

Dossier

La emergencia de las democracias desde abajo: ciudadanía y representación política en América Latina

Editores

Dr. José Luis Estrada Rodríguez

Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México.

Correo: jluis.estrada@correo.buap.mx

Dra. Angélica Mendieta Ramírez

Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

Correo: angelicamendietaramirez@gmail.com

Dr. Mauricio Andrés Álvarez Moreno

Universidad de Medellín, Colombia.

Correo: maualvarez@udemedellin.edu.com

Narrativa presidencial y desmantelamiento del INAI en un contexto de erosión democrática en México

Julio César Chavelas González¹

Universidad Autónoma de Guerrero

09291983@uagro.mx

México

Jesús Tovar Mendoza²

Universidad Autónoma del
Estado de México

jjtovarm@uaemex.mx

México

*Presidential Narrative and Dismantling of the INAI
in a Context of Democratic Erosion in Mexico*

Recibido: 11 de noviembre de 2025

Aceptado: 3 de diciembre de 2025

Resumen

¹⁾ Doctorante en el Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados “Ignacio Manuel Altamirano” (IIEPA-IMA) de la Universidad Autónoma de Guerrero (UAGro). <https://orcid.org/0009-0009-9564-6851>

²⁾ Profesor-Investigador de la Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades (CICSyH) de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMEX). <https://orcid.org/0000-0002-5675-0439>

Este artículo analiza la eliminación del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) en México mediante un enfoque mixto que combina análisis de discurso presidencial (2018–2025) y evaluación preliminar del desempeño del órgano sustituto. A partir de los marcos de democracia delegativa y erosión democrática, se examinan tres dimensiones: la construcción narrativa, la transformación institucional y los efectos operativos posteriores. El estudio sistematiza 187 intervenciones presidenciales y clasifica sus marcos discursivos, identificando predominio de patrones deslegitimadores y anti-establishment frente a argumentos técnicos. Asimismo, documenta

un escalamiento de menciones negativas que antecede la reforma constitucional de 2024. En el plano operativo, se observan diferencias entre el desempeño del INAI y el del órgano sustituto en la resolución de recursos de revisión. Los hallazgos muestran correspondencias con etapas teóricas de erosión democrática, en las que la deslegitimación discursiva, la reconfiguración legal y la reducción de capacidades institucionales se articulan en un proceso coherente. Este caso provee evidencia concreta sobre una faceta clave de la erosión democrática: el debilitamiento de los mecanismos de accountability horizontal. Asimismo, establece lineamientos para futuros estudios comparados.

Palabras clave

Accountability horizontal, erosión democrática, INAI, transparencia, narrativa presidencial.

Abstract

This article analyzes the elimination of the Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) in Mexico by means of a mixed approach that combines the analysis of the presidential discourse (2018–2025) and the preliminary evaluation of the performance of the substitute organ. Using the frameworks of delegative democracy and democratic erosion, this study examines three dimensions: narrative construction, institutional transformation, and subsequent operational effects. It systematizes 187 presidential interventions and classifies their discursive frameworks, identifying a predominance of delegitimizing and anti-establishment patterns over technical arguments. Furthermore, it documents an escalation of negative mentions preceding the 2024 constitutional reform. At the operational level, differences are observed between the performance of the INAI and that of its substitute body in resolving appeals. The findings show correlations with theoretical stages of democratic erosion, in which discursive delegitimization, legal reconfiguration, and the reduction of institutional capacities are articulated in a coherent process. This case provides concrete evidence of a key facet of democratic erosion: the weakening of horizontal accountability mechanisms. It also establishes guidelines for future comparative studies.

Keywords

Horizontal accountability, democratic erosion, INAI, transparency, presidential narrative.

Introducción

El 6 de junio de 2022, el presidente de México Andrés Manuel López Obrador (AMLO) afirmó que “el diseño de autonomía de la fiscalía es el equivalente a todos los órganos autónomos que fueron creando para dejar sin poder, o rodear por completo al presidente”. Meses después reiteró que estos organismos “no hacen nada en beneficio del pueblo”, enmarcando a las instituciones de control democrático no como herramientas de supervisión legítima, sino como obstáculos. Esta narrativa expresa una concepción del poder ejecutivo donde los contrapesos institucionales son vistos como barreras injustificadas al mandato popular/presidencial. El objetivo de este artículo es analizar una de las dimensiones del proceso de erosión democrática en curso: el debilitamiento de la accountability horizontal derivado de la eliminación del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). Su desaparición no constituye un hecho aislado, sino que se inserta en una reconfiguración institucional más amplia que abarca la reforma al Poder Judicial (2024), la supresión de otros organismos autónomos —como COFECE, IFT y CONEVAL— y la creciente concentración de poder en el Ejecutivo federal. En conjunto, estos cambios afectan simultáneamente diversos mecanismos de accountability horizontal (O’Donnell, 1998).

El INAI se da como caso de estudio porque representa un tipo específico y moderno de contrapeso institucional. Como garante del derecho de acceso a información pública, el INAI operaba como un mecanismo de accountability horizontal vinculado a un derecho humano reconocido. Su análisis permite ejemplificar cómo la erosión democrática inicia por la afectación la estructura institucional y termina con el ejercicio efectivo de derechos fundamentales. Este estudio no argumenta que el INAI sea fundamentalmente diferente de otros órganos autónomos eliminados. Por el contrario, asume que forma parte de un patrón consistente con la literatura de debilitamiento de controles al poder. La contribución radica en documentar en detalle—desde construcción

narrativa hasta impacto operativo—cómo opera este proceso en un caso específico, proporcionando base para análisis comparado futuro de múltiples órganos.

Por lo anterior, es necesario preguntar ¿en qué medida el proceso de eliminación del INAI se ajusta a los patrones descritos en la literatura sobre democracia delegativa y erosión democrática? Específicamente: ¿qué tipo de construcción narrativa precede a la eliminación de este contrapeso institucional, y qué consecuencias operativas produce su subordinación al Ejecutivo?

Marco teórico. Accountability horizontal

El concepto de accountability horizontal, desarrollado por Guillermo O'Donnell (1998), es el punto de partida para comprender la eliminación del INAI como un caso de erosión institucional. O'Donnell define la accountability horizontal como la existencia de agencias estatales con autoridad legal y capacidad fáctica para emprender acciones de control y acciones frente a a otros órganos estatales (O'Donnell, 1998).

Esta definición incorpora tres elementos constitutivos. Primero, la existencia de autoridad legal, es decir, facultades formalmente establecidas para ejercer funciones de supervisión y control. Segundo, la disposición fáctica, que alude a la capacidad real de actuar, lo cual presupone un grado suficiente de autonomía política frente a otros poderes. Tercero, la capacidad operativa, entendida como la disponibilidad de recursos técnicos, humanos y financieros que permitan a las agencias cumplir efectivamente sus atribuciones legales (O'Donnell, 1998).

O'Donnell señala que la accountability horizontal opera a través de “redes de agencias” que incluyen —“en la cúspide del sistema legal constitucional”— a un Poder Judicial comprometido con esta función (O'Donnell, 1998). Esta visión relacional es fundamental, pues ninguna agencia por sí misma puede garantizar una rendición de cuentas efectiva; se requiere un entramado institucional en el que múltiples organismos ejerzan supervisión recíproca o simultánea, y en el que el Poder Judicial actúe como garante último del control legal.

En este marco, el INAI constituía una agencia de accountability horizontal porque contaba con un mandato constitucional para resolver recursos de revisión, disponía de autonomía frente al Poder Ejecutivo —lo que le otorgaba capacidad fáctica para actuar sin interferencias— y poseía capacidad operativa suficiente para procesar, en promedio, alrededor de 900 solicitudes diarias (MCCI, 2024). La sustitución del instituto por un órgano subordinado plantea serias dudas sobre la continuidad de estos tres elementos esenciales.

O'Donnell distingue, además, entre dos formas de ilegalidad que la accountability horizontal busca prevenir: la transgresión y la corrupción. La transgresión “ocurre cuando una agencia estatal invade ilegalmente la autoridad de otra” (O'Donnell, 1998, p. 34), mientras que la corrupción “consiste en las ventajas ilícitas que un funcionario público obtiene para sí mismo y/o sus asociados” (O'Donnell, 1998, p. 34). Esta distinción resulta particularmente útil para el análisis del caso del INAI, ya que su eliminación puede interpretarse como una posible forma de transgresión. Su transformación en órgano subordinado al Ejecutivo plantea, desde este marco teórico, interrogantes sobre la persistencia de los tres elementos constitutivos de accountability horizontal efectiva.

Democracia delegativa

El concepto de democracia delegativa, también desarrollado por Guillermo O'Donnell (1994), describe regímenes donde las elecciones democráticas coexisten con prácticas que debilitan la institucionalidad republicana. O'Donnell distingue entre democracia representativa—donde la autoridad ejecutiva está sujeta a controles horizontales—y democracia delegativa, caracterizada por concentración presidencial y debilitamiento de mediaciones institucionales.

Para O'Donnell (1994), la democracia delegativa es un subtipo de régimen democrático caracterizado por tres rasgos centrales. En primer lugar, se sustenta en una lógica plebiscitaria según la cual el presidente es concebido como la encarnación de la voluntad nacional y el principal intérprete de sus intereses. Bajo esta premisa, el mandato electoral tiende a presentarse como autorización política prácticamente ilimitada, lo que permite justificar

transformaciones institucionales apelando directamente al respaldo obtenido en las urnas. Este elemento produce un marco plebiscitario, en el que la legitimidad de reformas estructurales se deriva de la supuesta conexión directa entre el presidente y el pueblo.

En segundo lugar, la democracia delegativa se caracteriza por una devaluación de las mediaciones institucionales. Desde esta lógica, instituciones como el Poder Judicial o los congresos tienden a ser concebidas como trabas al ejercicio del mandato presidencial, más que como contrapesos necesarios en una democracia constitucional (O'Donnell, 1994). La *accountability* ante estos órganos se interpreta, por tanto, como una limitación indebida a la autoridad delegada mediante la elección. Esta característica produce dos patrones discursivos: el marco anti-establishment, donde instituciones se caracterizan como privilegios de élites; y el marco de deslegitimación institucional, donde se cuestiona directamente su utilidad o autoridad.

En tercer lugar, aunque relacionado con la lógica plebiscitaria, la democracia delegativa se distingue por un mayoritarismo extremo. Las elecciones limpias producen una mayoría que, en esta visión, otorga al presidente la autoridad para convertirse en intérprete exclusivo de los “intereses superiores” de la nación. A diferencia del pluralismo representativo, en el que la voluntad electoral está limitada por controles constitucionales y contrapesos permanentes, el mayoritarismo delegativo concibe la victoria en las urnas como un mandato para reconfigurar el orden institucional en su conjunto.

La relación entre democracia delegativa y erosión de la *accountability* horizontal es de carácter estructural. Si las agencias de control aparecen como obstáculos o impedimentos a la autoridad presidencial, su debilitamiento o eliminación puede presentarse como la remoción legítima de obstáculos al cumplimiento del mandato popular.

Esta dinámica favorece procesos de transgresión institucional previamente descritos: la subordinación de órganos autónomos al Ejecutivo altera el equilibrio de poderes mediante la eliminación de controles diseñados para limitar la autoridad presidencial. De estas características teóricas se derivan tres marcos discursivos delegativos:

Tabla 1. Marcos discursivos delegativos³

Marco	Definición Operacional	Indicadores
Plebiscitario	Invocación del mandato electoral como autorización para reconfigurar instituciones.	Referencias explícitas a: elección, mandato popular, voluntad del pueblo expresada en urnas, “el pueblo decidió”, legitimidad electoral
Anti-establishment	Caracterización de instituciones como privilegios de élites o intereses creados contrarios al pueblo.	Referencias explícitas a: élites, privilegios, mafia del poder, régimen anterior, neoliberalismo, corrupción estructural, captura institucional
Deslegitimación Institucional	Cuestionamiento directo de utilidad o legitimidad institucional.	Afirmaciones sobre: ineffectividad “no sirven”, inutilidad “no hacen nada” “Son corruptos”.

Fuente: elaboración propia a partir de O’Donnell (1994, 1998).

Erosión Democrática

El concepto de erosión democrática se distingue de otros términos sobre retroceso democrático (democratic backsliding, desconsolidación, declive o retroceso) por el rol central atribuido a la agencia política en el deterioro institucional (Kneuer, 2023). Así, mientras los conceptos anteriores enfatizan procesos estructurales o pérdida gradual de legitimidad, la erosión democrática coloca a los actores políticos como protagonistas deliberados del desmantelamiento institucional.

Kneuer sostiene que la erosión democrática es un proceso gradual e incremental impulsado por líderes electos que actúan mediante mecanismos legales o aparentemente legales –sin embargo, antidemocráticos–. Su aporte central reside en destacar la dimensión agencial: “estos líderes son agentes de cambio que deliberada y activamente se esfuerzan por desmantelar las reglas democráticas del juego” (2023, p. 841). Esta perspectiva identifica tres condiciones necesarias para que la erosión ocurra: En primer lugar, poseer el poder para modificar las reglas, segundo tener la intención de hacerlo y tercero contar con la capacidad organizativa para movilizar seguidores que faciliten su implementación (2021, p. 1447).

³ Estos marcos se contrastan con marcos no-delegativos: Contextual: menciones a cambios institucionales, Técnico: referencias neutras a procesos administrativos sin carga política; Eficiencia: argumentos sobre ahorro de recursos sin invocar lógica delegativa; Legitimidad democrática: expresiones de respeto institucional, opuestas a la lógica delegativa.

Más allá de la intencionalidad, Kneuer subraya la importancia del compromiso normativo con la democracia como factor distintivo: los agentes erosivos no solo carecen de este compromiso, sino que deliberadamente se apartan de él o intentan fortalecer normas alternativas liberales. A partir de esta premisa, la autora identifica una secuencia característica en los procesos de erosión democrática:

- 1) Movilización y legitimación del proyecto de cambio, mediante construcción de narrativas que deslegitiman el orden institucional existente.
- 2) Elección como punto de partida legal y legítimo, que proporciona mandato democrático formal.
- 3) Reconfiguración del balance de poderes y neutralización de instancias de control, fase donde se modifican o eliminan instituciones de accountability horizontal.
- 4) Aseguramiento de la persistencia en el poder, mediante cambios que facilitan reelección o continuidad del proyecto político.
- 5) Limitación de libertades civiles, etapa avanzada donde se restringe el espacio público y a la oposición.

Esta secuencialidad refuerza el carácter intencional y estratégico del proceso. No se trata de un deterioro accidental sino de una trayectoria predecible donde cada etapa prepara la siguiente. La erosión comienza con narrativas que preparan el terreno discursivo (etapa 1), obtiene legitimación mediante victoria electoral (etapa 2), procede a reconfigurar instituciones (etapa 3), y solo entonces avanza hacia fases más abiertamente autoritarias (etapas 4-5) de permanencia en el poder y restricción de derechos y libertades.

El caso de la eliminación del INAI es especialmente adecuado para su análisis mediante este marco, debido a distintas razones. Primero, el proceso ocurre en un contexto democrático con elecciones competitivas y limpias, condición necesaria para la erosión democrática según Kneuer. Segundo, la modificación se realiza mediante una reforma constitucional legal, una característica de erosión democrática *vis a vis* a un caso de golpe de estado explícito. En tercer lugar, resulta posible examinar el proceso en clave secuencial: partiendo de las narrativas crí-

ticas desarrolladas entre 2018 y 2023, hasta llegar a la reforma implementada tras la consecución de una mayoría calificada en 2024-2025, lo que habilita la evaluación de su congruencia con las etapas propuestas en la teoría.

La pregunta principal es si el proceso responde a motivaciones técnicas legítimas, como la constatación de una ineficiencia institucional genuina, la existencia de presiones fiscales o la necesidad de reformas administrativas, o si, por el contrario, se ajusta a los patrones de erosión deliberada conceptualizados en la literatura teórica.

En suma, el análisis del caso mexicano se enriquece al situarlo en el contexto más amplio de los procesos de retroceso democrático (*democratic backsliding*) en América Latina. Si bien el concepto de democracia delegativa de O'Donnell surgió para caracterizar a los regímenes de la década de 1990, autores como Mainwaring (2018) y Weyland (2020) han argumentado que sus dinámicas centrales (la concentración de poder y el desprecio por los contrapesos) resurgieron con fuerza en la segunda década del siglo XXI bajo nuevas formas.

El presente estudio comparte con esta literatura la preocupación por el desmantelamiento incremental de las instituciones de rendición de cuentas, pero aporta una singularidad al centrarse en un mecanismo de *accountability* horizontal específico y técnico—el acceso a la información— y al documentar empíricamente la secuencia narrativa que precede a su desaparición. Esto permite observar no solo el qué del retroceso, sino el cómo se construye discursivamente su justificación.

Hipótesis

Si la eliminación del INAI forma parte de un proceso de erosión democrática impulsado mediante lógicas delegativas (O'Donnell, 1994; Kneuer, 2023), deberían observarse patrones empíricos consistentes con la secuencia narrativa e institucional descrita por estas teorías. El escalamiento temporal de menciones críticas al INAI durante 2018-2024, es consistente con la primera etapa de Kneuer (2023, p. 842): “movilización y legitimación del proyecto de cambio” mediante narrativas que deslegitiman el orden institucional existente.

Si el proceso es deliberado y estratégico, las menciones críticas mostrarán intensificación sistemática que prepara un terreno discursivo para cambio formal. Las intervenciones presidenciales enfatizarán deslegitimación política del INAI (cuestionamiento de utilidad, caracterización como privilegio de élites) más que evaluación técnico-administrativa. Esto es consistente con la lógica donde “la accountability ante instituciones aparece como mero impedimento” (O’Donnell, 1994, p. 60). Se esperaría un predominio de marcos delegativos (plebiscitario, anti-establishment, deslegitimación) sobre marcos técnicos (eficiencia, procesos) en proporción significativa.

La teoría de democracia delegativa sugiere una secuencia lógica: primero invocación del mandato popular (plebiscitario), luego caracterización como privilegio (anti-establishment), finalmente cuestionamiento de utilidad (deslegitimación). Sin embargo, dado que la narrativa transformadora general fue construida antes del año 2018 (campañas 2006, 2012, 2018), es posible que la deslegitimación de contrapesos específicos opere sin necesidad de invocar mandato electoral explícitamente para cada caso. La distribución de marcos delegativos permitirá evaluar esta expectativa.

Si el proceso responde a consideraciones técnicas genuinas (eficiencia administrativa, disfunción institucional), se esperaría: (a) predominio de argumentación técnica sobre delegativa, (b) evidencia objetiva de deterioro institucional del INAI, (c) mantenimiento o mejora de desempeño operativo post-reforma. La ausencia de estos patrones favorecería una interpretación de erosión democrática deliberada.

Metodología

Esta investigación adopta un enfoque mixto que combina análisis de contenido, sistematización cuantitativa y revisión documental. El diseño metodológico busca evaluar empíricamente las dimensiones planteadas en las hipótesis: escalamiento discursivo, marcos delegativos, sentimiento y efectos operativos.

Fase 1: Recolección del Corpus

Se descargaron las versiones estenográficas de las conferencias matutinas presidenciales (2018-2025) desde el repositorio público

4) <https://github.com/NOSTRODATA>.

NOSTRODATA⁴, el cual compila sistemáticamente las transcripciones oficiales de “La Mañanera” (NOSTRODATA, s.f.-a) y “La Mañanera del Pueblo” (NOSTRODATA, s.f.-b). Mediante procesamiento automatizado en Google Colab utilizando Python, se identificaron 338 segmentos que contenían menciones de los términos clave (“INAI”, “transparencia”, “organismos autónomos”). Se excluyeron intervenciones de funcionarios e interlocutores que no constituyen declaraciones presidenciales directas.

Fase 2: Clasificación Asistida por Inteligencia Artificial

Las intervenciones fueron procesadas mediante CLAUDE a través de Google Colab, utilizando técnicas de análisis de contenido sin programación (no-code). Se diseñaron *prompts* estructurados que instruyeron al modelo de lenguaje a identificar y clasificar marcos discursivos derivados de la teoría de democracia delegativa de O’Donnell (1994). Este proceso generó un esquema inicial de seis marcos discursivos con sus definiciones operacionales, ver Tabla 2.

Sin embargo, la clasificación automatizada produjo resultados insatisfactorios. Claude clasificó únicamente 214 casos de las 338 menciones originales (excluyendo automáticamente 124), y de estos 214 casos clasificados, la mayoría fueron categorizados como “Otros” debido a la complejidad del discurso presidencial, la presencia de múltiples marcos simultáneos en una misma intervención, y la naturaleza implícita de muchos elementos discursivos.

Tabla 2. Marcos discursivos versión híbrida

Marco	Definición Operacional
Plebiscitario	Referencias explícitas a: elección, mandato popular, voluntad del pueblo expresada en urnas o legitimidad electoral.
Antiestablishment	Referencias a: élites, privilegios, mafia del poder, régimen anterior, neoliberalismo, corrupción estructural, captura institucional.
Deslegitimación Institucional	Afirmaciones sobre: ineffectividad, inutilidad, obstaculización al proyecto, cuestionamiento de autoridad.
Narrativa histórica	Contextualización dentro de transformación nacional.
Técnico/Eficiencia	Argumentos sobre procesos administrativos y ahorro.
Legitimidad Democrática	Referencias a legalidad, respeto institucional y no intervención.
Otros	Lo que no pudo clasificarse de forma automatizada.

Fuente: elaboración propia.

Fase 3: Refinamiento de Categorías y Validación Manual

Dado que la clasificación automatizada no produjo resultados satisfactorios, se procedió a refinar el esquema clasificatorio, ver Tabla 3 y realizar una codificación manual del corpus completo.

El refinamiento incluyó: (1) renombrar “Narrativa Histórica” a “Contextual” para neutralizar carga ideológica; (2) desagregar “Eficiencia/Costo” en “Técnico” y “Eficiencia” para mayor precisión analítica; (3) mantener “Legitimidad Democrática” que registró casos de menciones tempranas sobre respeto a la autonomía.

Se retomaron las 338 menciones originales y se procedió a una codificación manual del corpus completo conforme al esquema refinado. Dado que las intervenciones presidenciales suelen articular diversas estrategias discursivas de manera simultánea, se estableció como criterio metodológico la asignación de un único marco discursivo predominante por intervención, con el fin de evitar la sobreestimación de categorías específicas y garantizar un análisis cuantitativo más sólido.

Tabla 3. Marcos discursivos refinados

Marco	Definición Operacional
Plebiscitario	Referencias explícitas a: elección, mandato popular, voluntad del pueblo expresada en urnas, “el pueblo decidió”, legitimidad electoral.
Antiestablishment	Referencias a: élites, privilegios, mafia del poder, régimen anterior, neoliberalismo, corrupción estructural, captura institucional.
Deslegitimación Institucional	Afirmaciones sobre: ineffectividad (“no sirven”), inutilidad (“no hacen nada”), obstaculización (“frenan la transformación”), cuestionamiento de autoridad.
Contextual	Referencias sobre el contexto del cambio institucional.
Técnico	Argumentos sobre procesos administrativos y operativos.
Eficiencia	Argumentos sobre ahorro de recursos y costos.
Legitimidad Democrática	Referencias a legalidad, respeto institucional y no intervención.

Fuente: elaboración propia.

La determinación del marco predominante implicó nuestra valoración interpretativa sobre cuál elemento discursivo constituía el argumento central o el énfasis principal de cada intervención. Este proceso, si bien introduce un componente de subjetividad interpretativa, permite mantener la coherencia de la unidad de análisis y evitar la inflación artificial de frecuencias que distorsionaría los análisis cuantitativos posteriores.

El corpus inicial de 338 menciones fue sometido a un riguroso proceso de validación que resultó en la exclusión de 151 casos (44.7%) por los siguientes criterios:

- 1) Intervenciones sin identificación clara: Casos donde no era posible identificar con certeza si la referencia se hacía al INAI.
- 2) Intervenciones sobre otros organismos autónomos: Casos donde, al revisar la versión estenográfica completa del día correspondiente, se identificó que la referencia era a otro organismo autónomo distinto al INAI.

3) Intervenciones de otros interlocutores: Fragmentos donde la voz correspondía a funcionarios, periodistas u otros participantes, no al presidente.

Cabe señalar que no se excluyeron declaraciones repetitivas o similares entre sí, ya que la reiteración de argumentos constituye en sí misma un patrón relevante para documentar narrativas de desprestigio institucional, las cuales son por naturaleza repetitivas y acumulativas.

Asimismo, las menciones de carácter contextual o tangencial fueron incorporadas dentro del marco *Contextual* en lugar de ser excluidas, en la medida en que contribuyen a situar la transformación institucional dentro de la narrativa de la denominada “Cuarta Transformación”.

Este proceso de limpieza y precisión redujo el corpus a 187 casos validados que cumplen con criterios estrictos de relevancia, originalidad y claridad interpretativa. Si bien esta depuración reduce el tamaño de la muestra, fortalece sustancialmente la validez interna del análisis al eliminar ruido y garantizar que cada caso represente una intervención presidencial sustantiva sobre el INAI.

Fase 4: Seguimiento de Impacto Operativo

Se documentaron indicadores de desempeño del INAI para el periodo 2018–2024 utilizando las series históricas incluidas en el Informe de Labores 2024, y se monitoreó el funcionamiento de “Transparencia para el Pueblo” (mayo–agosto 2025) mediante reportes de organizaciones de la sociedad civil especializadas (Artículo 19, FUNDAR, MCCI) y datos oficiales disponibles.

Limitaciones

La investigación presenta cuatro limitaciones metodológicas:

1) Proximidad temporal: el periodo de observación posterior a la reforma es breve, lo que limita la evaluación de patrones de largo plazo.

2) Disponibilidad de datos: la información operativa del nuevo órgano es parcial y está en actualización.

3) Subjetividad en la codificación: aunque la clasificación manual

es más precisa que la automatizada, implica juicio interpretativo en la asignación del marco predominante.

4) Sesgo de plataforma: se reconoce un sesgo inherente al utilizar exclusivamente las conferencias matutinas. No obstante, es crucial contextualizar la naturaleza de este espacio. Las “mañaneras” constituyen el principal foro de comunicación política directa del presidente en México, con una audiencia masiva y una cobertura mediática amplia. Su estructura monológica y su función de establecimiento de la agenda pública las convierten en un lugar privilegiado para observar la construcción intencional de narrativas oficiales (Sánchez, 2021). Por lo tanto, si bien el corpus no captura la totalidad del discurso presidencial, representa de manera óptima el discurso estratégico y orientador dirigido a moldear la opinión pública y justificar las transformaciones institucionales, que es el foco de este estudio.

Para asegurar la confiabilidad del proceso de codificación manual y atenuar la subjetividad inherente al asignar un único marco predominante, se realizó una prueba de confiabilidad intercodificadores en una muestra de 37 declaraciones, ciego a las hipótesis del estudio. Los resultados, medidos a través de una prueba de concordancia simple, mostraron un 83.8% de acuerdo en la categoría de Marco (31 de 37 casos) y un 86.5% en la categoría de Sentimiento (32 de 37 casos). El índice de concordancia calculado mediante el coeficiente Kappa de Cohen fue de 0.85, lo que indica un nivel de acuerdo “casi perfecto” según la escala de Landis y Koch (1977). Las discrepancias fueron resueltas mediante discusión entre los codificadores, refinando aún más las definiciones operacionales. Este procedimiento robustece la validez de la clasificación y la consistencia entre codificadores y respaldan la confiabilidad de la clasificación utilizada en el análisis del discurso presidencial sobre el INAI y los organismos autónomos.

Resultados

La revisión de 187 intervenciones presidenciales validadas (2018–2025) permite presentar hallazgos empíricos en cuatro dimensio-

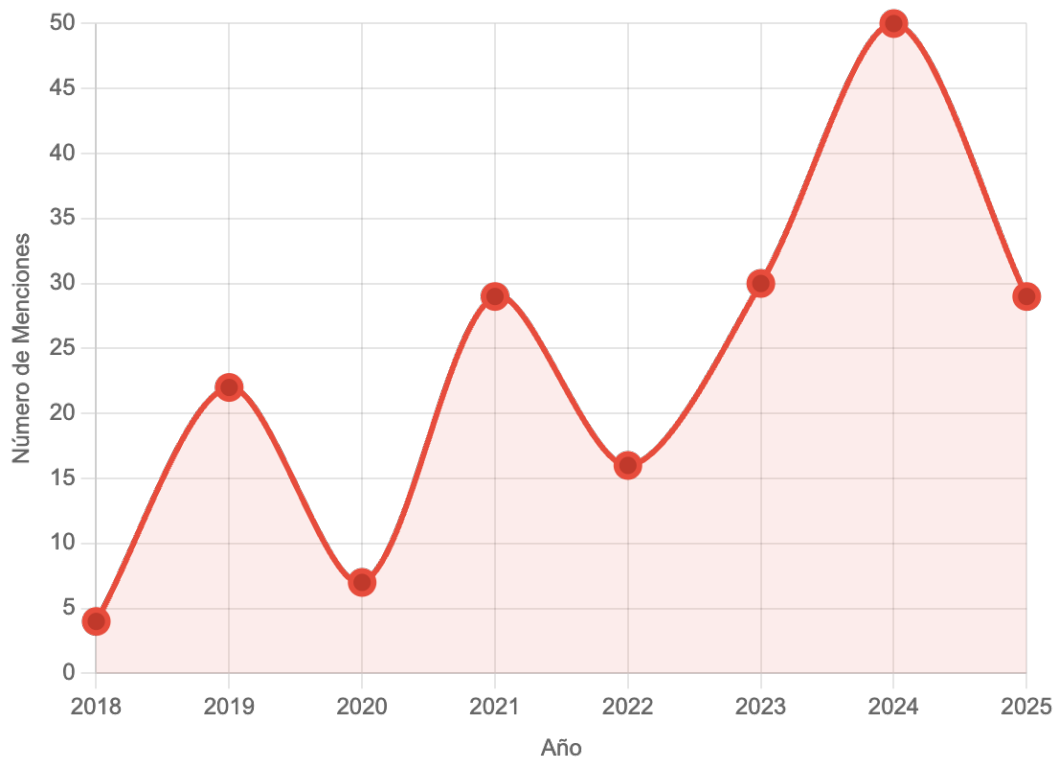
nes: escalamiento temporal; distribución de marcos discursivos; análisis de sentimiento; e indicadores operativos del INAI y de su órgano sustituto.

Tabla 4. Escalamiento temporal

Año	Menciones	Variación
2018	4	Base
2019	22	+450%
2020	7	-68%
2021	29	+314%
2022	16	-45%
2023	30	+88%
2024	50	+67% año de reforma
2025	29	Periodo post reforma

Fuente: elaboración propia. Incremento total de +1150% entre 2018 y 2024.

Figura 1. Escalamiento de Menciones Presidenciales al INAI (2018-2025)



Fuente: elaboración propia basado en análisis de 187 intervenciones presidenciales públicas (2018-2025) durante las conferencias matutinas. Repositorio Nostrodata.

En primer lugar, encontramos una tendencia general ascendente, tal como se observa en la tabla 4 y la figura 1. El valor mínimo corresponde al inicio del sexenio (2018) y el máximo, al año de aprobación de la reforma constitucional (2024). Las fluctuaciones de los años 2020 y 2022 reflejan variaciones anuales, pero no alteran la trayectoria ascendente en el periodo completo. Segundo, la caída de 2020 es consistente con factores exógenos. La reducción de menciones de 22 (2019) a 7 (2020) coincide con el contexto de la pandemia por COVID-19, que dominó la agenda presidencial y desplazó temporalmente otros temas. La recuperación observada en 2021 (29 menciones) y la continuidad del incremento posterior sugieren que dicha caída fue coyuntural, más que indicativa de un cambio en la importancia narrativa asignada al INAI.

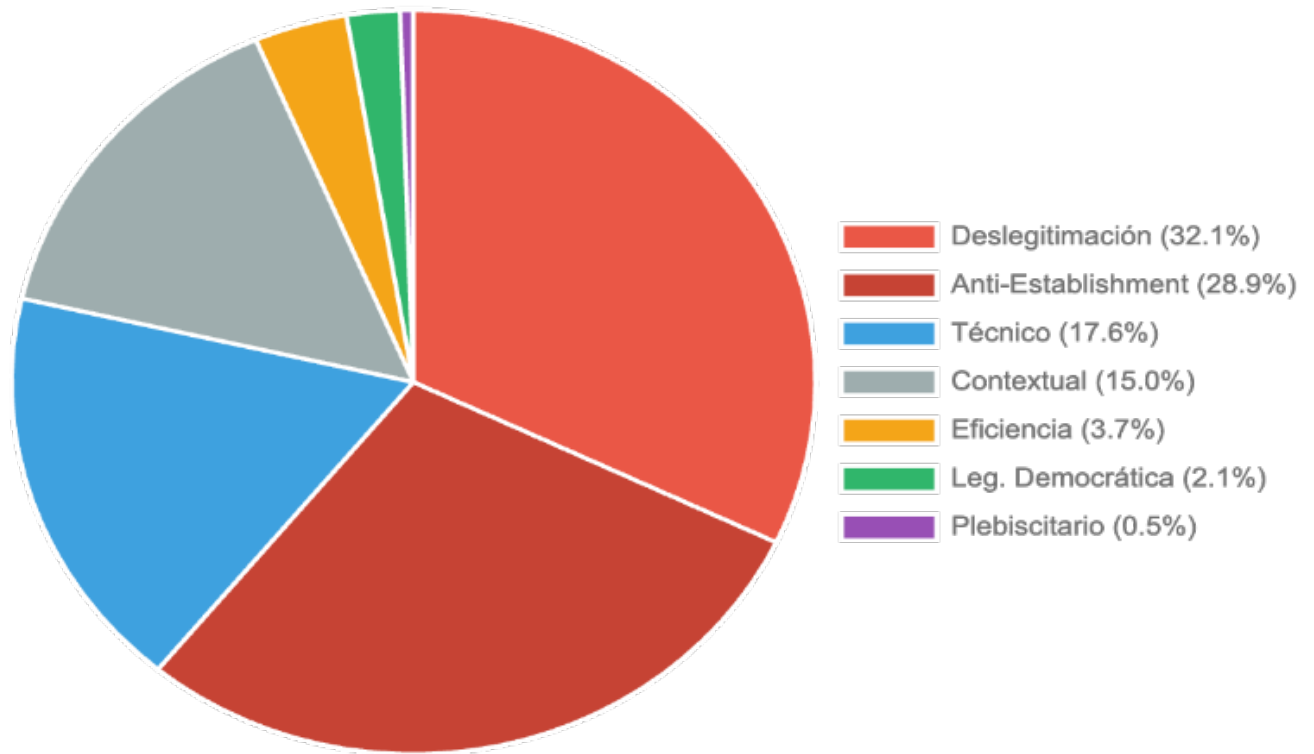
Tercero, el pico registrado en 2024 coincide con el proceso de reforma constitucional. El máximo histórico de 50 menciones se produce en el mismo año en que se aprueba la eliminación del INAI (diciembre de 2024). Esta coincidencia temporal puede interpretarse como consistente con una intensificación discursiva asociada al cambio institucional, más que como un aumento retórico aislado.

La secuencia temporal de la transición presidencial aporta indicios adicionales de esta dinámica. Claudia Sheinbaum asumió la presidencia el 1 de octubre de 2024 con una mayoría calificada obtenida en las elecciones de junio de ese año⁵. Ochenta días después, el 20 de diciembre de 2024, se aprobó la reforma constitucional que elimina el INAI y, para 2025, se inició la implementación del nuevo esquema institucional denominado Transparencia para el Pueblo. La proximidad entre estos eventos es compatible con la hipótesis de continuidad estratégica entre el discurso presidencial y la transformación institucional subsecuente.

El análisis de la distribución de estos marcos discursivos indica que los marcos de deslegitimación política aparecen con mayor frecuencia que los marcos de evaluación técnica:

⁵ En la elección de junio 2024, Claudia Sheinbaum obtuvo la victoria con cerca del 60% de votos, y la coalición oficialista logró mayoría calificada en ambas cámaras del Congreso, lo que habilitó reformas constitucionales (INE, 2024). Este resultado generó debate sobre la legitimidad de la mayoría calificada debido a que la sobrerrepresentación excedía el límite constitucional del 8% (Murayama, 2024), aunque opera dentro del marco constitucional vigente según interpretación del TEPJF

Figura 2. Distribución de Marcos Discursivos (n=187)



Fuente: elaboración propia basado en análisis de 187 intervenciones presidenciales públicas (2018-2025) durante las conferencias matutinas. Repositorio Nostrodata. Nota: Los marcos delegativos (Deslegitimación + Anti-Establishment + Plebiscitario) representan 61.5% del total, superando a los marcos técnicos (17.6%) en una proporción de 3.48:1.

Análisis

Las gráficas muestran que los marcos delegativos son considerablemente más frecuentes que los marcos técnicos, con una proporción de 2.88 a 1. Dentro de esta distribución, destacan varios patrones.

En primer lugar, el marco de eficiencia aparece de manera marginal. Solo 7 de las 187 intervenciones (3.7%) aluden a ahorro de costos o eficiencia administrativa, lo que contrasta con la presencia mucho mayor de marcos delegativos (115 intervenciones), equivalentes a una proporción de 16.4 a 1.

En segundo lugar, el marco más recurrente es el de deslegitimación institucional directa. Este tipo de enunciados concentra el 32.1% de las intervenciones e incluye expresiones en las que se cuestiona la utilidad o funcionamiento del INAI, como “no sirven” o “no hacen nada”.

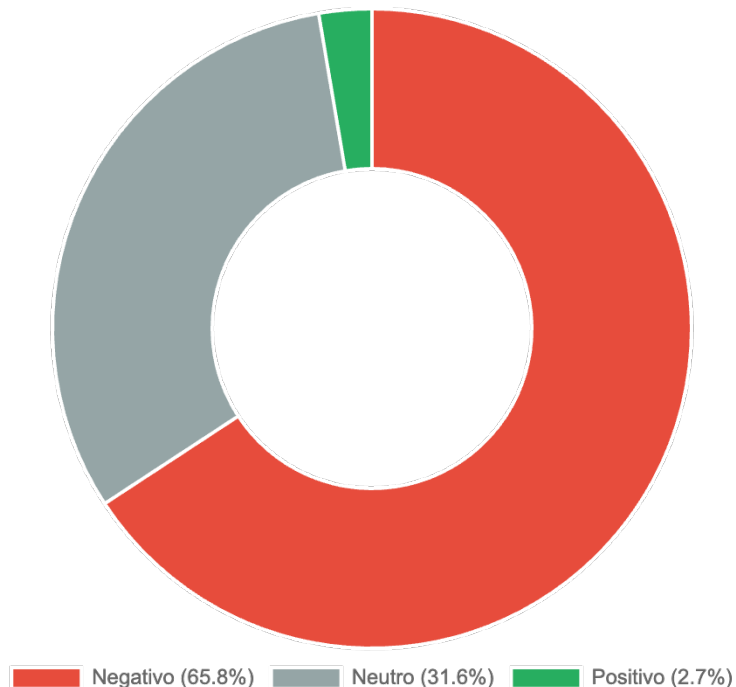
En tercer lugar, el segundo marco más frecuente es el anti-establishment (28.9%). En estas intervenciones, el INAI se asocia con

élites o grupos privilegiados mediante referencias a “intereses creados”, “mafia del poder”, “establishment” o el “periodo neoliberal”.

Finalmente, el marco plebiscitario aparece prácticamente ausente: solo se identifica una intervención que recurre a argumentos relacionados con mandato electoral o representación popular. En conjunto, la distribución observada se concentra principalmente en tres patrones: deslegitimación directa (32.1%), anti-establishment (28.9%) y eficiencia (3.7%).

En relación con el tono general de las intervenciones, el análisis de sentimiento de las 187 declaraciones identificadas muestra un predominio claro de valoraciones negativas hacia el INAI. En total, se registraron 123 casos de sentimiento negativo (65.8%), 59 casos de sentimiento neutro (31.6%) y únicamente 5 casos de sentimiento positivo (2.7%), tal como se muestra en la figura 3. Vale decir, que más de la mitad de las intervenciones expresan una valoración negativa, mientras que las valoraciones positivas son marginales. La relación entre sentimiento negativo y positivo es de 24.6 a 1, lo que refleja una concentración marcada en un solo tipo de valoración.

Figura 3. Sentimiento general



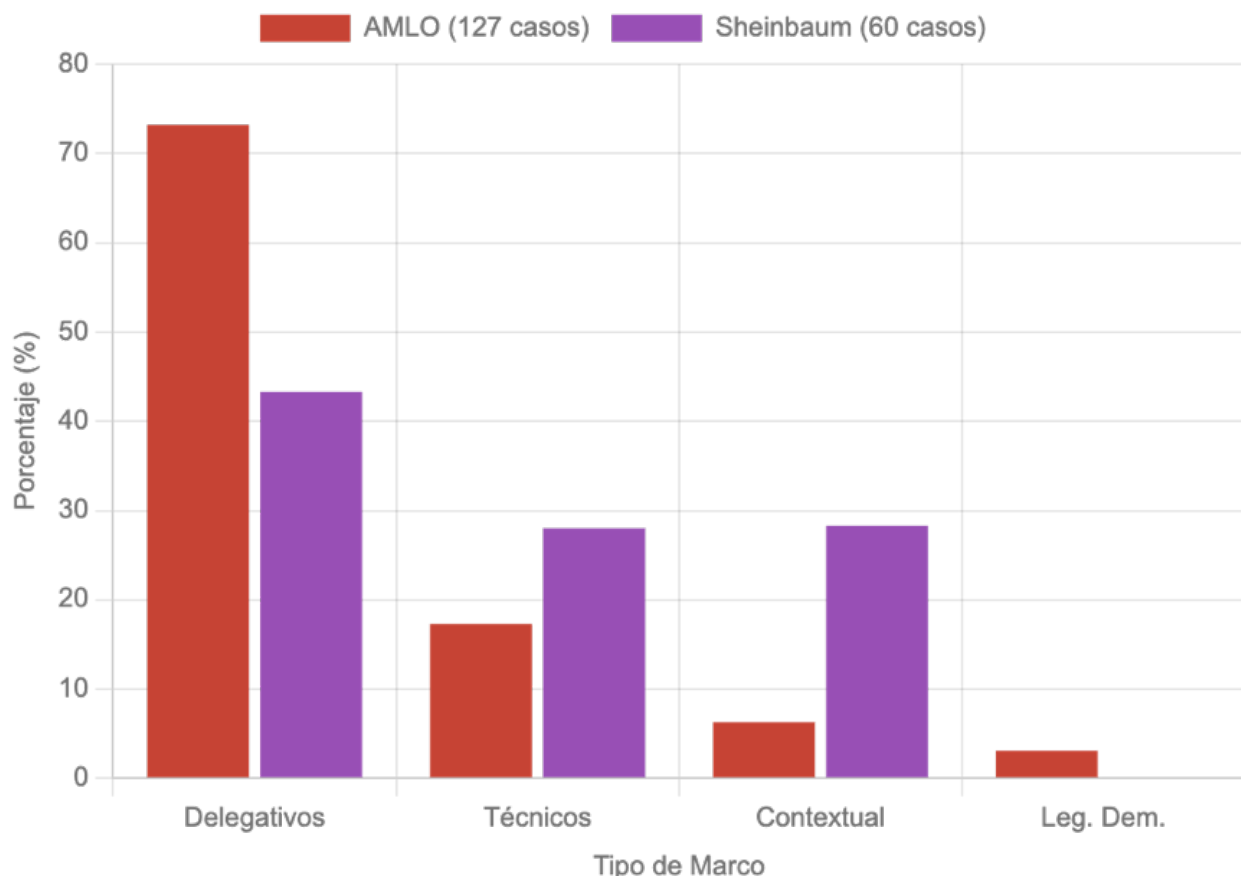
Fuente: elaboración propia basado en análisis de 187 intervenciones presidenciales públicas (2018-2025) durante las conferencias matutinas. Repositorio Nostrodata.

El análisis comparativo entre intervenciones de AMLO (diciembre de 2018–septiembre de 2024, n=127) y de Sheinbaum (octubre de 2024–julio de 2025, n=60) muestra diferencias notables en la distribución de marcos discursivos y en el tipo de valoración expresada, tal como se observa en la figura 4.

En el caso de AMLO, el 73.2% de las intervenciones emplea marcos delegativos, mientras que los marcos técnicos representan el 17.3%. Las referencias a legitimidad democrática aparecen en el 3.1% de los casos. En términos de sentimiento, el 76.4% de las intervenciones presenta valoración negativa.

En contraste, para las intervenciones de Sheinbaum, los marcos delegativos se observan en el 43.3% de los casos, y los marcos técnicos en el 28.0%. El análisis de sentimiento muestra una distribución diferente: 43.3% de sentimiento negativo y 55.0% de sentimiento neutro.

Figura 4. Comparación de Marcos Discursivos por administración



Fuente: elaboración propia basado en análisis de 187 intervenciones presidenciales públicas (2018-2025) durante las conferencias matutinas del Repositorio Nostrodata.

Nota: AMLO empleó marcos delegativos en 73.2% y Sheinbaum, en 43.3%.

La comparación entre ambas administraciones muestra tres cambios principales: en primer lugar, se registra una reducción en la frecuencia de marcos delegativos: de 73.2% en López Obrador a 43.3% en Sheinbaum. En segundo lugar, se observa un aumento en los marcos técnicos, que pasan de 17.3% a 28.0% para el caso de Sheinbaum. En tercer lugar, el sentimiento negativo disminuye de 76.4% a 43.3%, mientras que el sentimiento neutro aumenta a 55.0%.

Por último, los datos disponibles permiten una primera comparación entre el funcionamiento del INAI y su órgano sustituto, “Transparencia para el Pueblo”, a partir de la información pública recopilada para 2025. Debe señalarse que mientras que el INAI mantenía un sistema consolidado de registro y publicación de solicitudes y recursos, el nuevo órgano solo reporta recursos de revisión, lo cual limita la medición de su demanda real y evidencia una pérdida de transparencia institucional. La Tabla 5 resume las principales diferencias operativas identificadas.

Tabla 5. Comparación operativa INAI vs Transparencia para el Pueblo

Indicador	INAI (2023-2024)	Transparencia para el Pueblo (2025)
Naturaleza institucional	Órgano constitucional autónomo; resoluciones vinculantes; independencia técnica y presupuestal.	Unidad administrativa dependiente del Ejecutivo; sin autonomía; criterios no vinculantes.
Solicitudes procesadas	292,012	No disponible públicamente.
Recursos de revisión solicitados	18,625	4,512
Recursos de revisión resueltos	18,895 (incluye rezagos)	3,140
Tasa de resolución	101.45% (incluye rezagos)	69.6%
Calidad resolutive	Modificar: 31.9 %; Revocar: 23.8 %; Confirmar: 13.7 %; Sobreseer/desechar: resto según informe.	Desechar: 26.89 %; Confirmar: 20.21 %; Modificar: 15.00 %; Revocar: 16.25 %; Sobreseer: 21.64 % (n=2,800).
Transparencia proactiva	Publicación completa de solicitudes, resoluciones y datos abiertos.	Publicación parcial; sin datos de solicitudes; criterios no transparentes.

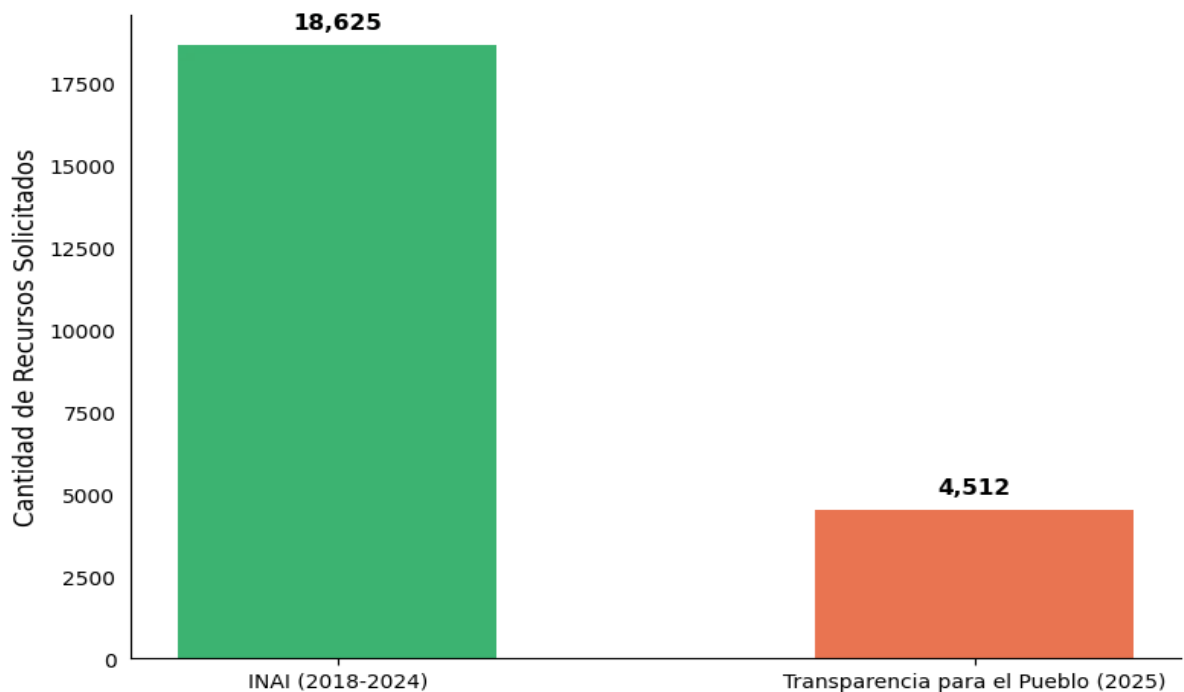
Fuente: elaboración propia con base en el Informe de Labores del INAI 2024 y en los datos publicados en el portal oficial de Transparencia para el Pueblo (noviembre 2025). Los porcentajes por sentido de resolución para Transparencia para el Pueblo corresponden al flujo de 2,800 expedientes desglosados en su sitio, aunque el portal reporta un total general de 3,140 resoluciones.

Los datos muestran diferencias significativas. El INAI recibió 18,625 recursos de revisión y resolvió 18,895, con una tasa de resolución mayor al 100 %, (debido a la atención de rezagos). En contraste, Transparencia para el Pueblo reporta 4,512 recursos recibidos y 3,140 resueltos (69.5 %). La ausencia de datos sobre solicitudes de acceso impide conocer el volumen total de trabajo del nuevo órgano, lo que constituye en sí mismo un indicador de opacidad y una reducción de la capacidad estatal para garantizar el derecho de acceso a la información.

Debe señalarse que, datos previos de Artículo 19 (2025), entre el inicio de operaciones y el 4 de agosto de 2025, “Transparencia para el Pueblo” recibió 2,253 recursos de revisión. De éstos, 457 fueron resueltos y el 99.6% resultó desechado. La misma fuente reporta que 23 estados han adoptado esquemas institucionales similares, trasladando funciones de sus órganos locales de transparencia a dependencias estatales. Asimismo, 13 entidades han ampliado el número de causales para reservar información (Noguera, 2025).

Gráfico 5. Cambio operativo

Recursos de Revisión Solicitados

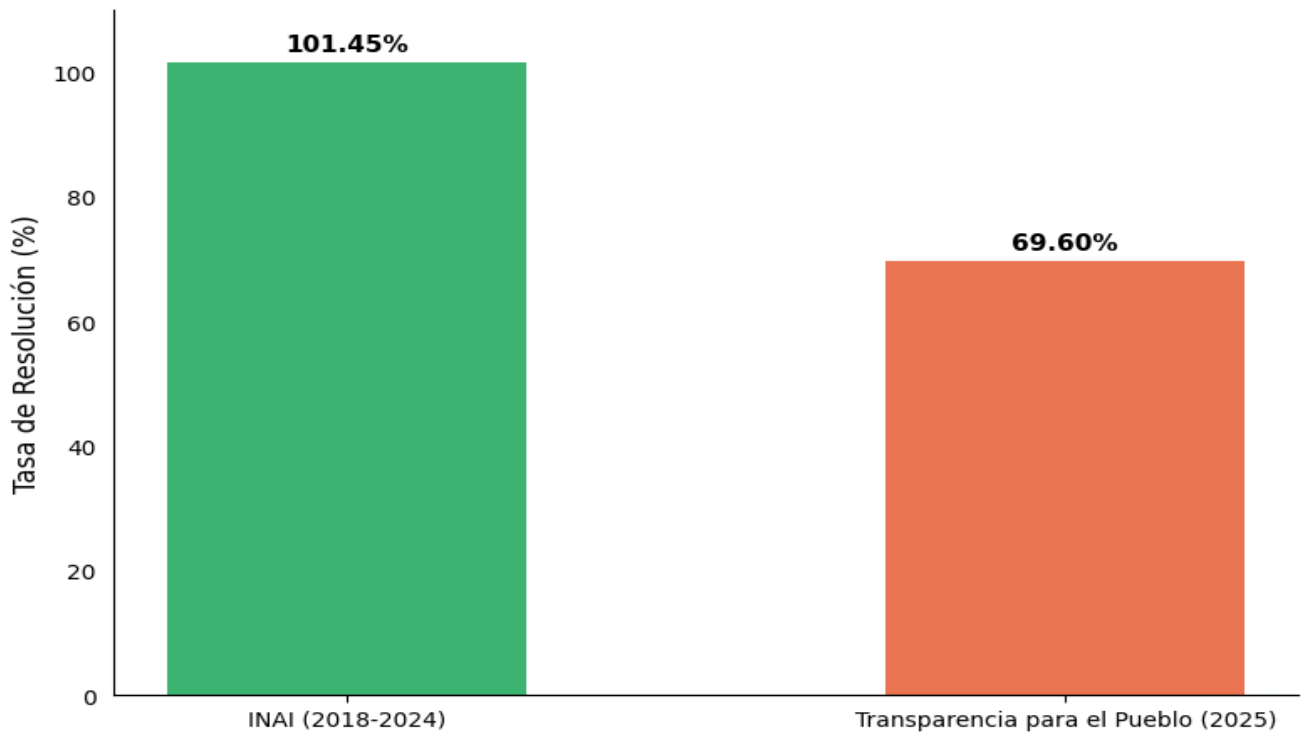


Fuente: Datos de la tabla proporcionada.

Fuente: elaboración propia con base en el Informe de Labores del INAI 2024 y en los datos publicados en el portal oficial de Transparencia para el Pueblo (noviembre 2025).

Gráfico 6. Cambio operativo

Tasa de Resolución de Recursos



Fuente: Datos de la tabla proporcionada.

Fuente: elaboración propia con base en el Informe de Labores del INAI 2024 y en los datos publicados en el portal oficial de Transparencia para el Pueblo (noviembre 2025).

En conjunto, los resultados presentan patrones consistentes en tres dimensiones: un incremento sostenido en la frecuencia y el tono crítico de las menciones presidenciales, un predominio de marcos delegativos y de valoraciones negativas hacia el INAI, y cambios operativos significativos tras la creación de Transparencia para el Pueblo. La siguiente sección examina el significado de estos patrones a la luz de la literatura sobre erosión democrática y reconfiguración institucional.

Discusión

Los resultados empíricos permiten interpretar el caso del INAI dentro del marco secuencial propuesto por Kneuer (2023), según el cual la erosión democrática avanza mediante una cadena de etapas: construcción narrativa, victoria electoral, reconfiguración institucional, persistencia en el poder y restricción de libertades. Aunque este modelo opera a nivel de régimen y no de órganos es-

pecíficos, la trayectoria observada ofrece un ejemplo concreto de cómo la erosión del accountability horizontal puede desarrollarse por vías formales a través de la combinación de deslegitimación discursiva y el uso estratégico de mayorías legislativas para el rediseño institucional.

El incremento sostenido de menciones presidenciales críticas entre 2018 y 2024 —un aumento acumulado de 1,150%— muestra una fase de construcción narrativa orientada a situar al INAI como parte del “viejo régimen” y, por tanto, incompatible con la transformación política en curso. Esta construcción discursiva tiene raíces anteriores: recupera elementos presentes desde 2006, ejemplificados en la expresión de AMLO “al diablo con sus instituciones”, que condensó una visión crítica del entramado institucional creado durante el periodo neoliberal y que posteriormente sería reformulada desde el gobierno. La persistencia de este marco permite interpretar la etapa presidencial de AMLO (2018–2024) como un proceso de deslegitimación incremental que, a través de las conferencias matutinas, fue dirigido específicamente hacia órganos de control horizontal. La rapidez con la que, bajo la administración de Sheinbaum, se aprobó la reforma constitucional —apenas 80 días después de su toma de posesión— sugiere que esta fase discursiva cumplió una función preparatoria que facilitó la reconfiguración institucional posterior.

La distribución de marcos discursivos refuerza esta interpretación. El predominio de marcos delegativos sobre marcos técnicos en proporción 2.88:1 refleja una lógica de confrontación política en la cual las instituciones de control aparecen como obstáculos para el proyecto presidencial. La literatura sobre democracia delegativa (O’Donnell, 1994) describe precisamente esta relación tensa entre liderazgo plebiscitario y órganos de accountability, en la que el Ejecutivo tiende a cuestionar su legitimidad más que a evaluarlos técnicamente. La casi absoluta marginalidad del argumento de eficiencia (3.7%) resulta particularmente significativa: contradice la justificación pública centrada en la “austeridad republicana” e indica que la reforma no se sostuvo discursivamente en criterios administrativos, sino en una deslegitimación política más amplia. El análisis de México Evalúa señala que el gasto del INAI nunca representó más del 0.03% del gasto programable del sector público, y en 2024 registró el porcentaje más bajo desde 2011,

además de que nunca se presentó una evaluación de impacto presupuestal que permitiera proyectar los costos reales de la reforma (México Evalúa, 2024).

A ello se suma la alta frecuencia del marco de deslegitimación directa y del marco anti-establishment, ambos orientados a caracterizar al INAI como institución capturada por élites o intereses creados, más que como órgano susceptible de reforma técnica. La virtual ausencia del marco plebiscitario refuerza esta lectura: la legitimidad del cambio va más allá de invocar de manera sistemática el mandato electoral para justificar la eliminación del organismo, esta descansa en la deslegitimación previa de la institución.

El análisis de sentimiento es consistente con esta dinámica. La predominancia de valoraciones negativas (65.8%) y la relación negativo/positivo de 24.6:1 no corresponden al patrón esperado en una reforma administrativa, donde sería lógico encontrar evaluaciones mixtas o diferenciadas. En cambio, el patrón observado encaja con una estrategia orientada a minar la legitimidad pública del INAI antes de modificar su diseño institucional. El discurso no se dirige a corregir deficiencias, sino a cuestionar la existencia misma del órgano como parte de un arreglo institucional indeseable.

Las diferencias entre administraciones introducen un matiz importante. Aunque la administración de Sheinbaum reduce la intensidad de marcos delegativos (43.3%) y del sentimiento negativo (43.3%), y aumenta el uso de marcos técnicos (28.0%), esta inflexión no implica un cambio sustantivo en la lógica general. La proporción delegativos/técnicos sigue siendo desfavorable a estos últimos: 1.55:1. Esto sugiere una división del trabajo político más que una discontinuidad. Durante el periodo 2018–2024, la prioridad discursiva fue la deslegitimación; una vez obtenido el margen legislativo para realizar reformas constitucionales, la narrativa se vuelve más técnica, pero sin abandonar la lógica delegativa que caracterizó el proceso. La moderación discursiva no implica reversión del proyecto, sino adecuación de su justificación una vez consumado el rediseño institucional.

Este rediseño se evidencia de manera clara en la comparación operativa entre el INAI y su órgano sustituto, Transparencia para el Pueblo. La transición de una estructura colegiada y autónoma a un mecanismo unipersonal subordinado al Ejecutivo produce efectos cuantificables: 99.6% de los recursos de revisión son des-

echados en 2025, frente al 67% de procedencia a favor del ciudadano bajo el INAI. Las razones expuestas por Transparencia para el Pueblo para desechar la mayoría de los recursos de revisión han sido, en su mayoría, de carácter estrictamente formal, como el supuesto incumplimiento de requisitos legales o la falta de respuesta por parte de las personas solicitantes a los avisos o requerimientos emitidos durante el proceso, dejando a las personas solicitantes en situación de total indefensión.

La literatura sobre regímenes híbridos (Levitsky y Way, 2010) anticipa precisamente esta secuencia: las libertades expresivas pueden mantenerse, pero los mecanismos institucionales que condicionan la capacidad del Ejecutivo para ser fiscalizado tienden a sufrir deterioro significativo. Un estudio del Wilson Center (2024) indica que en México más del 95% de las solicitudes de información se resolvían dentro de los plazos legales bajo el INAI, y las excepciones se reclamaban en solo el 2% de los casos, evidenciando un sistema funcional. Por su parte, MCCI (2024) documenta que mientras en el sexenio de Vicente Fox la ciudadanía promovió un promedio de 157 solicitudes diarias de acceso a la información, en el de López Obrador subió hasta 900 solicitudes diarias, y los recursos de revisión promovidos ante el INAI alcanzaron su máximo histórico con 113,610 casos, un incremento del 116.1% respecto al sexenio anterior.

La Plataforma Nacional de Transparencia consolidó más de un millón de trámites anuales y permitió un crecimiento promedio de 147% en la demanda ciudadana, con casos como Ayotzinapa y los contratos de vacunas COVID-19 ejemplificando cómo el INAI desclasificó información clave que, de otra manera, habría permanecido oculta (MCCI, 2024).

FUNDAR (2025) destaca que se perdieron capacidades clave del INAI como la posibilidad de resolver y tomar decisiones de manera colegiada, la oportunidad de determinar *prima facie* la existencia de violaciones graves a derechos humanos, y los mecanismos sencillos de inconformidad, obligando ahora a los ciudadanos a acudir a mecanismos jurisdiccionales costosos, largos y poco accesibles. Este deterioro no es accidental, sino consistente con la lógica de subordinación jerárquica: un órgano dependiente del poder que debe supervisar difícilmente puede ejercer control efectivo sobre sus superiores administrativos y políticos.

México Evalúa (2024) observa que la futura Ley General de Transparencia identifica un entorno regresivo para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, con un modelo subordinado a los gobiernos, con más restricciones y menos instrumentos para hacer efectivo el derecho. Asimismo, señala que la futura ley degrada el principio de máxima publicidad, ya que ahora solo “promoverá” que toda la información documentada sea pública y accesible, en lugar de establecerlo como obligatorio, y la vigilancia de la Plataforma Nacional de Transparencia queda a cargo de la Secretaría Anticorrupción y no del órgano sustituto del INAI, lo cual desde el punto de vista competencial resulta ineficaz.

En conjunto, los hallazgos permiten observar cómo una dimensión específica del régimen mexicano —el acceso a la información y la supervisión al Ejecutivo— atraviesa un proceso de captura basado en la articulación de una narrativa de deslegitimación, el uso de mayorías legislativas y la sustitución de un órgano autónomo por otro subordinado. El caso no reproduce todas las etapas del modelo de Kneuer a nivel sistémico, pero sí ilustra cómo opera la reconfiguración institucional dentro de esa secuencia: primero se construye un marco que presenta al órgano como parte de un orden ilegítimo; luego, una victoria electoral que proporciona mayoría calificada habilita la reforma; finalmente, el rediseño institucional produce una reducción verificable en la capacidad de control estatal.

La comparación de marcos discursivos entre administraciones no solo muestra diferencias descriptivas, sino que estas resultan estadísticamente significativas. Una prueba de Chi-cuadrado de independencia aplicada a la distribución de marcos (delegativos vs. técnicos) entre los periodos de AMLO y Sheinbaum revela una asociación significativa ($\chi^2(1) = 12.85, p < .001$). Esto confirma que la reducción en el uso de marcos delegativos durante la administración de Sheinbaum no es producto de la variabilidad aleatoria, sino un cambio sustantivo en la estrategia discursiva. Este hallazgo respalda la interpretación de una división del trabajo político dentro de una misma secuencia erosiva: una fase inicial de confrontación y deslegitimación abierta (AMLO) es seguida por una fase de implementación técnica y legitimación ex-post (Sheinbaum), una vez que el cambio institucional ya está en marcha.

El caso del INAI muestra cómo el debilitamiento del accountability horizontal puede avanzar en aparente legalidad, sin necesidad de suprimir libertades civiles, sino mediante la neutralización

funcional de instituciones clave para la vigilancia del poder. En consecuencia, la neutralización de los órganos de transparencia no es solo un fin en sí mismo, sino un medio para acelerar el debilitamiento de otras instituciones. Como señala Lührmann (2020), la opacidad es un campo de cultivo para el abuso de poder. Al dismantelar el principal órgano garante del acceso a la información, se priva a ciudadanos, periodistas y a la propia oposición de una herramienta fundamental para fiscalizar al gobierno, detectar corrupción y evaluar políticas públicas. Esto crea un entorno de impunidad que facilita transgresiones posteriores en otras áreas, ya sea contra el poder judicial, otros organismos reguladores o los derechos electorales. La desaparición del INAI, por lo tanto, no debe verse como un episodio aislado, sino como un multiplicador de opacidad que reduce los costos políticos para futuras acciones erosivas, consolidando un modelo de gobernanza donde el control horizontal se subordina al poder ejecutivo.

Conclusiones

El análisis de 187 intervenciones presidenciales realizadas entre 2018 y 2025 muestra que la eliminación del INAI se desarrolló a través de una secuencia narrativa e institucional coherente con los planteamientos de la democracia delegativa y de la erosión democrática guiada por agencia. El incremento acumulado de menciones críticas —1,150% entre 2018 y 2024— evidencia un proceso de construcción discursiva sostenida que antecedió al cambio institucional y cuyo punto máximo coincide con el año de aprobación de la reforma constitucional. Esta trayectoria temporal respalda la hipótesis de que la transformación del órgano estuvo precedida por una fase de deslegitimación pública orientada a reducir su legitimidad política.

La distribución de marcos discursivos confirma esta tendencia. Los marcos delegativos —especialmente la deslegitimación institucional y el anti-establishment— predominan sobre los argumentos técnico-administrativos en una proporción de 2.88 a 1. La marginalidad del énfasis en eficiencia (3.7%) indica que la justificación pública de la reforma se articuló principalmente mediante criterios políticos, antes que mediante evaluaciones sistemáticas de desempeño. Este patrón discursivo coincide con el supuesto teórico de que en contextos delegativos los órganos de

control horizontal tienden a ser representados como obstáculos al proyecto del Ejecutivo más que como componentes de un arreglo institucional equilibrado.

Los datos operativos comparados permiten observar las implicaciones institucionales del rediseño. El tránsito de un órgano colegiado y autónomo a un mecanismo unipersonal subordinado al Ejecutivo se refleja en una reducción sustantiva de la capacidad de resolución en materia de acceso a la información: mientras que el INAI resolvía en promedio 67% de los recursos de revisión a favor de la ciudadanía, el órgano sustituto desechó el 99.6% de los recursos resueltos en 2025. Esta diferencia cuantificable sugiere un deterioro funcional del mecanismo de supervisión estatal analizado y, con ello, una disminución efectiva en la capacidad de control horizontal disponible para la población.

La comparación entre administraciones muestra variaciones discursivas, pero no una modificación relevante en la dirección del proceso. Aunque durante la administración de Sheinbaum disminuyen tanto la proporción de marcos delegativos como la intensidad del sentimiento negativo, la continuidad en la implementación institucional —incluida la aprobación de la reforma en los primeros meses del nuevo gobierno— indica que la reconfiguración del arreglo de transparencia se mantuvo más allá de los matices retóricos.

En conjunto, los hallazgos permiten caracterizar la eliminación del INAI como un proceso de reconfiguración institucional en el que convergen intensificación narrativa, predominio de marcos delegativos y una reducción funcional de las capacidades de supervisión del órgano encargado del acceso a la información. El estudio aporta evidencia empírica sobre cómo puede erosionarse una dimensión del accountability horizontal mediante mecanismos formales y mediante la construcción progresiva de narrativas deslegitimadoras.

Si bien el análisis se limita a un organismo autónomo y a un periodo inmediatamente posterior a la reforma, sus resultados abren una agenda para investigaciones comparadas que examinen la eliminación constitucional e institucional de otros organismos reguladores autónomos ocurridos en un periodo similar a lo acontecido con el INAI. Esto permitirá evaluar con mayor precisión el alcance general de los cambios observados en esta dimensión específica del deterioro democrático mexicano.

En síntesis, la desaparición del INAI no fue un subproducto involuntario de conflictos políticos o de disfunciones administrativas, sino el resultado de una acción deliberada. Esta agencia se ejerció en un contexto de condiciones habilitantes —una mayoría legislativa calificada y un alto capital político presidencial—, pero fue la decisión estratégica de movilizar estos recursos hacia la deslegitimación narrativa y posterior reforma constitucional lo que define el proceso como erosión democrática. El liderazgo político no es, por tanto, un mero vehículo de fuerzas sociales o económicas, sino un agente de cambio institucional con un proyecto normativo alternativo, en este caso, de carácter iliberal.

Referencias

- Article 19. (2025, 6 de agosto). “Transparencia para el Pueblo” niega el derecho de acceso a la información. *Article 19*. <https://articulo19.org/transparencia-para-el-pueblo-niega-el-derecho-de-acceso-a-la-informacion/>
- FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación. (2025). ¿Transparencia u opacidad para el pueblo? *FUNDAR*. <https://fundar.org.mx/transparencia-u-opacidad-para-el-pueblo/>
- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). (2024). Informe de labores 2024. Senado de la República. https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/66/1/2025-02-05-1/assets/documentos/Informe_Labores_INAI_2024.pdf
- Instituto Nacional Electoral. (2024). Estadísticas y resultados electorales 2024. <https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/elecciones-2024/>
- Kneuer, M. (2021). Unravelling democratic erosion: Who drives the slow death of democracy, and how? *Democratization*, 28(8), 1442-1462. <https://doi.org/10.1080/13510347.2021.1928547>
- Kneuer, M. (2023). I Trends on Democratic Erosion: The role of agency and sequencing. *International Political Science Abstracts*, 73(6), 837-847. <https://doi.org/10.1177/00208345231218076>

- Landis, J. R. & Koch, G. G. (1977). The measurement of observer agreement for categorical data. *Biometrics*, 33(1), 159–174. <https://doi.org/10.2307/2529310>
- Levitsky, S. & Way, L. A. (2010). *Competitive authoritarianism: Hybrid regimes after the Cold War*. Cambridge University Press.
- López, A. (2025, 5 de agosto). Sucesor del Inai niega datos del gobierno en 99.6% de los casos. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/sucesor-del-inai-niega-datos-del-gobierno-en-996-de-los-casos/>
- Lührmann, A. (2020). Disrupting the autocratization sequence: Towards democratic resilience. *Democratization*, 27(8), 1537–1555. <https://doi.org/10.1080/13510347.2020.1799194>
- Mainwaring, S. (2018). Party system institutionalization, partisan polarization, and democracy in Latin America. *Politics and Governance*, 6(4), 1–12. <https://doi.org/10.17645/pag.v6i4.1686>
- Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI). (2024). Sin vigilancia y sin respuestas: ¿Qué pasará con las 900 solicitudes diarias que recibe el INAI? *MCCI*. <https://contralacorrupcion.mx/sin-vigilancia-y-sin-respuestas-que-pasara-con-las-900-solicitudes-diarias-que-recibe-el-inai/>
- México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas. (2025, 19 de marzo). Transparencia en vilo: Análisis de la reforma constitucional en materia de simplificación orgánica. *México Evalúa*. <https://www.mexicoevalua.org/transparencia-en-vilo/>
- Murayama, C. (2024, 7 de junio). Sobrerrepresentación 2024: la trampa para abatir la democracia. *Nexos*. <https://redaccion.nexos.com.mx/sobrerrepresentacion-2024-la-trampa-para-abatir-la-democracia/>
- Noguera, O. (2025, 28 de julio). Estados replican “Transparencia para el Pueblo” y aumentan causales para reservar información. *Animal Político*. <https://animalpolitico.com/verificacion-de-hechos/te-explico/estados-transparencia-pueblo-replica>
- NOSTRODATA. (s.f.-a). Conferencias matutinas AMLO [Repositorio de código]. *GitHub*. https://github.com/NOSTRODATA/conferencias_matutinas_amlo

- NOSTRODATA. (s.f.-b). Conferencias matutinas Sheinbaum [Repositorio de código]. *GitHub*. https://github.com/NOSTRODATA/conferencias_matutinas_sheinbaum
- Sánchez, M. (2021). Las conferencias mañaneras de AMLO: ¿Comunicación gubernamental o herramienta política? *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 66(243), 345–372. <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2021.243.7654>
- O'Donnell, G. (1994). Delegative democracy. *Journal of Democracy*, 5(1), 55-69. <https://doi.org/10.1353/jod.1994.0010>
- O'Donnell, G. (1998). Accountability horizontal. *Estudios Políticos*, 19, 9-46. <https://doi.org/10.22201/fcpys.24484903e.1998.19.37205>
- Weyland, K. (2020). Populism's threat to democracy: Comparative lessons for the United States. *Perspectives on Politics*, 18(2), 389–406. <https://doi.org/10.1017/S1537592719003955>
- Wilson Center. (2024). The elimination of INAI: A blow to transparency and accountability in Mexico. *Wilson Center*. <https://www.wilsoncenter.org/article/elimination-inai-blow-transparency-and-accountability-mexico>

