reformar el artículo 12 para establecer la militancia en algún partido político como incompatibles con los cargos de Presidente de la Comisión y Visitador General.
- Reformar el artículo 17 para establecer como requisito a ser miembro del Consejo Consultivo no militar en ningún partido político dos años antes de asumir el cargo, así como no haberse desempeñado en alguno de los cargos mencionados en el punto anterior.
- Reformar el artículo 23 para añadir un párrafo V que estipule la no pertenencia a algún partido político en dos años anteriores al cargo, así como la pertenencia a los empleos citados en los puntos anteriores.

8.3 Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos

Respecto al análisis partidario legislativo empleado para explicar el diseño de la fundación del IFAI y su posterior constitucionalización como INAI, se observó que todos los partidos que plantearon iniciativas para fundarlo – PAN, PRD, PRI, PVEM, PT y Convergencia- refirieron a la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos como compromisos del Estado mexicano en materia de transparencia y acceso a la información pública.

En el proceso de elevación del IFAI a rango constitucional ocho de las nueve iniciativas presentadas se fundamentaron en la normativa internacional en la materia, predominando la iniciativa del PRI a través del Ejecutivo Federal que en su plataforma electoral propuso “Fomentar la protección y promoción de los derechos humanos sobre la base de los compromisos internacionales adquiridos por México”. (PRI-PVEM, 2012:110).

Los datos arrojados revelan un elevado componente internacional en el diseño del actual INAI. De igual manera, se apreció una alta congruencia partidista en este tema ya que todos los partidos involucrados plantearon en sus plataformas electorales reformar al IFAI y presentaron iniciativas al respecto.

Pese a ello, el derecho de acceso a la información pública no se cumple a cabalidad. La más reciente Encuesta de Percepción Ciudadana 2019 desarrollada entre el INEGI y el INAI, arroja datos que evidencian la desconfianza entre la población al instituto estudiado.

Referente a las evaluaciones internacionales de transparencia, es necesario destacar que estas son casi inexistentes. Pueden encontrarse diversos índices sobre corrupción en México que toman a la transparencia como indicador. Cabe mencionar que no estudio a la corrupción como parte del derecho de acceso a la información ya que incluye otras variables de las que se encargan otras instituciones.

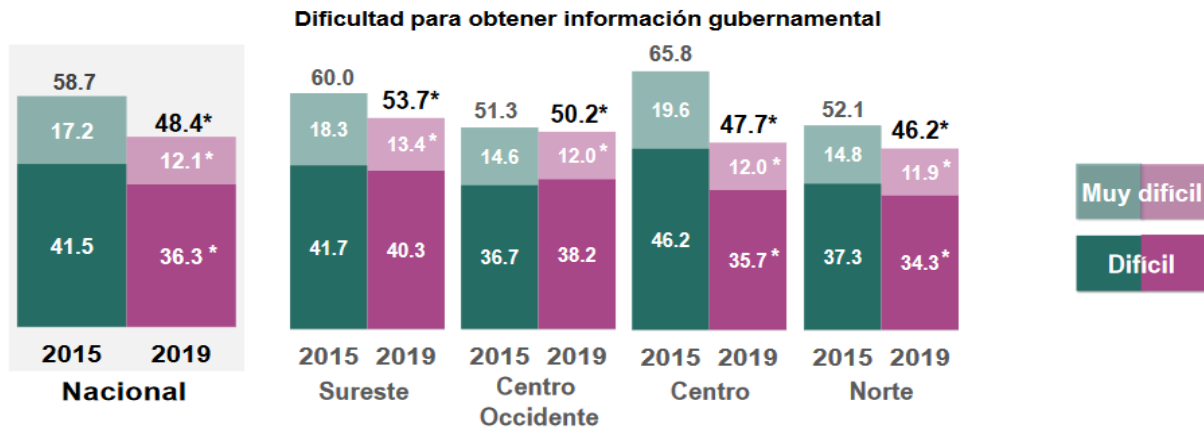
Así, rescato el reporte de *Libertad en el mundo 2023* realizado por *Freedom House* mismo que ahonda en la operatividad del INAI como indicador de la transparencia.

Para este organismo internacional no gubernamental, el OCA en cuestión se ha visto inoperante al señalar que el 70% de sus bases de datos están desactualizadas desde 2020; además de referir al ya señalado conflicto concerniente a los

comisionados. De igual manera, este reporte señala el hecho de que el presidente López Obrador ha asignado diversas tareas y obras a la Secretaría de la Defensa Nacional sin preocuparse por establecer mecanismos de transparencia. La opacidad se refuerza con el Decreto Presidencial de 2021 que vela la información pública respecto a las obras de infraestructura asignadas a la SEDENA al considerarlas como asunto de seguridad nacional.

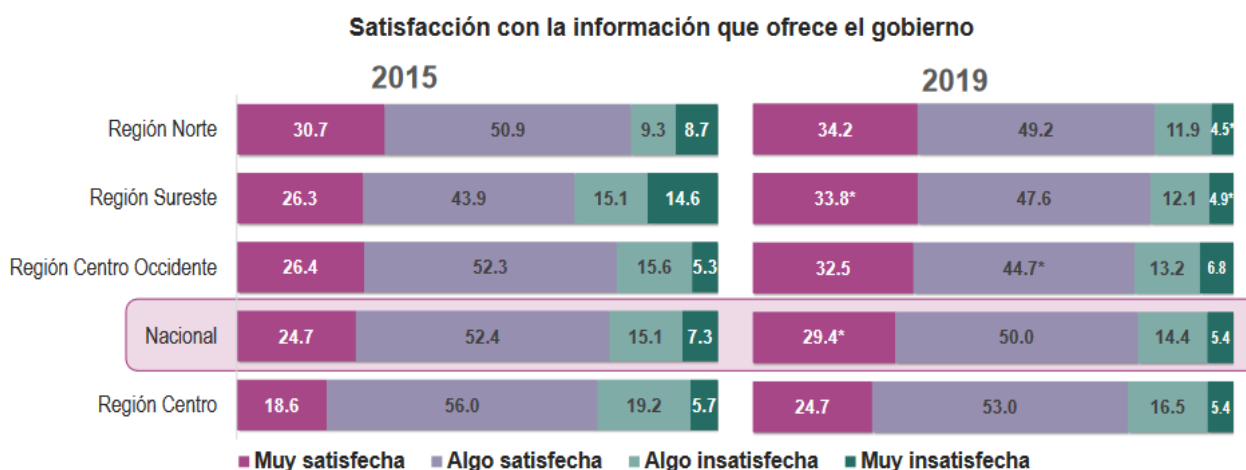
En ese rubro el INAI se ve incapacitado para ejercer sus funciones ya que no tiene competencia en esa área como lo establece el artículo 110 de la Ley del INAI. Por tanto, esta ONG califica al derecho de acceso a la información pública y transparencia en México con 2 en una ponderación de 4.

Gráfico 8.5 Facilidad para obtener información gubernamental



Fuente: INEGI (2019:19)

Gráfico 8.6 Satisfacción con la información que ofrece el gobierno



Fuente: INEGI (2019:51)

Como se observa en el gráfico 8.5, el 48.2% de la población encuestada considera que la obtención de información pública gubernamental es muy difícil. Asimismo, el gráfico 8.6 muestra que en 2015 el 52.4% de la población manifiesta “algo de satisfacción” con la calidad de la información proporcionada por el INAI a nivel nacional; en 2019 que es la muestra más reciente, ha disminuido a un 50.0% en el mismo rubro a nivel nacional.

Por su parte, el *Informe de actividades del INAI 2019* (2020) muestra un histórico del número de solicitudes de información pública, acceso y corrección de datos personales desde el año 2003 hasta septiembre de 2020.

Cuadro 8.4 Solicitudes de información pública, acceso y corrección de datos personales

Año	2003* - Sep. 2016		Oct. 2016 - Sep. 2017		Oct. 2017 - Sep. 2018		Oct 2018 - Sep. 2019		Oct 2019 - Sep. 2020		Total	
	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%
Solicitudes de información pública	1,230,813	81.1	244,387	85.0	228,133	85.3	279,984	86.2	237,062	83.9	2,220,379	82.9
Solicitudes de datos personales	286,742	18.9	43,172	15.0	39,263	14.7	44,777	13.8	45,410	16.1	459,364	17.1
Total de solicitudes	1,517,555	100.0	287,559	100.0	267,396	100.0	324,761	100.0	282,472	100.0	2,679,743	100.0

Fuente: *Informe de actividades INAI* (2020:22)

Los datos del cuadro anterior muestran que desde 2003, aparición del IFAI, hasta septiembre de 2016, primer año de medición del INAI como OCA, se registraron 1,517,555 solicitudes. De tal fecha a septiembre de 2020, ya como OCA, se registraron y atendieron 1,162,188 solicitudes. Esto refleja que, en 4 años desde su elevación como OCA, los alcances operativos de esta institución se han incrementado exponencialmente atendiendo el 76.58% de lo atendido en 13 años desde su creación como IFAI.

Sin embargo, no debe ignorarse la parálisis en la que se encontró el INAI durante gran parte del año 2023 durante el proceso de renovación de los integrantes del Pleno cuando el Presidente de la República objetó la designación de dos titulares nombrados por el Senado de la República. Finalmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió en la controversia constitucional 280/23 interpuesta por los miembros restantes del Pleno, que el OCA debe sesionar para dar una tutela efectiva a los derechos de acceso a la información pública y protección de datos personales. Asimismo, instó al Senado a designar a los comisionados pendientes durante ese mismo periodo de sesiones.

Esta información evidencia que los resultados del proceso político estudiado no son satisfactorios para garantizar la efectiva tutela del derecho de acceso a la información pública; el diseño actual del Instituto no garantiza la autonomía de sus comisionados de los vaivenes políticos. No se tenía antecedente de la intercesión del Poder Judicial – la SCJN- para resolver sobre el procedimiento de designación de integrantes del órgano directivo de un OCA . Así, a partir de las áreas de oportunidad detectadas, se propone lo siguiente:

8.3.1 Propuestas de mejora

- I. Reformar el artículo 28, párrafo V, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública para aumentar el tiempo que debe tener un candidato a comisionado sin haber sido Secretario de Estado, Fiscal General de la República, Senador, Diputado Federal ni Gobernador de algún Estado o Jefe de Gobierno de la Ciudad de México de un año a seis años; al igual que no haber militado en un partido político los tres años anteriores a su designación.

Lo mencionado bajo la razón ontológica de las entidades autónomas: la apoliticidad. Se proponen seis años para los cargos mencionados ya que las administraciones federales y estatales son sexenales, a fin de reducir el margen de vinculación de un comisionado con algún régimen político. Los tres años sin militancia partidista se relacionan con el punto mencionado, considerando la duración de las legislaturas esto aseguraría una mayor imparcialidad de los perfiles seleccionados.

- II. Adicionar un párrafo VI al artículo en comento, que estipule que los candidatos a comisionados deben mostrar experiencia profesional de al menos tres años en áreas de transparencia y poseer título profesional en Ciencias Sociales y Humanidades relacionadas a la materia: Derecho, Ciencia Política, Sociología, Filosofía y carreras afines.

8.4 Instituto Federal de Telecomunicaciones

Si bien el IFT se crea en 2013, su predecesora la Comisión Federal de Telecomunicaciones fue objeto de diversos intentos de reforma entre las Legislaturas LVIII-LXII. Los partidos políticos no incluyeron el tema en sus plataformas electorales, lo que evidencia una alta incongruencia entre su trabajo legislativo y sus plataformas tal como arrojan los datos del cuadro 6.2.

Sin embargo, si se aprecia una notable influencia de la normativa internacional en las iniciativas de reforma, destacando el Diagnóstico de Derechos Humanos en México publicado por la ONU en 2003 que planteó en su recomendación 14 la creación de un órgano público y autónomo que dictamine la procedencia de las concesiones y permisos para operar estaciones de radio y televisión que recoge el PRD en una de sus iniciativas en la LX Legislatura. Asimismo, en la LXII Legislatura este partido refirió al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Civiles y Culturales y la Carta Democrática Interamericana como marco normativo internacional para fundamentar su iniciativa de reforma para la creación del IFT misma que fue aprobada.

De igual manera, cabe destacar que el artículo 18.17 del Tratado México, Estados Unidos y Canadá establece que las partes asegurarán que el organismo regulador sea independiente de actores financieros y tenga facultades cuasi judiciales. El grado de cumplimiento de esta obligación internacional por parte del IFT daría para una investigación aparte. En este trabajo sólo me centro en evidenciar los componentes internacionales en su diseño y su operatividad a partir de la adopción de tales insumos.

Empero, al igual que los OCA's estudiados ha presentado dificultades a solventar para garantizar cabalmente el derecho de acceso a la información. Según diversas ediciones del *Reporte sobre las expectativas en el mercado de telecomunicaciones en México* desarrollado por el mismo IFT, identifican una serie de áreas de oportunidad:

Destaca la demanda prioritaria de una mayor regulación, así como de competencia en el servicio de telecomunicaciones tanto en la edición 2021 (IFT,2021:26) como en la más reciente de 2023 (IFT:2023:3).

En 2022 el 32% de la población aprobó el desempeño del IFT, el 33% regular y el 35% como negativo (IFT,2022:52). Al año siguiente, en 2023, el 43% de la población encuestada considera positiva la labor del IFT, 22% regular y 35% negativa (IFT:2023:5).

Estos datos arrojados por el propio IFT evidencian una baja aceptación social derivado de la incapacidad para regular a los actores proveedores de estos servicios a pesar de la incorporación de diversos mecanismos internacionales en la materia.

Respecto a evaluaciones internacionales, estas son escasas. Existen indicadores sobre banda ancha y otros aspectos técnicos, pero casi inexistentes acerca de la operatividad de los órganos reguladores de telecomunicaciones alrededor del mundo. La evaluación internacional más puntual respecto al acceso a las telecomunicaciones por parte de la población es la de *Freedom House* (2023), que da una valoración de 62 sobre 100 a partir de los siguientes indicadores: obstaculización para obtener información -18/25-; limitación a los contenidos -25/35- y violaciones a los derechos del usuario -19/40-.

El citado reporte recoge el descontento social ya mencionado con el IFT por permitir discriminación en contra de proveedores de contenido de menor presupuesto, así como la opacidad para otorgar concesiones a los proveedores de internet. De igual manera, contemplan como una importante violación a los derechos de los usuarios el que el órgano regulador no detuviera el programa de espionaje *Pegasus* por parte del gobierno mexicano al publicarse el resultado del *Pegasus Project* en julio de 2021.

En conclusión, el IFT ha mostrado un diseño fuertemente marcado por los insumos internacionales. También responde a compromisos a este nivel y su desaparición traería consecuencias jurídicas que se dirimirían en tribunales

internacionales ya que violaría el artículo 18.17 del T-MEC. Sin embargo, es necesario señalar los datos arrojados tanto por evaluaciones nacionales e internacionales que demuestran que el diseño actual no garantiza cabalmente el ejercicio del derecho de acceso a la información que es su fundamento ontológico.

Los partidos políticos han coincidido en referir al ordenamiento jurídico internacional en materia de derecho de acceso a la información y tratados comerciales como el T-MEC para diseñar a esta institución como OCA. Empero, al igual que en los OCA's anteriormente revisados, se detectan áreas de oportunidad respecto a la independencia política y económica de los integrantes de su órgano directivo - punto en el que coinciden las evaluaciones nacionales e internacionales- así como en la dimensión cuasi judicial para evitar a vulnerabilidad de los usuarios como en el caso *Pegasus*.

8.4.1 Propuestas de mejora

Para la mejora en el desempeño de este OCA se propone.

- I. Reformar la fracción VII del artículo 28 constitucional en el apartado sobre los requisitos para ser comisionado para aumentar el tiempo de no haber sido Secretario de Estado, Fiscal General de la República, senador, diputado federal o local, Gobernador de algún Estado o Jefe de Gobierno de la Ciudad de México de uno a tres años.
- II. Adicionar a este artículo una nueva fracción VIII del mismo apartado que estipule como requisito el no pertenecer, ni haber pertenecido, a ningún partido político en los tres años previos al nombramiento.
- III. Adicionar otro párrafo al artículo 28 constitucional que considere la remoción del Presidente o de un comisionado en funciones, al que se le demuestre conflicto de interés con algún proveedor de servicios de

- telecomunicaciones además de ser sujetos a responsabilidad administrativa consistente en la inhabilitación permanente para el ejercicio en el sector público.
- IV. Adicionar, al artículo en cuestión, un párrafo que prohíba al ex Presidente y ex comisionados laborar y/o asociarse con algún proveedor de servicios de telecomunicaciones durante dos años posteriores a la terminación del encargo.
 - V. Adicionar al artículo 15 de la Ley Federal de Telecomunicaciones un párrafo LXIV que faculte al IFT para perseguir de oficio prácticas monopólicas en el sector de telecomunicaciones, así como incumplimientos a la provisión del servicio en los términos contratados por el usuario. Lo anterior en concordancia con lo establecido en el artículo 28 constitucional.
 - VI. Adicionar al artículo 31 de tal ley un nuevo párrafo V sin derogar el existente, que prohíba a los comisionados el participar en actos partidistas.

Con base en lo mencionado se afirma que la principal área de oportunidad del IFT se da en la dimensión *cuasi judicial*, a fin de satisfacer la demanda de una mayor regulación a los proveedores de esta clase de servicios y proteger eficazmente el derecho humano a la información que es la base de los mecanismos internacionales adoptados por los partidos para crear a esta institución autónoma.

8.5 Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación

De los OCA's estudiados, el INEE es el que menos instrumentos internacionales en la materia incluyó. Empero, tuvo la encomienda de evaluar al Sistema Educativo Nacional en consonancia también con los de carácter internacional a los que el gobierno mexicano se ha adherido, como es el caso del cuarto objetivo de la Agenda 2030 de la ONU, que consiste en promover oportunidades de aprendizaje a lo largo

de la vida y para todos (INEE,2019:122). De igual manera, los partidos reformadores a partir de la LIX Legislatura refirieron en diversas ocasiones a los bajos resultados obtenidos en las pruebas PISA.

Las mismas pruebas han supuesto el principal indicador para medir la calidad de la educación en México. La edición más reciente – 2022- arroja que el promedio de resultados en las áreas de matemáticas, ciencias y lectura fue inferior en comparación a la evaluación anterior -2018-, obteniendo así resultados inferiores al promedio del resto de países de la OCDE (PISA,2022:1). Estos datos son interesantes ya que son posteriores a la desaparición del INEE en 2019.

En comparación con las evaluaciones realizadas en 2014 y 2018, coincidentes con el tiempo de existencia del INEE, el informe 2015 mostró resultados más bajos en comparación a la evaluación 2009 en las mismas áreas (PISA,2015:3). Esto entonces indica que durante el primer trienio de existencia del INEE la calidad de la educación en el país retrocedió, lo que evidencia ineficacia de este extinto OCA. Sin embargo, entre 2015 y 2019 los resultados mejoraron, para luego caer en 2022.

Uno de los hallazgos en esta materia, es que las evaluaciones internacionales se centran en evaluar la calidad de la educación con base en el aprovechamiento de los alumnos, mas no miden el alcance. Las evaluaciones nacionales, tanto del extinto INEE como de la actual Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación, no contemplan la calidad de la educación; estas se centran en la cantidad de población que tiene acceso a ella.

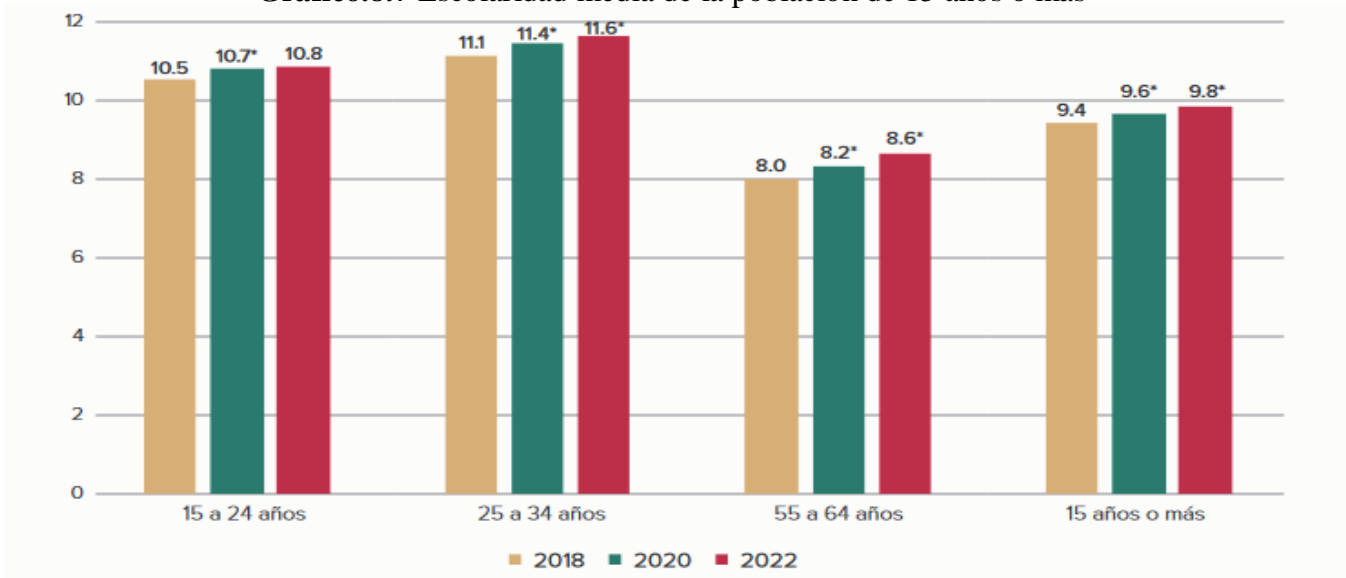
Figura 8.2 Escolaridad media de la población de 15 años o más



Fuente: Panorama educativo de México 2018 (INEE,2019:124)

La figura 8.2 muestra un avance de 0.6 en el alcance de población con acceso a educación de 8.6 a 9.2 años de escolaridad entre 2010 y 2015, considerando que el INEE fue elevado a rango constitucional en 2013. Por su parte, la CNMCE presenta un gráfico donde evalúa el acceso a la educación en población de 15 años o más a partir de 2018.

Gráfico.8.7 Escolaridad media de la población de 15 años o más



Fuente: Indicadores nacionales de la mejora continua de la educación en México (CNMCE,2024:308)

Los datos del gráfico anterior muestran que después de la extinción del INEE el acceso a la educación se ha mantenido al alza en el sector poblacional de 15 años o

más pasando de 9.2 años en 2015 a una media de 9.8 años en 2022. En un periodo de 7 años solo se ha logrado 0.6 años de avance en el acceso a la educación.

Los resultados de las evaluaciones nacionales e internacionales demuestran que el hecho que una institución autónoma sea elevada a rango constitucional no garantiza el ejercicio pleno del derecho humano en cuestión si no se construye un andamiaje institucional sólido que tome en cuenta a los titulares de tal derecho. Por obvias razones, para este OCA no hay propuestas de reforma.

8.6 Conclusiones

Con el diseño otorgado por los partidos políticos a estas entidades públicas basado en la incorporación de insumos del sistema político y normativo internacional en materia de diversos derechos humanos y fundamentales a distintos grados, es patente la apertura del sistema político mexicano a la recepción de tales insumos para el diseño de sus instituciones.

El análisis presentado nos permite conocer el posicionamiento de cada partido político en la contradicción *soberanismo-globalismo* a partir de la integración de tres indicadores: Su posicionamiento partidario – mediante la revisión de sus plataformas electorales y PND’s en casos aplicables-, las iniciativas de reforma a cada OCA – haciendo énfasis en el porcentaje de iniciativas basadas en los insumos internacionales- y el porcentaje de congruencia entre sus agendas.

De igual manera, se han encontrado en la región latinoamericana diversas instituciones con algún grado de autonomía para proteger los derechos humanos, siendo México uno de los países con más OCA’s a nivel continental.

Pese a la incorporación gradual de diversos insumos provenientes de la esfera internacional al diseño de cada OCA por parte de los partidos políticos, se detecta insatisfacción por parte de la población en la labor de estos órganos conforme lo

demuestran los datos presentados en cada apartado correspondiente. Esto indica áreas de oportunidad para los partidos en el Legislativo con la finalidad de que estas instituciones puedan llevar a cabo sus tareas de manera efectiva y eficaz para la protección y tutela de los derechos humanos bajo su protección.

En este orden de ideas, una de las principales cuestiones a atender es el referente a la asimetría en los requisitos y procesos de selección de aspirantes a ocupar los cargos en los órganos de dirección.

El mayor problema y común denominador en todos los casos es la laxitud en los requisitos para asegurar la no vinculación partidista ni la existencia de conflicto de interés con actores económicos para los aspirantes a ocupar puestos en los cuerpos de gobierno de los OCA's. Conviene aquí recordar que uno de los fundamentos de existencia de estas instituciones es la apoliticidad y la toma de decisiones con base en criterios técnicos para la protección, tutela y promoción de los derechos humanos bajo su encargo.

Por tanto, el establecimiento de mecanismos que garanticen la independencia de los titulares de los OCA respecto de fuerzas políticas y agentes económicos en los casos aplicables es una tarea que requiere de atención por parte de los partidos políticos en la doble dimensión Partidista- Legislativa. Las reformas necesarias se presentan en los siguientes rubros:

- I. Definición clara, a nivel constitucional, de las competencias y tipos de autonomía de *los Órganos Constitucionales Autónomos* a fin de distinguirlos de los *organismos autónomos*.
- II. Homologación de los procesos de selección de los integrantes de los órganos de gobierno. El hecho de que cada OCA tenga distintos procesos de selección dificulta la apoliticidad y eficiencia de los órganos.

- III. La necesidad de instaurar evaluaciones psicológicas y psicométricas para los integrantes de las juntas de gobierno.
- IV. Explicitación del marco jurídico nacional e internacional vinculante al derecho humano tutelado por cada OCA, a fin de asegurar efectivos controles de constitucionalidad y convencionalidad.
- V. Priorizar los requisitos en materia de no vinculación política o partidista de los aspirantes a integrar los órganos de gobierno de los OCA's
- VI. Robustecer las medidas para prevenir y castigar los conflictos de interés de los aspirantes a integrar los órganos de gobierno, así como de los integrantes activos, con actores económicos en los OCA's especializados en la tutela de derechos económicos como el IFT y la COFECE.
- VII. Atribuir al Poder Legislativo el proceso de diseño, examinación y selección de los integrantes de los órganos de gobierno mediante la integración de quintetas. Facultar al Ejecutivo Federal de capacidad de veto hasta por tres ocasiones consecutivas de las quintetas aprobadas por el Legislativo. Otorgar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de designar a los integrantes de los cuerpos de gobierno de entre las quintetas aprobadas por el Legislativo mediante insaculación después de tres vetos consecutivos por parte del Ejecutivo.
- VIII. Facultar a la Cámara de Diputados, en su calidad de representantes populares, para que pueda citar a comparecer a los titulares de los OCA's; facultad que a día de hoy es exclusiva del Senado.
- IX. Robustecer las sanciones para los integrantes de los cuerpos de gobierno, así como a los titulares de los OCA's, por faltas graves al interés común y al ejercicio de su cargo. Para lo anterior, se propone que todos los titulares de los OCA's e integrantes de sus cuerpos de gobierno sean sujetos de juicio político y responsabilidad administrativa.

IX. FUENTES DE INFORMACIÓN

Bibliografía

- Ackerman, John. (2015) *Autonomía y constitución. El nuevo Estado*. México. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Alarcón Olguín, Víctor. (2009) “El Poder Legislativo en México: Evolución y tendencias en el contexto de la democratización”, en Attili, Antonella (coord.) (2009) *Treinta Años de Cambios Políticos en México*, México, Editorial Porrúa, pp. 187-209.
- Alarcón Olguín, Víctor. (2011) “El reto de evaluar al Poder Legislativo en México. Algunas reflexiones de contexto”. En López, Raúl; Rivas, Fermín; Hernández Armando y Saínez, Alfredo (coords.) (2011) *Estrategia y practica parlamentaria en un Congreso plural*, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República. Disponible en: <https://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcyps/article/view/63130> consulta 10/09/2022
- Albert, Richard; Bernal, Carlos. (2016) *Cambio Constitucional Informal*. Colombia. Universidad Externado de Colombia (2016).
- Álvarez, Clara (2017) *Telecomunicaciones en la Constitución*. México. Universidad Panamericana. Disponible en: <http://biblio.upmx.mx/textos/154792.pdf> consulta 07/10/2023
- Álvarez, Clara (2018) *Telecomunicaciones y radiodifusión en México*. México. Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en: http://derecho.posgrado.unam.mx/site_cpd/public/publis_cpd/telecomyradio_difenMX.pdf consulta 07/10/2023
- Baltazar, Atzimba y Guerrero, Juan (2005) “El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública”. En Concha, Hugo; López-Ayllón, Sergio y Tacher,

- Lucy (coords.) *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*. México. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Barbero, Jesús. (2012). “Desafíos estratégicos: Sociedad de la Información y Derechos Humanos”. En Vega, Aimée (coord.) *Comunicación y Derechos Humanos*. México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. Asociación Internacional de Estudios en Comunicación Social. Pp. 161-173.
- Barker, Alan. (1982) *Quangos in Britain. Government and the networks of Public Policy Making*. Reino Unido, Palgrave MacMillan. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/03003938308433110> consulta 05/01/2021
- Barnett, Hillaire. (2005) *Constitutional and Administrative Law*. Reino Unido, Cavendish. Disponible en: <https://lusakagoldsmithsuniversity.ac.zm/wp-content/uploads/2023/01/Constitutional-and-Administrative-Law.-By-Hilaire-Barnett-1.pdf> consulta 06/02/2021
- Barrios, Boris. (2012) *Introducción al constitucionalismo contemporáneo*, Panamá, Universidad Interamericana de Panamá.
- Bernáldez, María José. (2016) *Los OCA y su relación con la democracia en el Estado constitucional*. México, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Bobbio, Norberto. (1976) *Diccionario de política*, México, Siglo XXI.
- Bobbio, Norberto. (1991) *El tiempo de los derechos*, España, Sistema.
- Bolaños, Leonardo. (2016) *El Poder Legislativo Federal: Los Acuerdos Parlamentarios y los Puntos de Acuerdo*, México, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, Unidad de Evaluación y Control,

- Cámara de Diputados. Disponible en: <https://bibliotecas.diputados.gob.mx/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=280345> consulta: 08/09/2022
- Bregaglio, Renata. (2013). *La protección multinivel de derechos humanos en el Perú. Protección multinivel de derechos humanos. Manual.* España, Universitat Pompeu Fabra. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/28408.pdf> consulta 19/09/2022
- Camp, Roderic Ai. (2007) *Politics in Mexico: The democratic consolidation,* Estados Unidos, Oxford University Press.
- Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro. (2006) *La división de poderes y los organismos constitucionales autónomos.* México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Cárdenas, Jaime. (2000) *Estudios Jurídicos en Torno al Instituto Federal Electoral.* México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Carothers, Thomas (2008) “Does democracy promotion have a future?”. En *Democracy, Development and Multilateral Policies.* Estados Unidos. University of California – Irvine Center for the study of Democracy. Disponible en: <https://carnegie-production-assets.s3.amazonaws.com/static/files/DemocracyDevM-Carothers-sec.pdf> consulta 16/07/2019
- Carothers, Thomas. (1999). *Aiding Democracy Abroad.* Estados Unidos, The Brookings Institution Press. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/j.ctt6wpj7p> consulta 17/09/2019
- Casar, María Amparo (2008) *Formación de Agenda y Procesos de Toma de Decisiones: Una Aproximación desde la Ciencia Política,* México, Documento de Trabajo CIDE, núm. 207

- Castañeda, Mireya. (2018). *El Derecho Internacional de los Derechos Humanos y su recepción nacional*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Disponible en: <https://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/Observaciones-Comite-ONU-vol-II.pdf> consulta 13/02/2022
- Castells, Manuel. (2002). *La dimensión cultural de Internet*. Disponible en: <http://www.uoc.edu/culturaxxi/esp/articles/castells0502/castells0502.html>
- Chevallier ,Jacques. (2017) *L'État post-moderne*, Francia, Paris, LGDJ, coll.
- Cobb, Roger; Elder, Charles. (1972) *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda Building*, Estados Unidos, Allyn & Bacon
- Color, Marycarmen. (2013). *Fuentes del derecho internacional de los derechos humanos*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (2015) *Derecho de Acceso y de Uso de las TICs*. México. Biblioteca Constitucional.
- Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación (2024) *Indicadores nacionales de la mejora continua de la educación en México*. México. Disponible en: <https://www.mejoredu.gob.mx/images/publicaciones/indicadores-nacionales-2023.pdf>
- Cox, Gary y McCubbins, Matthew (2005) *Setting the Agenda: Responsible Party Government in the US House of Representatives*, Estados Unidos, Cambridge University Press.

- De Somer, Stephanie. (2017) *Autonomous Public Bodies and the Law: A European Perspective*. Reino Unido, Elgar. Disponible en: <https://www.elgaronline.com/monobook/9781785364679/9781785364679.xml> consulta 01/01/2021
- De Sousa, Boaventura. (2009). *Sociología jurídica crítica. Para un nuevo sentido común en el derecho*. España, Trotta.
- Diamond, Larry (2008) *The spirit of Democracy: The struggle to build Free Societies Through the World*. Estados Unidos, Macmillan
- Diamond, Larry. (1995). *Promoting democracy in the 1990: Actors and instruments, Issues and Imperatives*. Estados Unidos, Carnegie Corporation of New York,
- Döring, Herbert. (1995) *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Estados Unidos, St. Martin's Press. Disponible en: <https://www.uni-potsdam.de/fileadmin/projects/vergleichende-politikwissenschaft/D%C3%B6ring/PMR-W-Europe.pdf> consulta 05/01/2021
- Faya, Alejandro (2010) *Fortalecer a los reguladores*. México. CIDAC, USAID y Red Mexicana de Competencia y Regulación.
- Ferrajoli, Luigi. (2013) *Los Derechos y sus Garantías. Conversación con Mauro Barberis*. España, Editorial Trotta,
- Ferrajoli, Luigi. (2016) *Derechos y garantías, La ley del más débil*. España, Editorial Trotta.
- Fix-Zamudio, Héctor. y Valencia, Salvador. (1987) *Derecho constitucional comparado y mexicano*, España Tecnos.

Fuchs, Gustavo (2021). *Derecho a la información y derechos humano: Ejerciendo el derecho al acceso a la información en América Latina*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Fuenmayor, Alejandro (2004) *El Derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública: análisis jurídico y recomendaciones para una propuesta de ley modelo sobre el derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública*. Costa Rica, UNESCO-Oficina de San José

Fundación Juan Vives Suriá. (2010) *Derechos Humanos en el derecho internacional*. Venezuela, Defensoría del Pueblo, Editorial El perro y la rana. Disponible en: https://biblioteca.clacso.edu.ar/Venezuela/fundavives/20170103034143/pdf_133.pdf consulta 10/10/2022

Galán, Agustín. (2009) *El acceso a la información pública en la era de internet*. España. Universidad Complutense de Madrid. Disponible en: <https://www.researchgate.net/publication/301754146> El acceso a la información pública en la era de Internet 09/10/2021

Galindo, Vianey. (2021) *Los órganos constitucionalmente autónomos y los compromisos internacionales*. México. *Mexicanos unidos contra la corrupción y la impunidad*. <https://contralacorrupcion.mx/los-organos-constitucionalmente-autonomos-y-las-obligaciones-internacionales/>

Gomes ,Jose. (1983) *Diretio Constitucional*. Brasil, Coimbra Almedina.

González, Ricardo. (2007) *The Democratization of Agenda Control in the Mexican Chamber of Deputies, 2000-2006*, Estados Unidos, Presentación en la Conferencia Anual del 65 Aniversario de la *Midwest Political Science Association*.

González, Roberto; Rivera, Lucia y Guerra, Marcelino. (2017) *Anatomía política de la reforma educativa*. México, Universidad Pedagógica Nacional.

- Gould, Ariel y Shelton, Dinah. (2013) “Positive and Negative Obligations”, en Shelton, Dinah. (ed.) *The Oxford Handbook of International Human Rights Law*, Reino Unido, Oxford University Press
- Guerra, María y Oviedo, Juan. (2011) *De las telecomunicaciones a las TIC: Ley de TIC de Colombia (L1341/09)*. Colombia, Oficina CEPAL.
- Guerra, Omar. (2015) *Reforma Constitucional de Transparencia y sus leyes reglamentarias*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información, Documento de trabajo – presentación
- Gutiérrez, Athos. (2020) *Globalización y democratización: La actividad internacional de los organismos electorales mexicanos (1990-2019)*. México, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa. (ICR presentada para obtener el grado de Maestro en Estudios Sociales-Procesos Políticos)
- Held, David. (2002). *Transformaciones globales: política, economía y cultura*. México. Oxford University Press
- Instituto Belisario Domínguez (2009) *Los partidos políticos en México en el proceso de institucionalidad partidaria*, México, Senado de la Republica.
- Jerch, Martin. (2008) “La promoción de la democracia en el Mediterráneo: consideraciones sobre los cambios políticos en los países árabes.” en Garrido, V. y López, J. *La Unión Europea y el Mediterráneo, Desarrollo, Comercio y Política Euro mediterránea*, España, Universidad Autónoma de Madrid, pp.167-184.
- Keane, John. (2002) *Threats to democracy*. Reino Unido, Institute of Public Policy Research.
- Keohane, Robert y Nye, Joseph (2011) *Power and Interdependence*, Estados Unidos, Cuarta Edición, *Longman Classics of Political Science*, Pearson.

- Klingemann, Hans – Dieter, Hofferbert, Richard y Budge, Ian. (1994) *Parties, Policies and Democracy*, Estados Unidos, Westview Publishing.
- Knight, Richard. (2018) *Strategic Coalitions and Agenda setting in Fragmented Congresses: How the PRI Sets de Legislative Agenda in Mexico*, Estados Unidos, Nebraska University Press. Disponible en: <https://www.scielo.br/j/bpsr/a/sLSW8JLwjkFrXHWbbMbDWLQ/?lang=> consulta 01/03/2022
- Krasner, Stephen. (1999) *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, Estados Unidos. Princeton University Press. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/j.ctt7s9d5> consulta 03/05/2019
- Langston, Joy. (2017) *Democratization and Authoritarian Party Survival: Mexico's PRI*, Reino Unido, Oxford University Press. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/27091778> consulta 06/08/2022
- Leal, José. (2016) *Transición democrática y reformulación de la división de poderes el papel de los Organismos Constitucionales Autónomos en México*, México, Universidad de Guadalajara. Tesis presentada para obtener el grado de Doctor en Derecho Constitucional. Disponible en: <https://repositorioinstitucional.ceu.es/handle/10637/8043?locale=en> consulta 17/01/2021
- Lewis, David y Selin, Jennifer. (2012) *Sourcebook of United States Executive Agencies*, Estados Unidos Vanderbilt University. Disponible en: <https://www.acus.gov/sites/default/files/documents/ACUS%20Sourcebook%20of%20Executive%20Agenices%202d%20ed.%20508%20Compliant.pdf> consulta 09/03/2021
- Linz, Juan. (2006) *La quiebra de las democracias*, España, Alianza

- López, Miguel (2015) *Los poderes tradicionales órganos constitucionales autónomos*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México.
- López, Sergio (2006) *Democracia, transparencia y Constitución: propuestas para un debate necesario*. México. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Federal de Acceso a la Información.
- Lujambio, Alonso (2010) *Estudios Congressionales*, México, Senado de la República, Editorial Diseño 3.
- Marcou, Gerard y Moderne, Franck (2009) *Derecho de la Regulación, los Servicios Públicos y la Integración Regional*, Colombia, Universidad del Rosario. Disponible en: <https://editorial.urosario.edu.co/gpd-derecho-de-la-regulacion-los-servicios-publicos-y-la-integracion-regional.html> cosuñta 02/04/2021
- Marshall J. Breger y Gary J. Edles (2015) *Independent Agencies in the United States: Law, structure, and Politics*, Estados Unidos, Oxford University Press.
- Martínez Barraza, Isaac. (2018). “OCA en Latinoamérica, Rediseño y Democracia”. En: Gallo, William; Facio, Rafaella; Brito, Xelha; Abcarius, Lisa. (coords.) *Derecho Administrativo para el Siglo XXI. Hacia el garantismo normativo y la transparencia institucional*. Colombia, Fórum.
- Martinez, Cornelio. (2018) *Las Agendas Legislativas y el Trabajo Parlamentario en la LXIII Legislatura del Senado de la República*, México, Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez. Cuaderno de Investigación, núm. 43.
- Medina, Manuel (2014) “El tránsito del intervencionismo a la regulación en el Estado colombiano”, en Salame, Aljure. (2014) *Sociedad, Estado y Derecho*:

- un homenaje a Álvaro Tafur Galvis*, Colombia, Universidad del Rosario, pp.182-207.
- Mendel, Toby. (2008) *El Derecho a la información en América Latina. Comparación Jurídica*. Ecuador. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura.
- Milner, Helen y Keohane, Robert. (1995). *Internationalization and domestic politics*. Estados Unidos, Cambridge University Press. Disponible en: https://scholar.harvard.edu/sites/scholar.harvard.edu/files/jfrieden/files/economic_integration_and_the_politics_of_monetary_policy_in_the_us.pdf
consulta 19/02/2020
- Miranda Francisco; Villareal, Erica y Bossi, Cecilia. (2022) “Calidad educativa y las generaciones de reforma constitucional”. En Vértiz, Miguel (Coord.) *El Tercero Constitucional a debate*. México, Universidad Autónoma de Aguascalientes, Universidad Pedagógica Nacional.
- Miranda, Francisco; Islas, Juana; Dossetti, Eduardo y Aguiñaga, Roberto Carlos (2022) “Reformas constitucionales y políticas educativas: “trayectorias de dependencia”. En Vértiz, Miguel (Coord.) *El Tercero Constitucional a debate*. México, Universidad Autónoma de Aguascalientes, Universidad Pedagógica Nacional.
- Naser, Alejandra y Ramírez-Alujas, Álvaro. (2013) *Plan de gobierno abierto: Una hoja de ruta para los gobiernos de la región*. Chile. CEPAL, Serie Manuales No.81. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/36665>
consulta 0/05/2023
- Negri, Toni y Hardt, Michael. (2002). *Imperio*. España. Paidós.

- Núñez, José. (2017). *La autonomía de los órganos electorales en México*. México. Instituto Electoral del Estado de México, Centro de Formación y Documentación Electoral
- O'Donnell, Daniel. (2007). *Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Normativa, jurisprudencia y doctrina de los sistemas universal e interamericano*. México, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey. Disponible en: <http://www.oda-alc.org/documentos/1374531071.pdf> consulta 09/09/2022
- O'Donnell, Guillermo; Schmitter, Philippe y Whitehead, Lawrence. (1986) *Transitions from Authoritarian Rule*. Estados Unidos. John Hopkins University Press.
- Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Unión Interparlamentaria, (2016), *Derechos Humanos. Manual para Parlamentarios No 26*, Francia, Courand et Associés. Disponible en: <https://acnudh.org/35646-2/> consulta 18/08/2022
- Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU. (2018) *El derecho a la privacidad en la era digital*. Disponible en: <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2018/07/INCLO-OHCHR.pdf> consulta 18/08/2022
- Oñate, Santiago. (1974). “El Procurador de Pobres, instituido en San Luís Potosí en 1847, y la protección de los derechos humanos”. En V.V.A.A. (1974) *Anuario Jurídico*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Consultado en:

<http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/32974> consulta
17/08/2022

Parejo, Luis. (1994) *Manual de Derecho Administrativo*, España, Ed Ariel.

Pasqualli, Antonio (2012) “Derechos del Hombre y Comunicación en América Latina”. En Vega, Aimée (coord.) *Comunicación y Derechos Humanos*. México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. Asociación Internacional de Estudios en Comunicación Social. Pp. 117-124

Pérez, Antonio (1991) *Los Derechos Fundamentales, Temas clave de la Constitución Española*. España. Tecnos.

Perina, Rubén. (2001) *The Inter-American Democratic Regime: The role of the Organization of American States in defending and promoting democracy*, Estados Unidos, Organización de los Estados Americanos. Disponible en: https://friedmand.people.charleston.edu/Dem_TF_Perin.pdf consulta 07/07/2019

Persson, Torsten y Tabelini, Guido. (2000) *Political Economics; Explaining Economic Policy*, Estados Unidos, Massachusetts Institute of Technology Press. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/23573665_Political_Economics_Explaining_Economic_Policy consulta 20/10/2019

Prud'homme, Jean-François. (1998) “Las plataformas electorales de los partidos en 1997, en Luis Salazar” (coord.), (1997), *Elecciones y transición a la democracia en México*, México, Cal y Arena.

Puente, Kermvig. (2010). *La rendición de cuentas y el Poder Legislativo*, México, Documento de Investigación, Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigación y Docencia Económica.

Ramis, Neus. (2010). *La OEA y la promoción de la democracia en las Américas: Un objetivo en construcción*. España. Institut Catalá Internacional per la Pau.

Disponible en: https://www.icip.cat/wp-content/uploads/2020/11/wp10_7_cast.pdf consulta 16/09/2019

Rawls, John. (2003). *Theory of Justice*. Estados Unidos, The Belknap Press of Harvard.

Salmón, Elizabeth. (2019). *Curso de Derecho Internacional Público*. Perú. Pontificia Universidad Católica del Perú.

Sartori, Giovanni. (1999) *Partidos y sistemas de partido*, España, Alianza.

Sassoon, Donald.(1997) *Looking Left. European Socialism After the Cold War*.

Reino Unido. Taurus. Disponible en:

<https://archive.org/details/lookinglefteurop0000unse/page/n9/mode/2up>

consulta 28/04/2020

Scelle, Georges. (2019). “Précis de droit de gens (Principes et systématiques)”.

Francia, CNURS. Citado en Salmón, Elizabeth. *Curso de Derecho Internacional Público*. (2019). Perú, Pontificia Universidad Católica del Perú.

Schmelkes, Sylvia (2022) “La reforma educativa en México (2013-2018): el reto de la calidad y la equidad educativas.” En Miranda, Francisco y Martínez, Arcelia (coords.) *Políticas, reformas y evaluación educativas en México y América Latina. Balance y perspectivas a futuro*. México, Universidad Iberoamericana, pp. 183-200.

Shugart,Matthew; Carey, John. (1992) *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Estados Unidos, Cambridge University Press

.Disponible en:

https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/8046324/mod_resource/content/1/

[Matthew%20Soberg%20Shugart%20C%20John%20M.%20Carey%20-%20Presidents%20and%20Assemblies_%20Constitutional%20Design%20and%20Electoral%20Dynamics-Cambridge%20University%20Press%20\(1992\).pdf](#) consulta 03/03/2020

Silva, Gustavo (2009) *Derechos fundamentales*, México, Porrúa.

Sunkel, Guillermo. (2006). *Las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en la educación en América Latina: una exploración de indicadores*. CEPAL. United Nations Publications. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/entities/publication/070bc078-6607-493b-b952-18a13a38c222> consulta 25/07/2023

Thomas, Clayton. (1979) *Ideological Trends in Western Political Parties*. En Peter H. Merkl (ed) *Western European Party Systems, Trends and Prospects*, Estados Unidos, Free Press. Disponible en: <https://dopdfdownload.com/western-european-party-systems-trends-and-prospects.pdf> Consulta: 08/08/2021

Tsebelis, George y Rasch, Bjorn (2010) *The Role of Governments in Legislative Agenda Setting*, Reino Unido, Taylor & Francis Group U.K. Disponible en: <https://www.routledge.com/The-Role-of-Governments-in-Legislative-Agenda-Setting/Rasch-Tsebelis/p/book/9781138989870?srsId=AfmBOorLnB3qjHZLtPmMC92ulFTx47G6Q88a8rPTDuND0Eu0jvoNzXxh> consulta 09/01/2021

Turrent, Eduardo (2012) *Autonomía de la Banca Central en México*. México, Banco de México. Disponible en: <https://www.banxico.org.mx/conociendo-banxico/d/%7B12C571AE-7083-4001-8B1F-CFABCF8C7761%7D.pdf> consulta 18/03/2021

V.V. A.A. (2016) *Criterios emitidos por diversos órganos del Poder Judicial de la Federación* México. Disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/publicaciones_materia/documento/2016-11/Criterios_emitidos_por_el_PJF_9a_epoca.pdf Consulta: 07/05/2023

- Valadez, Diego (2002) *Enciclopedia Jurídica Mexicana*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Valadez, Diego (1992) *Estudios Jurídicos en Torno a la Constitución de 1917, en su Septuagésimo Quinto Aniversario*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Valdés, José. (2015) *Globalización vs Soberanía: Gobernanza, Guerra o Progreso y Orden Mundial*, México, *Norteamérica*, año 10, núm. 2, julio-diciembre 2015. Disponible en: <https://ru.micisan.unam.mx/handle/123456789/19832> consulta 06/06/2021
- Van Thiel, Sandra; Verhoest, Koen; Bouckaert, Geert y Laegrid, Per. (2012) *Government Agencies. Practices and Lessons from 30 Countries*. Reino Unido, Palgrave Mcmillan, pp 413-424. Disponible en : https://www.researchgate.net/publication/254898260_Government_Agencies_Practices_and_Lessons_from_30_Countries consulta 09/04/2020
- Varios Autores. (2009). *La política de derechos humanos en México. Balance de la última década (1998-2008)*, México, Fundación Konrad Adenauer A.C., Konrad Adenauer Stiftung.
- Verkuil, Paul. (1988) *The Purposes and Limits of Independent Agencies*. Estados Unidos, Faculty Publications. Disponible en <https://scholarship.law.wm.edu/facpubs/1029> consulta 05/07/2020
- Villanueva, Enrique. (2003) *Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica* México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en: <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/10111> consulta 19/10/2022

- Wallerstein, Immanuel. (2005). *Análisis de Sistemas Mundo. Una introducción*, México, Siglo XXI Editores
- Young, Oran. (1989). *International cooperation. Building Regimes for natural resources and the environment*. Estados Unidos. Cornell University Press
- Zabludovsky, Gina. (1997). “Globalización y legitimidad”. En Molina, Silvia. *Credibilidad política. Globalización, política y medios masivos*. México. Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, pp. 15-42. Disponible en: <https://ginazabludovsky.com/wp-content/uploads/2011/08/legitimidad-y-globalizacic3b3n.pdf> consulta 22/03/2021

Revistas

- Abacéns, Marisa (2009) *Medios de comunicación y derechos humanos: los hechos y los derechos*. España. *Miscelánea Comillas*, Vol. 67, núm. 130. pp. 235-255. Disponible en <https://revistas.comillas.edu/index.php/miscelaneacomillas/article/view/897> consulta 23/06/2021
- Adams, James, Haupt, Andrea y Stoll, Heather (2009) “What Moves Political Parties? The Role of Public Opinion and Global Economic Conditions in Western Europe”, Estados Unidos, *Comparative Political Studies* 42 (5), Sage Publications, pp. 611-639. Disponible en: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0010414008328637> consulta 06/06/2021
- Alemán, Eduardo y Tsebelis, George (2005) “The origins of Presidential Conditional Agenda Setting Power in Latin America”, Estados Unidos, en *Latin America Research Review* (40), pp.3-26. Disponible en: https://sites.lsa.umich.edu/tsebelis/wp-content/uploads/sites/246/2015/03/conditional_agenda_setting_latina_america_2005_latin_amer_research_review.pdf consulta 16/08/2021

- Arquer, José (1984). “El Estado neutral. Contribución al estudio de las administraciones independiente”, España, *Revista española de derecho administrativo*, núm. 42, pp. 401-422. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=60421> consulta 06/06/2021
- Arrieta, Lorenzo y Ramírez, Diego (2013) “La elaboración de la agenda legislativa en la dinámica actual del Congreso de la Unión”. México. *Revista Estudios Políticos*. Núm.30, septiembre-diciembre. Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Estudios Políticos, pp. 105-129. Disponible en: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0185-16162013000300007&script=sci_abstract consulta 06/08/2020
- Asencios, Janet; Ruíz, Ada (2023). “Criterios de evaluación de la calidad educativa del SINEACE y su relación con la calidad académica en el servicio nacional de adiestramiento en trabajo industrial (SENATI) del Distrito de Independencia-2018”. *Revista Igobernanza*, junio 2023, Vol. 6, no. 22, pp. 61-96. Disponible en: <https://www.igobernanza.org/index.php/IGOB/article/view/247> consulta 01/01/2024
- Béjar, Luisa. (2000). “Globalización y Cambio Político en México. Un esfuerzo de Aproximación Teórica”. México. *Convergencia: Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 7, Núm. 21, enero-abril, 2000, Universidad Autónoma del Estado de México, pp. 91-115 Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/105/10502103.pdf> consulta 01/01/2021
- Bolívar, Ligia (2010) “El derecho a la educación”. *Revista IIDH*, Vol. 52, pp. 191-212. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r25566.pdf> consulta: 03/02/2024

- Bombillar, Miguel. (2011) “El Sistema Constitucional del Reino Unido”, España, *Revista de derecho constitucional europeo*, núm.15, Editorial Aranzadi, pp. 139-184. Disponible en: <http://www.ugr.es/~redce/REDCE15/articulos/03FMBombillar.htm> consulta 05/03/2021
- Bresser, Luiz-Carlos (2009) *El asalto al Estado y al mercado: neoliberalismo y teoría*. Argentina, *Nueva sociedad*, Vol. 221, pp. 83-99. Disponible en: <https://biblat.unam.mx/hevila/Nuevasociedad/2009/no221/7.pdf> consulta : consulta 02/02/2021
- Broz, Lawrence y Hawes, Michael (2006) “Congressional Politics of Financing the International Monetary Fund”, Reino Unido, En *International Organization* (60), Cambridge University Press. Disponible: <https://www.jstor.org/stable/3877897> <https://www.jstor.org/stable/3877897> consulta:09/05/2021
- Brumberg, Daniel. (2004). Beyond *Liberalization?* Estados Unidos, *The Wilson Quarterly*, Vol. 28, núm. 2, pp. 47-55 Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/40261248> consulta 07/04/2021
- Burgoon, Brian. (2011) “Inequality and Anti-globalization Backlash by Political Parties”. Reino Unido. *European Union Politics*, 2013; 14(3), pp. 408-435. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/228450394_Inequality_and_Anti-Globalization_Backlash_by_Political_Parties consulta 17/08/2022
- Busch, Per –Olof y Jörgens, Heige. (2005) “The International Sources of Policy Convergence: Explaining the Spread of Environmental Policy Innovations”, Reino Unido, *Journal of European Public Policy* 12(5), pp. 860-864. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/233662939_The_International_Sources_of_Policy_Convergence_Explaining_the_Spread_of_Environmental_Policy_Innovations consulta 17/08/2022

- Cansino, César y Patiño, Luis. (2020) “¿Cuál autonomía de los Órganos Constitucionales Autónomos? El caso del Instituto Nacional Electoral en perspectiva comparada”, México, *Ius Comitalis*, Año 3, núm. 5. Universidad Autónoma del Estado de México, pp. 21-49. Disponible en: <https://iuscomitalis.uaemex.mx/article/view/13931> consulta 17/06/2021
- Cantú, Jesús (2007) “Una rigurosa investigación desde la óptica de las democracias emergentes”. México. En *Desacatos*, núm.25, septiembre-diciembre 2007, pp. 243- 248. Disponible en: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1607-050X2007000300014 consulta 18/02/2021
- Cárdenas, Jaime. (2015) “Las características jurídicas del neoliberalismo. México”. México, *Cuestiones Constitucionales: Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 32, enero-junio, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, pp.3-44. Disponible en: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932015000100001 consulta 13/12/2021
- Cárdenas, Jaime. (2020) *Soberanía popular vs Órganos Constitucionales Autónomos*. En López, M. (coord.) *Poderes tradicionales y órganos Constitucionales Autónomos*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México (2021), pp. 3-26. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6169/3.pdf> consulta 23/05/2021
- Carpizo. Jorge. (2000) “La reforma constitucional de 1999 a los organismos protectores de los derechos humanos”, México, *Cuestiones Constitucionales: Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, julio-diciembre, núm.3,

- Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. pp.28-51. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5596> consulta 15/03/2021
- Carpizo. Jorge. (2012) “La Constitución mexicana y el derecho internacional de los derechos humanos”, México, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. XII, pp. 801-858. Disponible: <https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&q=Carpizo.+Jorge.+%282012%29+%E2%80%9CLa+Constituci%C3%B3n+mexicana+y+el+derecho+internacional+de+los+derechos+humanos%E2%80%9D%2C+> consulta 09/09/2021
- Cordero, Graciela; Luna, Edna; Norma, Patiño. (2013). “La evaluación docente en educación básica en México: Panorama y Agenda pendiente”. México, *Revista Sinéctica*, Núm.41. ITESO Universidad Jesuita de Guadalajara, pp. 1-19. Disponible en: <https://www.scielo.org.mx/pdf/sine/n41/n41a8.pdf> Consulta 20/11/2023
- Crovi, Delia. (2008). *Dimensión social del acceso, uso y apropiación de las TIC*. Perú. *Contratexto*, núm. 16, pp. 65-79. Disponible en: <https://revistas.ulima.edu.pe/index.php/contratexto/article/view/784> consulta 29/12/2023
- Curcó, Fernando (2016) “Constitucionalismo y democracia: una revisión crítica del argumento contra-epistémico”. México. *Isonomía*, No. 44, abril 2016, Instituto Tecnológico Autónomo de México, pp. 63-97. Disponible en: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-02182016000100063 consulta 11/05/2021

Dávila, Consuelo (2011) “La relación de los partidos políticos y la política exterior: Los casos español y mexicano”. México. *Revista de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional Autónoma de México*, núm,109, enero-abril de 2011, pp. 11-32. Disponible en: <https://www.revistas.unam.mx/index.php/rri/article/view/25044> consulta 09/09/2022

Desantes, José y Soria, Carlos (1991), *Los límites de la información*. España. citados en Abacéns, Marisa (2009) *Medios de comunicación y derechos humanos: los hechos y los derechos*. España. *Miscelánea Comillas*, Vol. 67, núm. 130. pp. 235-255.
<https://revistas.comillas.edu/index.php/miscelaneacomillas/article/view/897>
consulta 23/06/2021

Duque, Ricardo. (1993). “La evaluación en la ES Venezolana”. Venezuela. *Planiuc*.
Números 17-18, Aniversario X. Disponible en:
<https://www.redalyc.org/pdf/447/44740211.pdf> consulta 03/04/2024

Escobar, Julián. (2008) “Globalización del derecho, producción legislativa y transformación del Estado en Colombia: 1992-2005”. Colombia, *Papel Político*, vol. 12, núm. 2, Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, pp. 615-652. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/papel/v13n2/v13n2a08.pdf>
consulta 18/08/2021

Escobedo, Francisco. (2002) *Movilización de opinión pública en México: el caso del Grupo Oaxaca y de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública*. España, Ponencia para el I Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Disponible en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/decoin/article/view/33041>
consulta 18/04/2022

Escudero, Hiram. (2006) “Los OCA y la seguridad pública”, México, *Derechos Humanos, Órgano informativo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México*, 78. Disponible en: <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/16834> consulta 01/03/2021

Ezrow, L. y Hellwig, T. (2014) “Responding to voters or Responding to Markets? Political Parties and Public Opinion in an Era of Globalization “ Reino Unido. *International Studies Quarterly*, Vol. 58, No. 4, pp. 816-827. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/43868828> consulta 01/03/2021

Galperin, Hernán; Mariscal, Judith y María Fernanda Vicens (2013) “One goal, different strategies: an analysis of national broadband plans in Latin America”. En Mariscal, Judith (2022). *El caso de la Red Compartida en México*. México, Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. Nueva Época, Año XVII, núm. 244. Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 103-136 Disponible en: <https://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcyps/article/view/71254> consulta 03/09/2023.

García, Jaime. (2006) “Globalización, administración y buen gobierno”. México. *Revista Centroamericana de administración pública*, pp. 37- 53. Disponible en: <https://ojs.icap.ac.cr/index.php/RCAP/article/view/326> consulta 14/05/2020

García, José. (1969) *Tratado de Derecho Administrativo*, España, ed. Revista de Derecho Privado

Gay, Oonagh. (2010) *Quangos. Key Issues for the New Parliament 2010*, En House of Commons (2010). Reino Unido, House of Commons Library Research.

Disponible en:
<https://www.parliament.uk/contentassets/7a8f0b0f918e488584d001d8da6e0e61/full-doc.pdf> consulta 06/07/2020

Gersen, Jacob. (2010) “Designing Agencies”. En Farber, Daniel. O’Connell, Anne. (Eds.) *Research Handbook on Public Choice and Public Law (210)* Universidad de Chicago, Estados Unidos. Disponible en:
https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1750247 consulta 06/07/2020

Gleditsch, Kristian. (2002) *All International Politics Is Local: The Diffusion of Conflict, Integration, and Democratization*. Estados Unidos. University of Michigan Press. Disponible en:
<https://www.jstor.org/stable/10.3998/mpub.17068> consulta 06/07/2020

González Luis. (2011). “El sistema no jurisdiccional de los derechos humanos en México”, México, *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, año V, núm. 26, julio-diciembre, pp. 99-122.

González, Braulio (2021) “Reforma educativa 2019: retos y perspectivas. Revista Dilemas Contemporáneos: Educación, Política y Valores”. México, *Dilemas contemporáneos*, Año: VIII, Número Edición Especial. Artículo no.:1 Período: Febrero, 2021 Disponible en:
<http://www.dilemascontemporaneoseduccionpoliticayvalores.com/>.
Consulta 15/12/2023.

Greve, Carsten; Flinders, Matthew y Van Thiel, Seyna. (1999) “Quangos-What’s in a name? Defining Quangos from a Comparative Perspective”, en *Governance: An International Journal of Public Policy*. Reino Unido, vol. 12, núm.2, Blackwell Publishers, pp. 129-146. Disponible en:

https://www.researchgate.net/publication/227639640_Quangos-What%27s_in_a_Name_Defining_Quangos_from_a_Comparative_Perspective consulta 04/03/2021

Guerra, Laura. (2014) “Órganos Constitucionales Autónomos. Naturaleza jurídica y notas distintivas”. México, En *Contribuciones a las ciencias sociales*, Disponible en: <https://www.eumed.net/rev/cccss/29/estado-constitucional.html> consulta 09/01/2021

Gutiérrez, José (2016) “¿Por qué una evaluación educativa desde la perspectiva de derechos? Siete puntos para la discusión”. México. *Gaceta de la Política Nacional de Evaluación Educativa en México*. Año I, núm. 3, pp. 47-51. Disponible en: <https://www.sev.gob.mx/upece/wp-content/uploads/2018/08/1-GACETA-Por-qu%C3%87-una-evaluaci%C2%A2n-educativa-desde-la-perspectiva-de-derechos-Siete-puntos-para-la-discusi%C2%A2n.pdf> consulta 06/08/2023

Haupt, Andrea. (2010) *Parties' responses to Economic Globalization*. Estados Unidos. Estados Unidos, *Party Politics 16 (1)*, Sage Publications, pp. 5-27. Disponible en: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1354068818761179> consulta 09/01/2021

Huigen, Jos y Cave, Martin (2008). “Regulation and the promotion of investment in next generation networks. A European dilemma.” *Telecommunications Policy*. Vol 32, pp. 713-721. Citados en Guerra, María y Oviedo, Juan. (2011) *De las telecomunicaciones a las TIC: Ley de TIC de Colombia (L1341/09)*. Colombia, Oficina CEPAL. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/4818> consulta 09/10/2023

Jann, Werner y Döhler, Marian. (2002) “Germany: Agencies and autonomous bodies at the federal. Distributed public governance”. Francia. *Third expert meeting:*

monitoring agencies, authorities and other government bodies: how to best balance autonomy and control? París, noviembre de 2002, pp. 14-15.

Disponible en:

https://www.researchgate.net/publication/270879314_Germany_Agencies_and_autonomous_bodies_at_the_federal_level consulta 1502/2021

Johansson, Steven. (2011) *¿Están convergiendo los partidos en México? Papel del Estado y modelo de desarrollo en los documentos básicos del Partido Revolucionario Institucional, Partido Acción Nacional y del Partido de la Revolución Democrática (1929-2009)*, México, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol.56, núm. 212, Universidad Nacional Autónoma de México, pp.83-108.

Johansson, Steven. (2012) *Convergencia partidaria y cambio social. El caso de México (1982-2010)*. México, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Año LVII, núm. 215, mayo-agosto 2012 Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 133-160.

Johansson, Steven. (2015) *Convergencia partidaria y globalización. El caso de México (1982-2006)*, México, *Polis*, vol. 11, núm. 2, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, pp. 23-56.

Katz, Jorge y Hilbert, Martin. (2003). “Los caminos hacia una sociedad de la información en América Latina y el Caribe”. Citados en Martínez, Marlen (2018) *Acceso y uso de tecnologías de la información y comunicación en México: factores determinantes*. México. *Paakat: Revista de Tecnología y Sociedad*, año 8, número 14, marzo-agosto. Universidad de Guadalajara.

Disponible en:

https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-36072018000200002 consulta 11/09/2023

Keohane, Robert y Nye, Joseph. (2000). “Globalization: what’s new? What’s not? (And so what)?” Estados Unidos, *Foreign Policy*, núm. 118 (Primavera, 2000), Slate Group, LLC, pp. 104-111 Disponible en:

<https://es.scribd.com/document/459309787/05-Keohane-Nye-Globalization-What-s-New-What-s-Not-And-So-What-pdf> consulta 08/09/2020

Knill, Cristoph. (2005). “Cross National Policy Convergence: Concepts, Approaches, and Explanatory Factors”, Reino Unido, *Journal of European Public Policy* 12, (5), Taylor & Francis Group U.K., pp.764-774. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13501760500161332> consulta 19/08/2020

Krasner, Stephen. (1982) “Structural Causes and Regime Consequences”, Estados Unidos, *International Regimes*. Vol. 36, núm. 2, Primavera, 1982 Massachussets Institute of Technology, pp. 185-205. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/2706520> consulta : 19/08/2019

Leal, José y Cerda, Carlos. (2016) “La mutación constitucional del principio de no intervención”, México, *Cuestiones Constitucionales: Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 35, julio-diciembre, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 81-118.

Loría, Eduardo. (2020). “Autonomía del Banco de México y Estabilidad Macroeconómica, 1994-2019”, México, *Investigación Económica*, 79 (312), pp. 34-62. Disponible en: <https://doi.org/10.22201/fe.01851667p.2020.312.75371> consulta 19/06/2021

Martínez, Maribel. (2015) “Órganos y organismos constitucionales autónomos: una reforma pendiente. ¿Fortaleza o debilidad del Estado?” México, *El Cotidiano*, núm. 190, marzo-abril, México, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, pp.123-143.

Martínez, Marlen (2018) *Acceso y uso de tecnologías de la información y comunicación en México: factores determinantes*. México. Paakat: Revista de Tecnología y Sociedad Año 8, núm. 14, marzo-agosto. Universidad de Guadalajara. Disponible en:

https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-36072018000200002 consulta 11/09/2023

Matute, Carlos. (2015). “Los Organismos Constitucionales Autónomos. La evolución de la División de Poderes y la integración al orden jurídico internacional” en Matute, Carlos. (coord.) *Organismos Constitucionales Autónomos*. México. Revista de Administración Pública, 138, V. L, núm. 3, Instituto Nacional de Administración Pública.

McFaul, Michael. (2004). *Democracy promotion as a world value*. Estados Unidos. The Washington Quarterly, Vol 28, pp. 147-163. Disponible en: https://www.boell.de/sites/default/files/assets/boell.de/images/download_de/demokratie/Democracy_promotion_McFaul_2004_en.pdf consulta 19/01/2021

McKelvey, Richard. (1976) “Intransitives in Multidimensional Voting Models and Some Implications for Agenda Control”, Estados Unidos, *Journal of Economic Theory* (12), Elsevier, pp. 472-482.

Mérigo, Alejandro. (2016) “La agenda internacional en el siglo XXI: retos y oportunidades para la conformación de políticas públicas”. México. *Relaciones Internacionales*, núm.126, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 165-171.

Milner, Helen. (1992). “International Theories of Cooperation among Nations: Strengths and Weaknesses”, Estados Unidos, *World Politics*, V. 44, núm. 3, pp. 466-496.

Mora, Ana. (2004). “La evaluación educativa: Concepto, periodos y modelos”. Costa Rica. Revista electrónica *Actualidades investigativas en educación*, Vol. 4, núm. 2, julio-diciembre, Universidad de Costa Rica. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=44740211> Consulta:22/11/2023

- Murillo, Javier y Román, Marcela (2008). “La evaluación educativa como Derecho Humano”. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, Volumen 1, núm. 1
- Nash, Claudio y Núñez, Constanza. (2017). “Recepción formal y sustantiva del derecho internacional de los derechos humanos: experiencias comparadas y el caso chileno”, México, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año XLX, núm. 148, enero-abril. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 185-231.
- Nayyar, Deepak. (2015). “Globalization and democracy”. Colombia. *Revista de Economía Política* 35 (3). Disponible en: <https://www.scielo.br/j/rep/a/ccF8K9wpBryrSzmKpXFVtHL/?format=pdf> consulta 18/09/2019
- Ortiz, Guillermo. (2006) “La creación de órganos constitucionales autónomos en los Estados de la Republica”. México, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal Escuela Judicial*, núm. 22, Instituto de la Judicatura Federal.
- Palacios, Jana y Flores-Roux, Ernesto (2013) “Diagnóstico del sector TIC en México. Documento de Debate”. Banco Interamericano del Desarrollo. Citados en Martínez, Marlen (2018) *Acceso y uso de tecnologías de la información y comunicación en México: factores determinantes*. México. *Paakat: Revista de Tecnología y Sociedad*. Año 8, número 14, marzo-agosto. Universidad de Guadalajara, pp.2-18. Disponible en: https://www.academia.edu/8832319/Diagn%C3%B3stico_del_sector_TIC_en_M%C3%A9xico consulta 09/09/2023

- Pérez, Miguel (2018). “Adiós al INEE, adiós a la reforma educativa”. México, *Revista Educarnos*. Disponible en: <https://revistaeducarnos.com/adios-al-inee-adios-a-la-reforma-educativa/> Consulta:26/12/2023
- Ramírez, Salvador (2019) “La contrarreforma educativa del Presidente López Obrador análisis crítico de la iniciativa de reforma al artículo 3º Constitucional”. México, *Epikēia*, Universidad Iberoamericana León, pp. 1-29. Disponible en: <https://epikeia.leon.uia.mx/numeros/38/la-contrarreforma-educativa-del-presidente-lopez-obrador.pdf> Consulta 25/12/2023.
- Salvador, María. (2015) “Partidos políticos y autoridades independientes”. España, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 14, mayo. pp. 83-99. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5179222.pdf> consulta 06/05/2021
- Sánchez Hernández, Hugo (2015) *La noción de la autoridad administrativa independiente en España y Colombia*, España, Tesis presentada para obtener el grado de Doctor en Derecho, Universidad Carlos III de Madrid. Disponible en: <https://e-archivo.uc3m.es/entities/publication/5bb84a58-7618-4774-8239-520119e929bc> consulta 20/03/2021
- Sánchez, María y Mérigo, Alejandro. (2016), *La agenda internacional en el siglo XXI: retos y oportunidades para la conformación de políticas públicas*. México, *Relaciones Internacionales.*, (126) Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 165-171.
- Schmidt, Manfred. (1996) “When Parties Matter: A review of the Possibilities and Limits of the Partisan Influence in Public Policy” Reino Unido *European Journal of Political Research*, vol. 30, núm. 2, septiembre, Taylor & Francis Group U.K., pp.169-178 Disponible en: <https://ejpr.onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1475-6765.1996.tb00673.x> consulta 17/11/2022

- Schofield, Norman y Gallego, María. (2015) “Do parties converge to the electoral mean in all political systems?” Reino Unido. *Journal of Theoretical Politics* Vol. (28) núm. 2, Sage Publications. Pp- 287-329 Disponible en: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0951629815586878?icid=int.sj-abstract.similar-articles.6> consulta 05/09/2022
- Scholten, Martin. (2011) “Independent, Hence Unaccountable?. The need for a Broader Debate on Accountability of the Executive ”, Reino Unido, *Review of European Administrative Law*. V. 22, núm. 5, pp. 13-46 Disponible en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1953971 consulta 09/05/2021
- Scott, John y Steele, Carol. (2011). “Sponsoring Democracy: The United States and Democracy Aid to the Developing World, 1988–2001”. Estados Unidos, *International Studies Quarterly*, V. 55, marzo, pp. 47–69. Disponible en: <https://experts.nau.edu/en/publications/sponsoring-democracy-the-united-states-and-democracy-aid-to-the-d> consulta 04/03/2021
- Tenorio, Guillermo (2017) “El Derecho de acceso a la información en Iberoamérica y su concreción como garantía constitucional. El caso mexicano”. En *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 17, mayo, pp. 79-99.
- Tomasevski, Katarina (2003) “Contenido y vigencia del derecho a la educación”. *Revista IIDH*, V. 36 pp. 15-38. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r06835-1.pdf> consulta: 09/01/2024
- Tsebelis, George. (1994) *The Power of European Parliament as a Conditional Agenda-Setter*, Estados Unidos, *American Political Science Review* (88), pp. 128-142. Disponible en: https://sites.lsa.umich.edu/tsebelis/wp-content/uploads/sites/246/2015/03/power_of_the_european_parliament_1994_apsr.pdf consulta 02/03/2021

- Ugalde, Filiberto. (2010), “Órganos Constitucionales Autónomos”. Contenido en *Revista de la Judicatura Federal*, (México) 29: pp.253 – 256. Disponible en: <https://escuelajudicial.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/29/Filiberto%20Vale%20n%20Ugalde%20Calder%20B3n.pdf> consulta 02/02/2021
- Verdejo, Luis. (2010) “Los organismos constitucionales autónomos en la clásica división de poderes: crisis o evolución”, México, *Revista electrónica de posgrados en derecho*, Universidad Iberoamericana Puebla. Consultado en : https://repositorio.iberopuebla.mx/bitstream/handle/20.500.11777/1151/LOS_ORGANISMOSCONSTITUCIONALESAUTONOMOSENLACLASICADIVISIONDE.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Vilchis, José. (2005). “Nueva Gerencia pública. Análisis comparativo de la administración estatal en México”, México. *Convergencia: Revista de Ciencias Sociales*, V.12, núm. 39, Universidad Autónoma del Estado de México, pp.13-49. Disponible en: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-14352005000300013&script=sci_abstract consulta 02/02/2021
- Ward, Hugh; Ezrow, Lawrence y Dorussen, Han. (2011) *Globalization, Party Positions, and the Median Voter*, Estados Unidos, *World Politics* 63 (3), pp. 509-547. Disponible en: <https://www.cambridge.org/core/journals/world-politics/article/abs/globalization-party-positions-and-the-median-voter/388AFC3D7A7F1FFF03C85A87D5050D9F> consulta 05/04/2021
- Young, Oran. (1982) “Regime Dynamics: The Rise and Fall of International Regimes”, Estados Unidos, *International Organization*, vol. 36, núm. 2, International Regimes, MIT Press, pp. 277-297. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/2706523> consulta 18/19/2018
- Young, Oran. (1989) “The Politics of International Regime Formation: Managing Natural Resources and the Environment”, Estados Unidos, *International Organization*, V. 43, núm. 3, MIT Press, pp. 349-375. Disponible en: <https://www.cambridge.org/core/journals/international->

[organization/article/abs/politics-of-international-regime-formation-managing-natural-resources-and-the-environment/00BA36E77C4711469CCBEE2FB25F3746](https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_base_de_leyes_pais_CR_3.pdf) consulta
0809/2018

Zacarías, Ivana (2018) “Las políticas de evaluación educativa en América Latina”. México, *Revista Fuentes*, 20(2), pp.29-35. Disponible en: <https://revistascientificas.us.es/index.php/fuentes/article/view/6426> consulta
15/06/2023

Legislación

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *Ley 16.198 De transparencia y Acceso a la Información Pública*. Costa Rica. Disponible en: https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_base_de_leyes_pais_CR_3.pdf

Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Venezuela. Disponible en https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_venezuela.pdf

Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. Ley Orgánica de Educación. Venezuela. Disponible: <https://www.uil.unesco.org/es/articles/venezuela-ley-organica-de-educacion-publicada-en-2009> consulta: 30/11/2023

Asamblea Nacional de la República de Venezuela. *Ley de Transparencia y Acceso a la Información de Interés Público* (211-162/2022). Venezuela. Disponible en: <https://www.asambleanacional.gob.ve/leyes/sancionadas/ley-de-transparencia-y-acceso-a-la-informacion-de-interes-publico>

Boletín Oficial de la República Argentina (2016) *Poder Ejecutivo Decreto 522/2016*. Argentina. Disponible en:

http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/normas/DE_552-16.pdf. Consulta:
20/10/2023

Calderón, Felipe. (2006) Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. México. Consulta
11/septiembre/2022, disponible en:
<https://paot.org.mx/centro/programas/federal/07/pnd07-12.pdf>

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (1917) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma publicada D.O.F. 24-01-2024.*
Disponibile: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2005) *Ley de Seguridad Nacional. Última reforma D.O.F. 20-05-2021.* Disponible en:
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSN.pdf>

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2015) *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Última reforma publicada D.O.F. 20-05-2021.* Disponible en:
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf>

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 3o., 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia educativa.* México. Disponible en:
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5560457&fecha=15/05/2019#gsc.tab=0 consulta: 30/10/2023

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. *Decreto por el que se reforman los artículos 3o. en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados*

Unidos Mexicanos. México. Disponible en:
http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/pdf/promulgacion_dof_26_02_13.pdf Consulta: 30/10/2023

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. *Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.* Disponible en: https://www.inee.edu.mx/wp-content/uploads/2019/01/LeyINEEweb_ok.pdf Consulta: 18/11/2023

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. *Ley General de Educación.* México. Disponible en:
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGE.pdf> Consulta:
30/10/2023

Congreso de la Nación Argentina. *Ley 27275 del Derecho de Acceso a la Información Pública.* Argentina. Disponible en:
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/265949/norma.htm>

Congreso de la República Argentina. *Constitución de la Nación Argentina.* Argentina. disponible en:
https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_de_la_nacion_argentina.pdf

Congreso de la República Argentina. Decreto 552/2016. Argentina, disponible en:
www.bnm.me.gov.ar/giga1/normas/DE_552-16.pdf Consulta 26/11/2023

Congreso de la República de Brasil. *Constitución Política de la República Federativa del Brasil.* Brasil. Disponible en:
<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0507.pdf>

Congreso de la República de Brasil. *Ley No. 12.527 Ley de Acceso a la información.* Brasil. Disponible en: [293](https://www.gov.br/saude/pt-br/acesso-a-</p></div><div data-bbox=)

informacao/banco-de-precos/legislacao/lei-no-12-527-de-18-de-novembro-de-2011.pdf/view

Congreso de la República de Brasil. *Ley núm. 9394 del 20 de diciembre de 1996*.
Brasil. Disponible:
https://natlex.ilo.org/dyn/natlex2/r/natlex/fe/details?p3_isn=45782 Consulta
16/10/2023.

Congreso de la República de Chile. *Constitución Política de la República*. Chile.
Disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_chile.pdf

Congreso de la República de Chile. *Ley 20285 Sobre Acceso a la Información Pública*. Chile. Disponible en:
<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=276363>

Congreso de la República de Chile. *Ley 20529*. Chile. Disponible:
[https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1028635&idParte=9173238
&idVersion=2019-04-25](https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1028635&idParte=9173238&idVersion=2019-04-25) consulta: 28/11/2023

Congreso de la República de Colombia. *Constitución política de la República de Colombia*. Colombia. Disponible en:
<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0219.pdf>

Congreso de la República de Colombia. *Decreto 5014 de 2009*. Disponible en:
http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_5014_2009.html
consulta: 28/11/2023

Congreso de la República de Colombia. *Ley 1712*. Colombia disponible en:
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=56882>

Congreso de la República de Costa Rica. *Constitución Política de Costa Rica*. Costa Rica. Disponible en

<https://pdba.georgetown.edu/Parties/CostaRica/Leyes/constitucion.pdf>

Congreso de la República de Costa Rica. *Decreto 40862-MEP*. Costa Rica, disponible en: <https://www.mep.go.cr/ley-reglamento/decreto-ejecutivo-40862-mep-reglamento-evaluacion-aprendizajes> consulta: 28/11/2023

Congreso de la República de Ecuador. *Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. Ecuador. Disponible en: <https://observatoriop10.cepal.org/sites/default/files/documents/lotaip.pdf>

Congreso de la República de Ecuador. *Constitución de la República de Ecuador*. Ecuador. Disponible en https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf

Congreso de la República de Ecuador. *Ley Orgánica de Educación Intercultural*. Disponible en: https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/02/Ley_Organica_de_Educacion_Intercultural_LOEI_codificado.pdf consulta: 28/11/2023

Congreso de la República de El Salvador. *Constitución de la República de El Salvador*. El Salvador. Disponible en https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_de_la_republica_del_salvador_1983.pdf consulta: 28/11/2023

Congreso de la República de El Salvador. *Ley de Acceso a la Información Pública en El Salvador (Decreto No. 534)*. El Salvador Disponible en: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjH8duw0fL9AhWFPkQIHdkuAjIQFnoECAsQAQ&url=https%3A>

%2F%2Fwww.transparencia.gob.sv%2Finstitutions%2Ffree%2Fdocuments%2F75944%2Fdownload&usg=AOvVaw3YNJKCKRXXQmccxwE3cL4F

Congreso de la República de El Salvador. *Ley General de Educación*. El Salvador, Disponible en: <https://www.transparencia.gob.sv/institutions/mined/documents/558585/download> consulta: 30/11/2023

Congreso de la República de Guatemala. *Acuerdo Ministerial No. 2690-2020*. Guatemala. Disponible en: <https://legal.dca.gob.gt/GestionDocumento/DescargarPDFDocumento?idDocumento=67963> consulta: 30/11/2023

Congreso de la República de Guatemala. *Constitución de la República de Guatemala*. Guatemala. Disponible en <https://www.cijc.org/es/NuestrasConstituciones/GUATEMALA-Constitucion.pdf>

Congreso de la República de Honduras. *Constitución de la República de Honduras*. Honduras. Disponible en <https://www.tsc.gob.hn/biblioteca/index.php/leyes/177-constitucion-de-la-republica-de-honduras> consulta: 30/11/2023

Congreso de la República de Honduras. *Ley de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad y Equidad de la Educación*. Honduras. Disponible: <https://www.tsc.gob.hn/biblioteca/index.php/leyes/539-ley-de-evaluacion-acreditacion-y-certificacion-de-la-calidad-y-equidad-de-la-educacion> consulta: 30/11/2023

Congreso de la República de Nicaragua. *Constitución de la República de Nicaragua.* Nicaragua. Disponible en https://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_nic_const.pdf

Congreso de la República de Nicaragua. *Normativa para la Evaluación del Aprendizaje en la Educación Técnica y Formación Profesional.* Nicaragua. Disponible en: https://www.tecnacional.edu.ni/media/NORMATIVA_PARA_LA_EVALUACION_FINAL.compressed_2.pdf consulta: 30/11/2023

Congreso de la República de Nicaragua. *Ley No. 621 de Acceso a la Información Pública.* Nicaragua. Disponible en: [http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/\(\\$All\)/675A94FF2EBFEE9106257331007476F2](http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/($All)/675A94FF2EBFEE9106257331007476F2)

Congreso de la República de Paraguay. *Constitución de la República de Paraguay.* Paraguay. Disponible en https://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_pry_anexo3.pdf

Congreso de la República de Paraguay. *Ley No. 4995/13.* Paraguay. Disponible: <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/4401/ley-n-4995-de-educacion-superior> consulta: 30/11/2023

Congreso de la República de Paraguay. *Ley transparencia Paraguay.* Paraguay. Disponible en: http://informacionpublica.paraguay.gov.py/public/ley_5282.pdf

Congreso de la República de Uruguay. *Constitución de la República de Uruguay.* Uruguay. Disponible en <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/11/HTML>

Congreso de la República de Uruguay. *Ley de Acceso a la Información Pública*. Uruguay https://www.latu.org.uy/wp/wp-content/uploads/2016/09/Ley_18381.pdf

Congreso de la República de Uruguay. *Ley No. 18437*. Uruguay. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18437-2008> consulta: 30/11/2023

Congreso de la República del Perú. *Constitución Política de la República del Perú*. Perú. Disponible en https://www.oas.org/juridico/spanish/per_res17.pdf consulta: 30/11/2023

Congreso de la República del Perú. *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública* (Ley No. 27.806). Perú. Disponible en: https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=101008&view=article&catid=298&id=830&lang=es-ES

Congreso de la República del Perú. *Ley del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa*. Perú. Disponible en: [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/RelatAgenda/proapro.nsf/ProyectosAprobadosPortal/029556EEAFE7A3A1052571730076110E/\\$FILE/7486.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/RelatAgenda/proapro.nsf/ProyectosAprobadosPortal/029556EEAFE7A3A1052571730076110E/$FILE/7486.pdf) consulta: 30/11/2023

Congreso de la República Dominicana. *Constitución de la República Dominicana*. República Dominicana. Disponible en <https://www.cijc.org/es/NuestrasConstituciones/REP%C3%9ABLICA-DOMINICANA-Constitucion.pdf> consulta: 30/11/2023

Congreso de la República Dominicana. *Ordenanza 03/2008*. República Dominicana. Disponible en: http://wbgfiles.worldbank.org/documents/hdn/ed/saber/supporting_doc/LCR/Dominican_Republic/TCH/20130508_002400.pdf consulta: 30/11/2023

Congreso de la República Dominicana. *Ley General de Libre Acceso a la Información Pública No. 200-04. República Dominicana. Disponible en:* <https://www.transparenciafiscal.gob.do/documents/20127/59050/Ley+200-04+General+de+Libre+Acceso+a+la+Informaci%C3%B3n+P%C3%ABlica.pdf/277d2de9-d851-2ab8-8255-16d71f8a78c5>

Congreso del Estado Plurinacional de Bolivia. *Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia.* Bolivia. Disponible en http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_blv_constpolitica.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Ricardo Canese vs Paraguay.* disponible en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_111_esp.pdf

Diario Oficial de la Federación (1991) *Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral sobre procedencia de otorgamiento de registro condicionado como partido político a la organización denominada Partido del Trabajo.* México. Consulta 24/02/2023. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4702086&fecha=31/01/1991#gsc.tab=0

Diario Oficial de la Federación (1991) *Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral sobre la procedencia de otorgamiento de registro condicionado como partido político a la organización denominada Partido Ecologista de México.* México. Consulta 15/10/2023. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4707921&fecha=06/03/1991#gsc.tab=0

Diario Oficial de la Federación (2011) *Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral sobre la procedencia constitucional y legal de las*

modificaciones a la Declaración de Principios, Programa de Acción y Estatutos del Partido Político Nacional denominado Convergencia. México, consulta 12/04/2022. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5214489&fecha=17/10/2011#gsc.tab=0

Diario Oficial de la Federación (2019) *Decreto que expide la Ley Reglamentaria del Artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de mejora continua de la educación.* México. Consulta 18/11/2023. Disponible: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5573859&fecha=30/09/2019&print=true

Fox, Vicente. (2000) *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.* México, disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/22317/PLAN1.pdf> consulta 11/septiembre/2022

López, Andrés. (2018) *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.* México. Consulta 11/septiembre/2022, disponible en: <https://presidente.gob.mx/plan-nacional-de-desarrollo-2019-2024/>

Peña, Enrique. (2012) *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.* México, consulta 11/septiembre/2022, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5299465

Presidencia de la República (1992) *Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.* México. https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/normatividad/Ley_CNDH.pdf

Presidencia de la República (2000). *Acuerdo por el que se crea la Comisión para la Transparencia y Combate a la Corrupción en la Administración Pública*

Federal, como una comisión intersecretarial de carácter permanente. México.
Publicada en el Diario Oficial de la Federación 04/12/2000.

Presidencia de la República (2001) *Ley del Instituto Nacional de las Mujeres.*
México.

http://puntogenero.inmujeres.gob.mx/madig/igualdad/docs/decreto_ley_inmujeres.pdf

Presidencia de la República (2012) *Ley General de Cambio Climático.*

http://dsiappsdev.semarnat.gob.mx/datos/juridico/leyes/LG_DE_CAMBIO_CLIMATICO.pdf

Presidencia de la República (2015) *Ley Federal de Transparencia.* México.

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP_130820.pdf

Presidencia del Estado Plurinacional de Bolivia. *Decreto Supremo No. 3058.*

Disponible en:

https://www.justicia.gob.bo/cms/files/180803055453_cvirueq0.pdf Consulta:

07/05/2023

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2006). *Acción de Inconstitucionalidad 26/2006.* México. Disponible en:

<https://www.senado.gob.mx/comisiones/justicia/docs/Ministros/Zambrana/Accion26-2006.pdf>

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2014) *Sentencia relativa a la Controversia Constitucional 117/2014.* México. Disponible

en:https://bj.scjn.gob.mx/doc/sentencias_pub/2i_k3XgB_UqKst8owu2C/%22Requisas%22

Tratado México-Estados Unidos-Canadá (2019) Disponible en:

<https://www.gob.mx/t-mec>

Tribunal Constitucional del Reino de España (1987) *Sentencia al Recurso de Amparo n° 441/1986, STC 165/1987*. España. Disponible en: <http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/897>

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2014). *Política Electoral Internacional. Estrategia de Vinculación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, México.

Zedillo, Ernesto. (1994) *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. México, consulta 11/septiembre/2022, disponible en: https://infocdmx.org.mx/escuela/curso_capacitadores/PND/pnd-zedillo.pdf

Documentos institucionales

Convergencia (2002) *Declaración de Principios*. México. Consulta 23/08/2022. Disponible en: https://sitios.ine.mx/documentos/PPP/wwwppp/docs_basicos_ppn/CONV_DECLARACION_DE_PRINCIPIOS.PDF

Convergencia (2009) *Plataforma electoral 2009-2012*. México, consulta 24/septiembre/2022. Disponible en: <https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DEPPP/DEPPP-PlataformasElectorales/2009/Conver6.pdf>

Grupo Consultor Interdisciplinario, S.C. (2019), *La CNDH: Tiempos difíciles*, México, CNDH.

Human Rights to Water & Sanitation (2014). *Manual práctico para la realización de los derechos humanos al agua y al saneamiento de la Relatora Especial de la ONU*, Portugal. Catarina de Albuquerque.

Human Rights Watch (2022) Reporte México 2022. Disponible en: <https://www.hrw.org/es/world-report/2022/country-chapters/mexico>

IDEA Internacional (2002). *Democracy Assessment: the basics of the International IDEA assessment framework*. Estados Unidos.

INEGI (2019) *Encuesta Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales 2019*. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enaid/2019/doc/enaid_2019_principales_resultados.pdf

INEGI (2023) *Censo Nacional de Derechos Humanos Estatal y Federal 2023*. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cndhf/2023/doc/cndhf_2023_resultados.pdf

Movimiento Ciudadano (2011) *Declaración de Principios*. México, consulta 06 de julio de 2024. Disponible en: https://www.ieepco.org.mx/archivos/partidospoliticos/mc/MC_DECLARACIONMOVIMIENTO.pdf

Movimiento Ciudadano (2015) *Plataforma electoral 2015*. México, consulta 24/septiembre/2022 disponible en https://observatorio.inmujeres.gob.mx/wpcontent/uploads/2015/05/Plataforma_MC.pdf

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2018) *Legislar con enfoque de agenda 2030 para el desarrollo sustentable*. México.

Movimiento Ciudadano (2018) *Plataforma electoral 2018*. México, consulta 24/septiembre/2022 disponible en:

<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/95063/Plataforma%20MC.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Movimiento Ciudadano (2021) *Plataforma electoral 2021*. México, consulta 24/septiembre/2022 disponible en: <https://movimientociudadano.mx/pdf/plataforma-electoral-2021-ilustraciones.pdf>

Movimiento de Regeneración Nacional (2013) *Declaración de Principios*. México, consulta 24/septiembre/2022, disponible en: <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2013/02/Declaracion-de-Principios-MORENA.pdf>

Movimiento de Regeneración Nacional (2015) *Plataforma electoral 2015*. México, consulta 24/septiembre/2022 disponible en: <https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DEPPP/DEPPP-PlataformasElectorales/2014-2015/Morena.pdf>

Movimiento de Regeneración Nacional (2018) *Plataforma electoral 2018*. México, consulta 24/septiembre/2022 disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/95065>

Movimiento de Regeneración Nacional (2021) *Plataforma electoral 2021*. México, consulta 24/septiembre/2022 disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/116687/CGor202101-27-ap-20-7-A3-HV.pdf>

Movimiento de Regeneración Nacional (2023) *Declaración de Principios*. México, consulta 04/septiembre/2023. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/152760/CGex202308-18-rp-1-4-a1.pdf>

Movimiento progresista (2012) *Plataforma presidencial*. México, consulta 23/septiembre/2022 disponible en: <https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DEPPP/DEPPP-PlataformasElectORAles/2012/Plataforma-Movi-Progresista.doc>

Organización de Estados Americanos (1969) *Convención Americana de Derechos Humanos*. https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convenci%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf Consulta 12/10/2020

Organización de las Naciones Unidas (1966) *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights> Consulta 12/10/2020

Organización de Naciones Unidas (1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights> Consulta 12/10/2020

Organización de Naciones Unidas (2000) *Declaración del Milenio*. <https://www.iecm.mx/www/marconormativo/docs/declaracionMilenio.pdf> Consulta 12/10/2020

Organización de Naciones Unidas (S.F.) *La Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información y la brecha de la banda ancha: obstáculos y soluciones*. Disponible en: <https://www.un.org/es/chronicle/article/la-cumbre-mundial-sobre-la-sociedad-de-la-informacion-y-la-brecha-de-la-banda-ancha-obstaculos-y> Consulta 12/10/2020

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (S/F) *El programa PISA de la OCDE. Qué es y para qué sirve.* Disponible en: <https://www.oecd.org/pisa/39730818.pdf>. Consulta 12/10/2023

Partido Acción Nacional (2006) *Plataforma presidencial 2006.* México. Consulta 22/septiembre/2022. Disponible en: https://portalanterior.ine.mx/documentos/PPP/plataformas2006/pan_plataforma2006.pdf

Partido Acción Nacional (2009) *Plataforma electoral 2009.* México Consulta 22/septiembre/2022. Disponible en: <https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFEv2/DEPPP/DEPPP-PlataformasElectorales/2009/pan1.pdf>

Partido Acción Nacional (2015) *Plataforma electoral 2015.* México, consulta 22 /septiembre/ 2022. Disponible en: <https://observatorio.inmujeres.gob.mx/wpcontent/uploads/2015/05/Plataforma PAN.pdf>

Partido Acción Nacional (2018) *Plataforma presidencial 2018.* México <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/95069/Plataforma%20PAN.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Partido Acción Nacional (2019) *Plataformas presidenciales PAN 1988-2018.* México, Fundación Rafael Preciado Hernández.

Partido Acción Nacional (2021) *Plataforma electoral 2021.* México, consulta 23/septiembre/2022 disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/116681/CGor202101-27-ap-20-1-A3-HV.pdf>

Partido Acción Nacional. (1939) *Principios de Doctrina*, México. Consultado en línea el 23 de marzo de 2022: <https://www.pan.org.mx/documentos/principios-de-doctrina>

Partido de la Revolución Democrática (1991) *Documentos Básicos. Declaración de Principios y Estatutos*, México, Secretaría de Comunicación del Comité Ejecutivo Nacional. Disponible en: <http://prd-puebla.org/docsbasicos/>

Partido de la Revolución Democrática (2000) *Plataforma presidencial 2000*. México, Instituto Electoral de Michoacán.

Partido de la Revolución Democrática (2003) *Plataforma legislativa. Periodo 2003-2006*. México.

Partido de la Revolución Democrática (2006) *Plataforma presidencial “Coalición por el bien de todos”*. México, consulta 23/septiembre/2022 disponible en: https://portalanterior.ine.mx/documentos/PPP/plataformas2006/bien_todosplataforma2006.pdf

Partido de la Revolución Democrática (2015) *Plataforma electoral 2015*. México, disponible en: <http://www.iem.org.mx/documentos/plataformas/Plataforma%20PRD%202015.pdf> consulta 23/septiembre/2022

Partido del Trabajo. (2023) *Declaración de Principios*. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/152759/CGex202308-18-rp-1-3-a1.pdf> consulta 13/septiembre/2022

Partido Nueva Alianza (2006) *Declaración de Principios*. México, consulta 24 de septiembre de 2022. Disponible en: http://americo.usal.es/oir/opal/Documentos/Mexico/Partidos_politicos/Nueva%20Alianza/Declaradepincipios.pdf

Partido Nueva Alianza (2006) *Plataforma electoral federal 2006*. México, consulta 24/septiembre/2022, disponible: https://portalanterior.ine.mx/documentos/PPP/plataformas2006/nueva_alianza_plataforma2006.pdf

Partido Nueva Alianza (2009) *Plataforma electoral 2009*. México, consulta 24/septiembre/2022, disponible en: <https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DEPPP/DEPPP-PlataformasElectorales/2009/Nuevaianza7.pdf>

Partido Nueva Alianza (2012) *Plataforma presidencial 2012*. México, consulta 24/septiembre/2022, disponible en: https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DEPPP/DEPPPPlataformasElectorales/2012/Plataforma_Nueva_Alianza.pdf

Partido Nueva Alianza (2015) *Declaración de Principios*. México. 24 de septiembre de 2022. Disponible en: https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-resoluciones/2015/11_Noviembre/CGor201511-26/CGor201511-26_rp_5_a1.pdf

Partido Nueva Alianza (2015) *Plataforma electoral 2015* México, consulta 24/septiembre/2022, disponible en https://observatorio.inmujeres.gob.mx/wpcontent/uploads/2015/05/Plataforma_NA.pdf

Partido Nueva Alianza (2018) *Plataforma electoral 2018*. México, consulta 24/septiembre/2022 disponible en:

<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/95068/Plataforma%20NA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Partido Revolucionario Institucional (1994). *Plataformas electorales federales 1994*. México, Instituto Federal Electoral.

Partido Revolucionario Institucional (2002) *Plataforma Electoral 2002-2003: Alianza para Todos PRI-PVEM*. México. Instituto Electoral del Estado de Michoacán.

Partido Revolucionario Institucional (2006) *Plataforma Electoral Coalición “Alianza por México”*. México, Consulta 18/noviembre/2022. Disponible en: https://portalanterior.ine.mx/documentos/PPP/plataformas2006/alianzapormexico_plataforma2006.pdf

Partido Revolucionario Institucional (2012) *Plataforma electoral “Compromiso por México”*. México, Consulta 18/noviembre/2022 Disponible en: https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DEPPP/DEPPP-PlataformasElectorales/2012/Plat_Coali_compr.doc

Partido Revolucionario Institucional (2015) *Plataforma electoral 2015*. México, Consulta 18/noviembre/2022. Disponible en: <https://observatorio.inmujeres.gob.mx/wpcontent/uploads/2015/05/PlataformaPRI.pdf>

Partido Revolucionario Institucional (2018) *Plataforma electoral 2018*. México, Consulta 18/noviembre/2022. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/95064>

Partido Revolucionario Institucional (2021) *Plataforma electoral 2021*. México, Consulta 18/noviembre/2022. Disponible en:

<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/116682/CGor202101-27-ap-20-2-A3-HV.pdf>

Partido Revolucionario Institucional, Partido Verde Ecologista de México (2009) *Plataforma electoral Coalición “Primero México”*. México, Consulta 18/noviembre/2022. Disponible en: <https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFEv2/DEPPP/DEPPP-PlataformasElectorales/2009/pripvemCOA1.pdf>

Partido Revolucionario Institucional. (1979) *Documentos básicos. Declaración de Principios, Programa de Acción, Estatutos*, México, Secretaría de Divulgación Ideológica.

Unión Internacional de Telecomunicaciones (1995) *Reglamento de Radiocomunicaciones*. Disponible en: <https://www.itu.int/pub/R-REG-RR/es>

Sitios electrónicos

Expansión (2019) <https://politica.expansion.mx/mexico/2019/01/28/el-instituto-de-evaluacion-desaparece-para-pacificar-al-pais-morena> Consulta:20/12/2023

Freedom House (2023) *Freedom in the Net. Mexico*. Disponible en: <https://freedomhouse.org/country/mexico/freedom-net/2023>. Consulta 08/08/2024

Freedom House (2024) *Freedom in the World. Mexico*. Disponible en: <https://freedomhouse.org/country/mexico/freedom-world/2024> Consulta 08/08/2024

Prueba PISA (2015) *Resultados de México*. Disponible en: <https://www.oecd.org/pisa/PISA-2015-Mexico.pdf>

Prueba PISA (2022) *Resultados México 2022*. Disponible en: https://www.oecd.org/pisa/publications/Countrynote_MEX_Spanish.pdf

Redacción (2019) *Órganos autónomos ineficientes y costosos*. México, *El Universal* <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/organos-autonomos-ineficientes-y-costosos-afirma-amlo>

Redacción AN. (2021) *Agrandaron el gobierno con órganos autónomos como el INAI, pero creció corrupción: AMLO*. *Aristegui Noticias* <https://aristeguinoticias.com/0712/mexico/agrandaron-el-gobierno-con-organos-autonomos-lllñ-el-inai-pero-crecio-corrupcion-amlo-enterate/>

UNESCO (2020) *Acceso a la información: una nueva promesa para el desarrollo*. Disponible en: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000374541>

Anexo 1

Proyecto de reforma constitucional que adhiere un nuevo título séptimo denominado *De los Órganos Constitucionales Autónomos*, recorriendo los actuales séptimo, octavo y noveno a octavo, noveno y décimo respectivamente, así como sus artículos.

Artículo 124. Toda entidad pública de carácter autónomo elevado a rango constitucional, no adscrita al Poder Ejecutivo, Legislativo o Judicial recibirá la denominación de Órgano Constitucional Autónomo con el fin de distinguirlo de las instituciones autónomas adscritas a alguno de los tres Poderes públicos; estos últimos recibirán la clasificación de *organismos*.

Artículo 125. Los Órganos Constitucionales Autónomos deberán establecer en el artículo constitucional correspondiente, el derecho humano fundamento de su creación.

Artículo 126. Las leyes reglamentarias de cada Órgano Constitucional Autónomo deberán emitirse considerando tanto el ordenamiento jurídico nacional como internacional vinculante en la materia. Lo anterior a fin de asegurar efectivos controles de constitucionalidad y convencionalidad.

Artículo 127. Los Órganos Constitucionales Autónomos diseñarán, implementarán y evaluarán programas de respeto, promoción, aseguramiento y protección al derecho humano al que haga referencia el artículo constitucional de su creación.

Artículo 128. Los Órganos Constitucionales Autónomos tendrán personalidad jurídica y patrimonio propios, así como autonomía administrativa, técnica, funcional, normativa y política.

Artículo 129. Los Órganos Constitucionales Autónomos serán instituciones colegiadas.

Artículo 130. La Ley reglamentaria de cada Órgano Constitucional Autónomo determinará la cantidad de años que durarán en su cargo el Presidente y los integrantes del órgano de gobierno.

Artículo 131. De los requisitos para integrar la Junta o Comisión Directiva:

- I. Los integrantes de las instancias directivas deberán poseer título profesional en alguna de las áreas de conocimiento afines al derecho humano tutelado por la institución autónoma.
- II. Los aspirantes a integrar las instancias directivas deberán demostrar conocimiento en el área del derecho humano en cuestión a través de la aplicación de un examen de conocimientos diseñado en conjunto por un Comité Técnico Consultor.
- III. Los aspirantes a integrar las instancias directivas deberán aprobar exámenes psicológicos y psicométricos diseñados por un comité de expertos en el área.
- IV. Los aspirantes a integrar las instancias directivas deberán cumplir con no haber sido Secretario de Estado, Fiscal General de la

República, senador, diputado federal o local, Gobernador de algún Estado o Jefe de Gobierno de la Ciudad de México en los tres años previos a la fecha de postulación.

- V. Los aspirantes deberán no tener afiliación activa con ningún partido político, ni haber militado ni haber sido consultor ni dirigente de un partido durante los tres años previos a la fecha de postulación.
- VI. Para los casos de Órganos Constitucionales Autónomos especializados en proteger y tutelar algún derecho económico, los aspirantes a ocupar cargos de dirección no deberán tener conflicto de interés ni haber laborado con algún actor económico que desarrolle sus actividades en el sector regulado por el Órgano durante un año previo a la fecha de nombramiento.

Artículo 132. De los requisitos para presidir la Junta o Comisión Directiva:

- VII. Los presidentes de las instancias directivas deberán poseer título profesional y postgrado en alguna de las áreas de conocimiento afines al derecho humano tutelado por la institución autónoma.
- VIII. Los aspirantes a presidir las instancias directivas deberán demostrar conocimiento en el área del derecho humano en cuestión a través de la aplicación de un examen de conocimientos diseñado en conjunto por un Comité Técnico Consultor.

- IX. Los aspirantes a presidir las instancias directivas deberán aprobar exámenes psicológicos y psicométricos diseñados por un comité de expertos en el área.
- X. Los aspirantes a presidir las instancias directivas deberán cumplir con no haber sido Secretario de Estado, Fiscal General de la República, senador, diputado federal o local, Gobernador de algún Estado o Jefe de Gobierno de la Ciudad de México en los seis años previos a la fecha de postulación.
- XI. Los aspirantes deberán no tener afiliación activa con ningún partido político, ni haber militado ni haber sido consultor ni dirigente de un partido durante los seis años previos a la fecha de postulación.
- XII. Para los casos de Órganos Constitucionales Autónomos especializados en proteger y tutelar algún derecho económico, los aspirantes a presidir tales instituciones no deberán tener conflicto de interés ni haber laborado con algún actor económico que desarrolle sus actividades en el sector regulado por el Órgano durante los dos años previos a la fecha de nombramiento.

Artículo 133. Los Presidentes de los órganos de gobierno podrán ser llamados a comparecencia por parte del Senado de la República y la Cámara de Diputados en los términos propios de sus atribuciones.

Artículo 134. Para la designación de los miembros del cuerpo de gobierno de un Órgano Constitucional Autónomo, la Cámara de Diputados

designará un Comité Técnico Consultor integrado por dos miembros de igual número de Órganos Constitucionales Autónomos afines con el derecho humano tutelado por aquel.

La ley reglamentaria de cada Órgano Constitucional Autónomo determinará los Órganos que enviarán miembros para integrar el Comité Técnico Consultor para la examinación de los aspirantes.

Los aspirantes deberán realizar su inscripción y registro ante el Comité.

El Comité diseñará, implementará y evaluará los exámenes de conocimientos, así como las evaluaciones psicométricas y psicológicas. Se seleccionarán quintetas de los mejores perfiles que se enviarán al Senado de la República, quienes entrevistarán a los aspirantes.

Los aspirantes serán aprobados por el Senado en sesión plenaria por mayoría calificada.

En caso de que las propuestas aprobadas por el Senado hayan sido desechadas en tres ocasiones consecutivas, corresponderá a la Suprema Corte Justicia de la Nación a los tres días naturales contados a partir de la fecha de la última votación la designación en sesión pública mediante la insaculación de las quintetas elaboradas por el Comité.

Artículo 135. Los Presidentes de los cuerpos directivos de cada Órgano Constitucional Autónomo serán electos de entre y por los miembros de dicho cuerpo. Lo anterior se realizará en sesión plenaria requiriendo mayoría calificada.

Artículo 136. Los Presidentes, así como los miembros del cuerpo directivo, podrán ser removidos por las faltas que determine la ley. Asimismo,

podrán ser sujetos a juicio político y responsabilidad administrativa. De confirmarse la comisión de tal falta, serán removidos e inhabilitados para el ejercicio de cualquier cargo en el sector público de manera vitalicia.

Transitorios

Artículo 1. Refórmense los artículos constitucionales correspondientes a cada Órgano Constitucional Autónomo de acuerdo con lo estipulado en el Título Séptimo de esta Constitución.

Artículo 2. Refórmense los artículos constitucionales referentes a las facultades del Senado de la República y la Cámara de Diputados, así como sus leyes orgánicas de conformidad con las disposiciones del Título Séptimo de esta Constitución.

Artículo 3. Refórmense las respectivas leyes reglamentarias de cada Órgano Constitucional Autónomo conforme a lo dispuesto en el Título Séptimo de esta Constitución.

Artículo 4. Las presentes disposiciones entrarán en vigor a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo 5. Renuévense los integrantes de los órganos de gobierno y las Presidencias a partir del siguiente proceso de selección de cada Órgano Constitucional Autónomo de conformidad con lo estipulado en el Título Séptimo de esta Constitución.



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

ACTA DE DISERTACIÓN PÚBLICA

No. 00189

Matrícula: 2183800493

LA INTERNACIONALIZACIÓN DEL SISTEMA POLITICO MEXICANO: LA AGENDA PARTIDARIA-LEGISLATIVA SOBRE LOS ORGANOS CONSTITUCIONALES AUTONOMOS (2000-2024)

En la Ciudad de México, se presentaron a las 16:00 horas del día 19 del mes de febrero del año 2025 en la Unidad Iztapalapa de la Universidad Autónoma Metropolitana, los suscritos miembros del jurado:

DR. ALBERTO ESCAMILLA CADENA
DR. RAUL FIGUEROA ROMERO
DR. VICTOR MANUEL ALARCON OLGUIN

Bajo la Presidencia del primero y con carácter de Secretario el último, se reunieron a la presentación de la Disertación Pública cuya denominación aparece al margen, para la obtención del grado de:


DOCTOR EN ESTUDIOS SOCIALES (PROCESOS POLÍTICOS)

DE: ATHOS GALLAGHAN GUTIERREZ GARCIA

y de acuerdo con el artículo 78 fracción IV del Reglamento de Estudios Superiores de la Universidad Autónoma Metropolitana, los miembros del jurado resolvieron:


A P R O B A R

Acto continuo, el presidente del jurado comunicó al interesado el resultado de la evaluación y, en caso aprobatorio, le fue tomada la protesta.



ATHOS GALLAGHAN GUTIERREZ GARCIA
ALUMNO

REVISÓ



MTRA. ROSALÍA SERRANO DE LA PAZ
DIRECTORA DE SISTEMAS ESCOLARES

DIRECTORA DE LA DIVISIÓN DE CSH



DRA. SONIA PÉREZ TOLEDO

PRESIDENTE



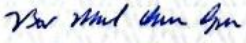
DR. ALBERTO ESCAMILLA CADENA

VOCAL



DR. RAUL FIGUEROA ROMERO

SECRETARIO



DR. VICTOR MANUEL ALARCON OLGUIN