

# Análisis de la propuesta de reforma constitucional de los órganos autónomos

INTERSECTA



DATA CÍVICA  
Más datos para más personas



mexiro™

accionar



CodeandoMéxico

# Contenido del documento

<b>Resumen ejecutivo.....</b>	<b>3</b>
<b>¿Qué se busca reformar?.....</b>	<b>4</b>
La autonomía institucional.....	4
La propuesta de reforma en concreto.....	8
<b>Análisis crítico de la propuesta de reforma .....</b>	<b>11</b>
Los OCA y las élites.....	11
La historia detrás de los OCA.....	11
Algunos logros del Inai, la Cofece y el Coneval.....	13
Los OCA y la duplicidad de funciones.....	17
La (im)parcialidad de la administración pública centralizada.....	19
La autorregulación y la transparencia.....	19
Los OCA como gastos superfluos.....	21
La reforma y los compromisos internacionales.....	25
<b>Conclusión.....</b>	<b>27</b>
<b>Créditos.....</b>	<b>28</b>

## Resumen ejecutivo

La reforma constitucional para desaparecer diversos Organismos Constitucionales Autónomos (OCA), organismos públicos descentralizados y Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, aprobada el pasado 23 de agosto por la Comisión de Puntos Constitucionales de la LXV legislatura podrá ser discutida en los próximos días por las personas diputadas y senadoras de la recién conformada LXVI Legislatura. Ante este escenario, las organizaciones de la sociedad civil Data Cívica e Intersecta, llevamos a cabo un análisis técnico para abonar a la reflexión en torno a las afirmaciones utilizadas en el dictamen para justificar el cambio constitucional.

La iniciativa propone la eliminación de siete organismos autónomos, públicos descentralizados y reguladores coordinados en materia energética con el objetivo de trasladar y centralizar sus competencias en dependencias del Poder Ejecutivo, bajo el argumento de la necesidad de reducir el gasto público y evitar la duplicidad de funciones. Los organismos afectados son la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece), el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (Inai), la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH), la Comisión Reguladora de Energía (CRE), el Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). Adicionalmente, la iniciativa eleva el principio de austeridad republicana en el gasto público al nivel constitucional.

Aunque la propuesta de reforma busca eliminar siete instituciones, hemos decidido centrar nuestro análisis en tres, dos constitucionales autónomos y un descentralizado, respectivamente: el Inai, la Cofece y el Coneval. De aprobarse la reforma, nos preocupa el impacto que podría tener en cuanto a la transparencia, la competencia económica y la evaluación de políticas sociales. Específicamente, nos preocupa que la desaparición del Inai limitaría el acceso a la información pública, afectando la posibilidad de la ciudadanía —incluida la sociedad civil y las personas periodistas— de monitorear la actividad gubernamental. La eliminación de la Cofece, por su parte, podría dar lugar a abusos de poder en el mercado, afectando a personas consumidoras en situación vulnerable. Finalmente, no entendemos la lógica detrás de la desaparición del Coneval conforme a la lógica de la propia reforma: esta plantea que se vaya al Inegi, un órgano constitucional autónomo, que no tiene las mismas funciones que el Coneval.

Tomando en cuenta los puntos expuestos en este documento, consideramos que, si bien las instituciones deben ser reformadas para garantizar la mejora en su eficiencia tanto presupuestaria como de resultados, la eliminación de estos órganos autónomos representa un riesgo para la garantía de los derechos que cada una protege y, a su vez, debilita la democracia y el balance de poderes. Consideramos que una reforma de esta dimensión merece una discusión detenida que tome en consideración las implicaciones para la ciudadanía, particularmente para aquellas personas que pertenecen a grupos y minorías que han sido históricamente discriminadas.

## ¿Qué se busca reformar?

De forma resumida, la **propuesta de reforma constitucional** plantea eliminar a tres órganos constitucionales autónomos (OCA), a dos organismos públicos descentralizados y dos órganos reguladores en materia energética. Puntualmente, pretende extinguir la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece), el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (Inai), el Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) y la Comisión Reguladora de Energía (CRE).

Para acabar de entender las implicaciones de esto, hemos dividido esta sección en dos. Primero, queremos ofrecer una explicación de qué son los órganos constitucionales autónomos y qué son los organismos públicos descentralizados. Ello con el propósito de que quede claro lo que está en juego: lo que implica la “autonomía” de una institución. En una segunda sección, ya vemos los pormenores de la propuesta de reforma: no solo qué órganos busca desaparecer, sino qué se plantea que debe suceder con las funciones que hoy desempeñan.

Es importante precisar que nos centraremos principalmente en explicar a los órganos constitucionales autónomos y los descentralizados (y no a los órganos en materia energética), debido a que las instituciones sobre las cuales expresamos nuestra preocupación se clasifican dentro de estas categorías.

### La autonomía institucional

Es importante comenzar con lo que entendemos por órganos constitucionales autónomos y organismos públicos descentralizados. De manera muy breve abordaremos las definiciones que sirven como base para analizar su importancia para el Estado mexicano y para el funcionamiento democrático.

Como lo indica en su nombre, los órganos constitucionales autónomos son aquellos cuya creación se contempla directamente en la Constitución. Una de sus principales características es que no se adscriben ni se subordinan a ninguno de los poderes tradicionales del Estado, a saber: el Poder Ejecutivo, Legislativo o Judicial. Más bien, los OCA se concibieron como un contrapeso institucional para limitar a estos poderes, ya sea adoptando algunas de sus funciones o adquiriendo la capacidad de vigilarlos y fiscalizarlos.<sup>1</sup>

Actualmente, la Constitución contempla distintos órganos constitucionales autónomos. Entre ellos, están el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (Inai); el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi); el Banco de México (Banxico); la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH); el Instituto

---

<sup>1</sup> Casar, María Amparo, “Los frenos y contrapesos a las facultades del ejecutivo; la función de los partidos políticos, el judicial, el legislativo y la administración pública”, *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*, Andrew Ellis, Jesús Orozco Henríquez & Daniel Zovatto (coords.), UNAM-III, (México), 2009.

Nacional Electoral (INE); la Fiscalía General de la República (FGR); la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece); y el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT).

El Coneval, nos parece importante reconocerlo, es un caso extraño: en el 2014, se reformó el artículo 26 de la Constitución para reconocerlo como órgano constitucional autónomo. La reforma, sin embargo, sujetó la materialización de ese estatus a la conformación de su Consejo en un artículo transitorio, algo que hasta la fecha no ha ocurrido. Por esta razón, el Coneval opera como organismo descentralizado y no como organismo autónomo.<sup>2</sup>

Como puede verse, existe una diversidad importante en las funciones que desempeñan los órganos constitucionales autónomos. Pero sí tienen como punto en común dos cuestiones. O se trata de funciones que se consideró era importante que salieran del control de uno de los Poderes (particularmente del Poder Ejecutivo), como es el caso de la organización de las elecciones, la generación de estadística oficial o las decisiones sobre la política monetaria. O se trata de órganos que vigilan a esos tres poderes, como es el caso de la CNDH, encargada de procesar quejas por violaciones a los derechos humanos cometidas por instituciones públicas; la FGR, que también debe procesar casos de delitos cometidos por personas servidoras públicas federales; o el Inai, que tiene como una de sus funciones pronunciarse en casos en donde las instituciones públicas federales han negado el acceso a la información.

Ahora: de acuerdo con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estos órganos deben “deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad”, deben, de cualquier forma, “mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación” y deben, finalmente, “contar con autonomía e independencia funcional y financiera”.<sup>3</sup>

Por su parte, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,<sup>4</sup> los **organismos públicos descentralizados** son entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Una de sus características principales es la especialización, es decir, la realización de una función específica. A este tipo de instituciones les es delegada una o varias funciones de la administración pública centralizada, sin embargo, su autonomía es más limitada que la de los OCA.

También existen los **organismos desconcentrados** que, aunque dependen del Ejecutivo, manejan temas especializados donde la flexibilidad operativa es clave para garantizar la eficiencia y el manejo técnico adecuado. Los organismos desconcentrados, aunque siguen perteneciendo a una Secretaría, tienen una autonomía técnica o de gestión para manejar áreas específicas que requieren especialización. No tienen independencia administrativa o financiera como los descentralizados, pero sí cierta flexibilidad operativa para cumplir con su mandato.

<sup>2</sup> Coneval, Informe de autoevaluación sobre el desempeño general del Coneval correspondiente al primer semestre del ejercicio fiscal 2024, 2024.

<sup>3</sup> “ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS.” Tesis de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación adoptada el 17 de abril de 2007.

<sup>4</sup> Artículo 45 de la Ley orgánica de la Administración Pública Federal.

Finalmente, las **dependencias centralizadas** están más alineadas con la ejecución directa de políticas gubernamentales y, por lo tanto, no requieren independencia técnica o de gestión. Este es el caso, por ejemplo, de todas las Secretarías: son parte de la administración pública centralizada. Dependen directamente del Ejecutivo Federal.

Como se observa, los OCA y los organismos públicos descentralizados coinciden en la autonomía que les es conferida en relación con los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, para poder ejercer sus funciones con independencia técnica, operativa y presupuestaria de factores políticos, situaciones coyunturales o intereses particulares externos a sus fines.

En este documento entenderemos la autonomía de las instituciones como un espectro en el que la capacidad de una institución para tomar decisiones independientes del Poder Ejecutivo varía. Como resume el siguiente cuadro, este espectro va desde un alto grado de autonomía (órganos constitucionales autónomos) hasta una completa dependencia del gobierno (dependencias de la administración pública centralizada), pasando por niveles intermedios (organismos públicos descentralizados y desconcentrados).

Como puede verse en la tabla, las diferencias están relacionadas con distintas cuestiones. Entre ellas, cómo son nombradas las personas que encabezan estas instituciones. Por ejemplo: quienes encabezan los órganos constitucionales autónomos no son nombrados solamente por el Ejecutivo Federal, sino que en el proceso por lo general también participa el Congreso (particularmente, el Senado). Otra de las grandes diferencias es si las instituciones tienen personalidad jurídica y patrimonio propio y si tienen mayor control sobre su presupuesto.

### Niveles de autonomía, diferencias entre los órganos

Característica	Órganos constitucionales autónomos	Organismos públicos descentralizados	Órgano desconcentrado	Órganos reguladores coordinados en materia energética	Dependencias de la Administración Pública Centralizada
¿Cómo se crean?	Mediante el texto de la Constitución	Por ley o decreto del Congreso o por decreto del Ejecutivo Federal	Por ley o decreto del Congreso o por decreto del Ejecutivo Federal	Por ley del Congreso <sup>5</sup>	Por ley del Congreso <sup>6</sup>
Personalidad jurídica	Sí	Sí	No	Sí	No
Patrimonio propio	Sí	Sí	No	Pueden disponer de los ingresos derivados de los derechos y aprovechamientos por sus servicios para financiar su	No

<sup>5</sup> Se encuentran en la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética.

<sup>6</sup> Se encuentran en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

				presupuesto total	
<b>Autonomía técnica y de gestión</b>	Sí	Sí, para el cumplimiento de su objeto	Limitada para ciertos aspectos	Sí	No
<b>Designaciones</b>	Siempre participa el Congreso de la Unión y, en algunos casos, el Ejecutivo	En la mayoría de los casos, hechas por el Ejecutivo Federal <sup>7</sup>	Ejecutivo Federal (ya sean personas secretarías de Estado o presidencia)	Congreso de la Unión con participación del Ejecutivo	Presidencia
<b>Presupuesto</b>	Aprueban sus proyectos de presupuesto observando los criterios generales de política económica y los envían a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para su integración al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF)	Aprueban sus proyectos de presupuesto observando los criterios generales de política económica y los techos globales de gasto establecidos por el Ejecutivo Federal y los envían a la SHCP para su integración al proyecto de PEF	Solo las que tienen autonomía presupuestaria por disposición de ley: Aprueban sus anteproyectos de presupuesto observando los criterios generales de política económica y los techos globales de gasto establecidos por el Ejecutivo Federal y los envían a la SHCP a través de la dependencia en la que se encuentran adscritos para su integración al proyecto de PEF	Aprueban sus anteproyectos de presupuesto observando los criterios generales de política económica y los techos globales de gasto establecidos por el Ejecutivo Federal y los envían a la SHCP para su integración al proyecto de PEF	El Ejecutivo Federal, por conducto de la SHCP, está a cargo de la programación, presupuestación, evaluación y control presupuestario del gasto público federal correspondiente a las dependencias
	Ejercen sus presupuestos de acuerdo a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), pero sin sujetarse a las disposiciones emitidas por la SHCP y la Secretaría de la Función Pública (SFP)	Ejercen sus presupuestos de acuerdo a la LFPRH y a las disposiciones de la SHCP y la SFP	Ejercen su presupuesto de acuerdo a lo aprobado en el PEF y a lo dispuesto en la LFPRH	Ejercen su presupuesto de acuerdo a lo aprobado en el PEF y a lo dispuesto en la LFPRH	
	Autorizan adecuaciones a sus presupuestos sin requerir la autorización de la SHCP, observando la LFPRH	Autorizan las adecuaciones a sus presupuestos sin requerir autorización de la SHCP, siempre y cuando no rebasen el techo	No tienen facultades relacionadas con adecuaciones al presupuesto	No tienen facultades relacionadas con adecuaciones al presupuesto	

<sup>7</sup> Una excepción, por ejemplo, se encuentra en el Coneval. El Consejo se integra por 8 personas de las cuales 6 son designadas por la Comisión Nacional de Desarrollo Social y no por el Ejecutivo.

		global de su flujo de efectivo aprobado en el PEF			
<b>Controversias constitucionales</b>	Sí puede promover	No	No	No	No
<b>Relación del Ejecutivo con esta</b>	Coordinación (no dependen de ningún poder)	Tutela, auxilio (conducen sus actividades en forma programada, con base en las políticas, objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo que establezca el Ejecutivo Federal)	Jerárquica (se desprenden de una secretaría de Estado específica)	Dependencia y coordinación (especialmente con la Secretaría de Energía)	Subordinada, dependiente
<b>Ejemplos</b>	Inai, Cofece, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Banco de México	Coneval, Instituto Mexicano de la Juventud, Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial	Servicio de Administración Tributaria (SAT), Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, Instituto Politécnico Nacional	CNH y CRE (únicas)	SHCP, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de la Defensa Nacional

Como lo establece la Constitución, los OCA cuentan con un mayor nivel de autonomía ya que su objetivo requiere la actuación independiente de los intereses partidistas, del Estado y otros grupos económicos o sociales para la garantía de derechos fundamentales.

Una de las implicaciones más importantes de la autonomía de los OCA es la posibilidad de presentar controversias constitucionales, es decir, tienen la facultad de promover juicios ante la Suprema Corte cuando consideran que una norma, acto u omisión de otra entidad invade su esfera de competencia, vulnerando el orden constitucional.<sup>8</sup> Representan entonces la oportunidad de promover un balance entre los poderes del Estado y otros poderes fácticos para garantizar que la función que se les ha asignado se cumpla sin intervención externa.

### La propuesta de reforma en concreto

Ahora sí: la propuesta de reforma propone desaparecer siete órganos, tres que son órganos constitucionales autónomos (Inai, Cofece, IFT), dos que son descentralizados (Coneval, Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación) y dos que son órganos reguladores coordinados en materia energética (CRE, CNH).

<sup>8</sup> Tesis de la Suprema Corte de Justicia. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL, 2000.

La propuesta no solo busca eliminar tales organismos, sino elevar a nivel constitucional el principio de austeridad republicana aplicable a todo el gasto público, integrándolo al artículo 134 de la Constitución. Según el segundo transitorio de la reforma, la implementación de este cambio requiere “la integración de los órganos desconcentrados y descentralizados o unidades administrativas” a “las dependencias de la administración pública centralizada [para] que puedan asumir su competencia”. Bajo esta lógica, además de las siete instituciones que explícitamente desaparece la reforma, es posible que de forma posterior desaparezcan más órganos, utilizando esta reforma como fundamento para hacerlo.

Pero, ¿qué pasa con las funciones que actualmente desempeñan estas instituciones? La reforma hace una serie de transferencias, la mayoría de las cuales son a Secretarías de Estado. Las facultades del Cofece, por ejemplo, se irían a la Secretaría de Economía, mientras que las del IFT, se irían a la Secretaría de Infraestructura Comunicaciones y Transportes. Esto es congruente con la idea de la reasunción de competencias de la Administración Pública Federal. Una de las excepciones, sin embargo, es el Coneval, que se va a un órgano constitucional autónomo (el Inegi). La otra excepción es el Inai.

<b>Tipo de institución:</b>	<b>Institución que desaparece:</b>	<b>Institución a la que se le transfieren las facultades y obligaciones:</b>
Órganos constitucionales autónomos	Cofece	Secretaría de Economía
	IFT	Secretaría de Infraestructura Comunicaciones y Transportes
	Inai	Diversas dependencias (especificadas posteriormente)
Organismos Públicos Descentralizados	Coneval	Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)
	CRE	Secretaría de Energía
	Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación	Secretaría de Educación Pública
	CNH	Secretaría de Energía

Las facultades y obligaciones del Inai no “regresan” a sus dependencias centralizadas de origen, debido a que el Inai o, en su momento, el Instituto Federal de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (IFAI), han sido las únicas instituciones a cargo de la garantía del derecho al acceso a la información y la protección de datos personales. Más allá de que no había existido institución que se encargara en México de la transparencia antes del IFAI-Inai, dada la diversidad de la tutela de la información a cargo del Inai –sirve para la garantía tanto de información pública, como para la protección de datos personales; sirve para la información que tienen instituciones públicas, como la que tienen

privados-, la propuesta es que no haya una única institución que asuma sus funciones, sino varias. En ese sentido, la extinción de este organismo no representa una devolución a otro perteneciente a la administración pública centralizada, sino una distribución de sus facultades y obligaciones a una multiplicidad de instituciones dependiendo del objeto de su función. A continuación resumimos esta nueva distribución:

<b>Tutela del derecho de acceso a la información en posesión de</b>	<b>Para lo que respecta a</b>	<b>Dependencia receptora</b>
Dependencias a nivel federal y estatal (se replica la misma estructura con sus contralorías o áreas homólogas del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial)	Administración Pública	Secretaría de la Función Pública
		Órgano de control y disciplina del Poder Judicial
		Órganos de control de los organismos constitucionales autónomos
		Contralorías del Congreso de la Unión
	Partidos políticos	Instituto Nacional Electoral
De particulares	Sin división por tema	Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral
		Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje
		A cargo del Ejecutivo Federal, según lo que determine la ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Los artículos transitorios de la iniciativa echan luz sobre lo que implica la transferencia de facultades y atribuciones en términos de recursos. El quinto y séptimo transitorio especifican que los recursos materiales y los recursos humanos de los órganos a extinguir pasan a ser parte de las dependencias que absorben sus facultades y obligaciones. También especifican que la reforma se debe homologar a nivel estatal 90 días después de la publicación de la reforma, en caso de ser aprobada.

A partir de la fecha de publicación de la reforma en el Diario Oficial de la Federación (DOF), se dan 90 días para que el Congreso haga las adecuaciones legislativas correspondientes.

Aunque la propuesta de reforma busca eliminar siete organismos autónomos y descentralizados, hemos decidido centrar nuestro análisis en tres: el Inai, el Coneval y la Cofece. Esta decisión responde al impacto directo que estos organismos tienen en el monitoreo e investigación ciudadana que realizamos desde la sociedad civil, en la capacidad del gobierno para actuar con responsabilidad y en los derechos económicos y sociales de la población.

## Análisis crítico de la propuesta de reforma

A lo largo del dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, se sostiene la erradicación de ciertos organismos autónomos y descentralizados bajo el argumento de que son ineficientes, corruptos, costosos y que sirven únicamente para proteger los intereses de una pequeña élite privilegiada. Asimismo, se sostiene la superioridad de la Administración Pública Federal para hacerse cargo de las funciones de estos organismos. Ante ello, en esta sección, examinamos los argumentos explícitos e implícitos en los que se basa el cambio propuesto y los respondemos con contraargumentos respaldados por hechos.

### Los OCA y las élites

La iniciativa afirma, sin pruebas sólidas, que los OCA son estructuras creadas por y para una élite neoliberal, que obstaculiza la función pública sin garantizar transparencia ni rendición de cuentas. Este argumento ignora que los OCA son resultado de una larga lucha histórica ciudadana por limitar al poder centralizado del Estado para garantizar la transparencia, la imparcialidad en la toma de decisiones públicas y la protección de los derechos humanos. También ignora los logros concretos de estos organismos, cuyo propósito fundamental es, precisamente, proteger los derechos de la ciudadanía frente a los abusos del poder económico y político. A continuación detallamos ambos: su historia y sus logros.

### La historia detrás de los OCA

Los órganos constitucionales autónomos en México son el resultado de una larga lucha por limitar el poder centralizado del Estado y garantizar la protección de los derechos de las personas. La concentración del poder en el Ejecutivo Federal, especialmente durante el régimen del Partido Revolucionario Institucional (PRI), generó un contexto de poca rendición de cuentas y escasa transparencia. Este modelo centralista resultó en decisiones arbitrarias que beneficiaban principalmente a una élite política y económica, dejando a la mayoría de la población en situación de vulnerabilidad y sin acceso a derechos fundamentales.

El nacimiento de los OCA a finales del siglo XX y principios del XXI fue una respuesta a las demandas sociales por mayor transparencia, justicia y equidad en la toma de decisiones públicas. Valga aquí señalar que entendemos por qué se les asocia a los OCA con el periodo neoliberal. Para nosotras la diferencia estriba, sin embargo, en que justo fueron una

respuesta frente a los abusos del poder que provenían en particular del Ejecutivo Federal. Estos organismos fueron diseñados para actuar como contrapesos al poder presidencial, con el objetivo de garantizar la protección de derechos fundamentales, evaluar objetivamente políticas públicas y promover la competencia económica justa.

La creación del Inai, por ejemplo, tiene como antecedente la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información en el año 2002 como organismo descentralizado, que fue resultado de la lucha del Grupo Oaxaca, una agrupación diversa de personas periodistas, investigadoras y escritoras, quienes impulsaron la primera Ley Federal de Transparencia en México para garantizar el acceso a la información pública y la protección de datos personales. La creación de este instituto respondía a la necesidad de contar con una institución que pudiera actuar de manera imparcial ante las negativas de dependencias gubernamentales a transparentar su uso de recursos públicos, o que empresas, que recopilan datos personales pudieran venderlos para fines comerciales u otros sin siquiera advertir a las personas usuarias, así evitando los abusos de poder por parte de entidades gubernamentales y privadas.

Años más tarde en 2015, como parte de un esfuerzo por fortalecer al organismo, el IFAI se transformó en Inai, lo que implicó convertirse en un órgano constitucional autónomo con independencia técnica, operativa, de gestión y presupuestaria. En esta reforma también recibió nuevas atribuciones y funciones, entre ellas, se amplió la posibilidad de exigencia de transparencia a sindicatos, partidos políticos, órganos autónomos y personas físicas o morales que reciban o ejerzan recursos públicos. Entidades federativas y municipios también pasaron a estar obligadas a transparentar el recurso recibido. Estos cambios tuvieron un impacto positivo (e inmediato) en el derecho de acceso a la información pública, ya que además de la ampliación de sujetos obligados, hubo una armonización legal a los tres niveles de gobierno de todas las leyes de transparencia y hubo una importante reducción de los tiempos de respuesta a las solicitudes de información.

Por otro lado, el Coneval surgió a principios de este siglo, a partir de la desconfianza ciudadana y de partidos políticos de la oposición en las cifras de pobreza que daba el gobierno, que indicaban mejoras a pesar de que el país no estaba en un buen momento económico.<sup>9</sup> Aunque primero surgió de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), hoy Secretaría del Bienestar, se consideró como la mejor opción que fuera un organismo con autonomía técnica y de gestión integrado por perfiles académicos y no políticos, para garantizar un trabajo técnico y libre de presiones gubernamentales. Aunque hoy se pretende incorporarlo al Inegi, el Coneval no salió de esa otra estructura, sino que ambos organismos siempre trabajaron en coordinación, cada uno desde sus funciones especializadas, para diseñar encuestas de recogida de información que permitieran un mejor enfoque de la pobreza de una manera multidimensional, es decir, midiendo las carencias de la población y no sólo un nivel de ingresos económicos. Adicionalmente, Coneval ha contribuido a evaluar los programas sociales para asegurar que la política social en México se basara en evidencia y no en clientelismos políticos.

<sup>9</sup> Coneval, ¿Cómo se logró construir la medición de pobreza del Coneval?, 2015.

La Cofece, por su parte, representa la culminación de un largo proceso de regulación de la competencia en México. Aunque la Constitución de 1917 prohibió los monopolios y estableció la necesidad de castigar la concentración de bienes de consumo esencial, no fue hasta 1993 que se creó la Comisión Federal de Competencia (CFC) para hacer cumplir esta disposición. La CFC, sin embargo, estaba adscrita a la Secretaría de Economía, lo que limitaba su independencia y la hacía susceptible a presiones políticas. Fue con las reformas constitucionales de 2013 que la CFC se transformó en la Cofece, un órgano constitucional autónomo con mayores facultades para garantizar una competencia justa y equitativa. Esta evolución fue impulsada por la necesidad de contar con un organismo independiente que pudiera evitar el uso político de las leyes antimonopolio y garantizar que las decisiones se basaran en criterios técnicos y objetivos, en lugar de intereses particulares.<sup>10</sup> A diferencia de su predecesora, la Cofece puede investigar y sancionar a cualquier empresa sin temor a represalias, asegurando así que las reglas del mercado se apliquen de manera imparcial.<sup>11</sup>

En corto, los OCA y otros órganos descentralizados, como el Coneval, a través de su autonomía del Ejecutivo y su especialización de funciones, han servido como una pieza importante dentro del diseño del sistema democrático mexicano actual al constituir contrapesos al Poder Ejecutivo.

### **Algunos logros del Inai, la Cofece y el Coneval**

En 2022 el Inai logró que más del **95% de las resoluciones** fueran acatadas por las entidades públicas; también ha publicado más de **1.6 millones de registros** de información en el Portal Nacional de Transparencia por los sujetos obligados, lo que permitió que la ciudadanía accediera a información clave sin necesidad de presentar solicitudes formales.<sup>12</sup>

Un ejemplo particular de sus logros fue su rol clave en la cancelación del Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil (Panaut) en 2021, iniciativa que pretendía obligar a las personas usuarias a proporcionar sus datos biométricos.<sup>13</sup> Gracias a una acción de inconstitucionalidad promovida por el Inai, se frenó esta medida que vulneraba los derechos a la privacidad de millones de personas en México.

Otro caso importante fue la intervención del Inai frente a la adquisición del software espía Pegasus por parte de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), software que, como revela la investigación Ejército Espía, fue utilizado para espiar a periodistas, defensores de derechos humanos y funcionarios.<sup>14</sup> En ese caso, la Auditoría Superior de la Federación le remitió a la organización R3D documentación donde la Sedena reconocía la existencia del contrato con Comercializadora Antsua, empresa con derechos exclusivos para ofrecer *Pegasus*. El Inai usó esa información para resolver que la Sedena había incumplido con sus

<sup>10</sup> Tristan Reed, Mariana Pereira López, Ana Urrutia Arrieta & Leonardo Lacovone, Cartels, Antitrust Enforcement, and Industry Performance Evidence from Mexico, Development Research Group & Macroeconomics, Trade and Investment Global Practice, World Bank Group, 2023.

<sup>11</sup> Alejandra Palacios Prieto, “La desaparición de la Cofece solo reforzaría el ‘capitalismo de cuates’”, *El País*, 2024.

<sup>12</sup> Inai, Informe de Labores 2023, 2023.

<sup>13</sup> Demanda de Acción de Inconstitucionalidad promovida por el Inai ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 2021.

<sup>14</sup> R3D, Ejército Espía, 2023.

obligaciones de transparencia, considerando que previamente había negado tener esa información. A pesar de la resolución del Inai, la Sedena se ha negado a entregar la información. Ante la persistente negativa de la Sedena, el Inai incluso presentó una denuncia formal por incumplimiento ante el órgano de control interno de la dependencia militar, sin obtener respuesta hasta el momento.<sup>15</sup> Para nosotras este es un ejemplo de cómo la conversación más que ser Inai sí o Inai no, esta tendría que ser sobre cómo fortalecerlo para que pueda exigir sus fallos.

El Inai también ha sido una pieza clave para destapar grandes casos de corrupción. Fue instrumental, por ejemplo, en revelar esquemas como la “[Estafa Maestra](#)”<sup>16</sup>, el [acaparamiento](#) de contratos millonarios por la empresa de alimentos La Cosmopolitana durante los primeros tres sexenios de este siglo, las [empresas fantasmas](#) de Javier Duarte (exgobernador de Veracruz del PRI), el desvío de más de 2 mil millones de pesos por la [SEDENA](#) y de 20 mil millones de pesos por la [SEGALMEX](#) durante el sexenio actual, entre muchos otros. En el ámbito de los derechos humanos, la información obtenida por el Inai ha sido crucial para el esclarecimiento de graves violaciones, como la [masacre](#) de Apatzingán, Michoacán en 2015.

El uso de los sistemas de acceso a la información y datos personales es masivo en México: desde el 5 de diciembre de 2018 a la fecha se han realizado más de 5.1 millones de solicitudes de información y más 425 mil de datos personales a casi 10,000 sujetos obligados. El entramado que sostiene esta carga de trabajo es el Sistema Nacional de Transparencia, que lidera el Inai pero está conformado por los 32 Órganos Garantes Locales, que gestionan solicitudes de información, obligaciones de transparencia y solicitudes de datos abiertos. Las palabras más usadas en las preguntas de las solicitudes son “Municipio”, “informe”, “datos”, “secretaría” y “servicios”; muestran la transversalidad de las preguntas y las necesidades constante de la ciudadanía por conocer más sobre su gobierno. Nos preocupa lo que implica para esta confianza ciudadana que se ha construido la propuesta de reforma.

Ahora bien, se ha señalado, con respecto a la evaluación del desempeño del Instituto que, pese a márgenes de oportunidad para su mejora, el balance de más de veinte años de actividad ha sido, en general, positivo: aunque con algunas asimetrías, el andamiaje institucional construido estas décadas ha generado una diferencia en la garantía del ejercicio de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales. En un análisis de 2023, se ponderó que la cantidad y la calidad de la información pública disponible es mayor actualmente que la que se tenía a principios de siglo, y que la conciencia de que la información constituye un bien público y no un secreto administrativo es mayor entre las personas funcionarias públicas. Más aún: parte de la rutina periodística en la actualidad se fundamenta en la utilización de las herramientas de acceso a la información.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> R3D, [Juez ordena a la SEDENA cumplir resolución del Inai que le obliga a entregar contratos de Pegasus](#), 2024.

<sup>16</sup> La “Estafa Maestra” hace referencia a un esquema de desvío de recursos públicos ocurrido durante la presidencia de Enrique Peña Nieto, el cual involucró a once dependencias federales, universidades públicas y empresas fantasma, resultando en el desvío de aproximadamente 7,670 millones de pesos de fondos públicos.

<sup>17</sup> López Ayllón, Sergio, José de Jesús Orozco Henríquez, Pedro Salazar Ugarte & Diego Valadés, Análisis técnico de las 20 iniciativas de reformas constitucionales y legales presentadas por el presidente de la República (febrero 5, 2024), IJ-UNAM, 2024, pág. 83.

El Coneval y la Cofece también han tenido aciertos fundamentales en el desempeño de las funciones para las que fueron creados.

El Coneval ha sido el organismo que ha dado a conocer cuando la pobreza cambia en México. En la medición de 2022, por ejemplo, se reveló que la cantidad de personas en México con carencia por acceso a la salud pasó de 20.1 millones a 50.4 en cuatro años, tras la desaparición del Seguro Popular y su cambio al Instituto de Salud para el Bienestar (Insabi). Aunque el gobierno justificó que la estadística mostraba eso por falta de información de la población, la realidad que reflejó esa medición es que la gente no tiene o no sabe a dónde acudir en caso de necesitar servicios médicos. Con esa misma objetividad, las mediciones de la pobreza laboral (es decir, ligada únicamente al ingreso de las familias por su trabajo) demostraron que la política de este gobierno de aumentar el salario mínimo tuvo un impacto tan positivo que esta pobreza alcanzó su nivel más bajo en la historia a inicios de 2024.<sup>18</sup> Creemos que esto es un ejemplo de esa autonomía del Coneval: da los resultados, favorezca a quien favorezca; a veces es al gobierno en turno, a veces no.

Otro ejemplo de la función específica del Coneval en la evaluación de programas sociales, fue en el sexenio pasado en su balance de la Cruzada Nacional Contra el Hambre. Esa estrategia había sido la insignia del gobierno de Enrique Peña Nieto para acabar con la pobreza extrema, operada por la entonces secretaria de Desarrollo Social, Rosario Robles. Se invirtieron recursos y propaganda en dicha estrategia, pero cuando en 2016 el Coneval publicó su evaluación a tres años de implementación, dejó claro que no se estaban cumpliendo los objetivos, y en su balance final en 2019 evidenció que la población con carencia de alimentación apenas se redujo en 2 millones de personas y no impactó en los 7 millones que tenía como objetivo.<sup>19</sup>

Por su parte, la Cofece, gracias a su autonomía, ha logrado enfrentarse a algunas de las corporaciones más influyentes del país. Una investigación del Banco Mundial sugiere que las sanciones de la Comisión han hecho que las ventas y los salarios aumenten y que los márgenes de ganancia disminuyan en los sectores sancionados, lo que beneficia a las personas consumidoras y trabajadoras. En general, la aplicación de las leyes antimonopolio ha contribuido aproximadamente a un medio por ciento del crecimiento del producto interno bruto per cápita.<sup>20</sup> Solo en 2022, la Comisión aplicó multas por un total de 4 mil 859 millones de pesos, lo que representa casi 23 veces más que los 213 millones de pesos sancionados en 2011, cuando esta era la Comisión Federal de Competencia, un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, que luego sería la Secretaría de Economía, la dependencia a la que esta reforma propone que se incorpore la Comisión.<sup>21 22</sup>

<sup>18</sup> El Economista, “Pobreza laboral cae a su nivel más bajo; se ubica en 35.8% en el 1T 2024”, 2024.

<sup>19</sup> La Silla Rota y Data Cívica, “La Cruzada no cumple con erradicar el hambre: Coneval”, *Milenio*, 2018.

<sup>20</sup> Tristan Reed, Mariana Pereira López, Ana Urrutia Arrieta & Leonardo Lacovone, *Cartels, Antitrust Enforcement, and Industry Performance Evidence from Mexico*, Development Research Group & Macroeconomics, Trade and Investment Global Practice, World Bank Group, 2023.

<sup>21</sup> Cofece, *Cofece buscará abonar a la discusión sobre la propuesta de reforma constitucional en lo concerniente a la política de competencia*, 2024.

<sup>22</sup> Sánchez Ugarte. Fernando, “Comisión Federal de Competencia Económica”, *Revista de Administración Pública*, IJ-UNAM, 1997, p. 152.

Además de las evaluaciones de la Cofece, a continuación mencionaremos tres ejemplos de intervenciones exitosas que ha hecho: la administración de fondos para el retiro, los servicios de telefonía y la inhibición de la competencia en el mercado de fichaje de los futbolistas.

Primero, consideremos el caso del mercado de las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES) de los trabajadores. La industria de AFORES es fundamental para el bienestar y la tranquilidad de las personas, ya que ahí se acumulan los recursos aportados durante su vida laboral para que, al momento de retirarse, puedan disponer de ellos para subsistir. En 2012, las personas podían elegir entre las 11 empresas que proveían el servicio de AFORE en el país al momento de ahorrar sus aportaciones para el retiro.<sup>23</sup> Esta posibilidad de elegir una empresa en lugar de otra promueve que las empresas se esfuercen para proveer un mejor servicio que las demás. Aquí recae la competencia en la industria de las AFORES. Sin embargo, entre 2012 y 2014, cuatro de las empresas que proveen el servicio, Profuturo GNP Afore, Afore Sura, Afore XXI Banorte y Principal Afore, colaboraron para limitar la capacidad de las personas consumidoras de cambiarse de una a otra, y por lo tanto, eliminaron la necesidad de mejorar su servicio con respecto a las demás. Gracias a la investigación y la sanción impuesta desde la Cofece, estas empresas fueron sancionadas por millones de pesos. La suspensión de la colaboración entre las cuatro empresas y la sanción a los responsables por parte de la Cofece representó un beneficio estimado para las personas consumidoras que equivale al 70% del presupuesto autorizado para la Comisión en el 2017. Se estima que, por esta y otras 10 sanciones emitidas por la Cofece solamente en 2017, por cada peso asignado a la Comisión se generó un beneficio a la sociedad mexicana de aproximadamente 13 pesos.<sup>24</sup>

Un segundo caso es el de la industria telefónica. Los servicios provistos por esta industria son parte de las necesidades básicas de cualquier persona, ya que permiten la interconectividad. Debido a los altos costos que implica la construcción de la infraestructura necesaria para enlazar distintas localidades al resto de la red nacional e internacional, Grupo Telmex controla la mayor parte de los enlaces dedicados en las distintas localidades, lo cual le otorga poder de mercado. Sin embargo, al tener la concesión de estos enlaces, que son necesarios para proveer servicios de telecomunicaciones a los usuarios finales, Telmex está obligado a prestar el servicio de arrendamiento de enlaces dedicados a nivel local y de larga distancia nacional e internacional a otras empresas. Gracias a la investigación llevada a cabo por la entonces CFC (la Cofece, antes de que fuera autónoma), sabemos que Telmex se negó por casi dos años a proveer el servicio a Axtel en 32 localidades y seis rutas interurbanas, con lo cual inhibió su capacidad para ofrecer servicios minoristas de telecomunicaciones en los que ambas empresas compiten.<sup>25</sup> Derivado de lo anterior, la CFC resolvió ordenar la supresión de dicha práctica e impuso una multa por \$657,391,350.01 millones de pesos.

Durante la década que siguió a esta y a otras sanciones dentro de la industria telefónica, los precios de los servicios de telecomunicaciones en el país se han reducido considerable y

<sup>23</sup> Cofece, [Análisis de Caso Prácticas monopólicas absolutas en el mercado de las administradoras de fondos para el retiro de los trabajadores](#), 2017.

<sup>24</sup> Cofece, [Beneficio Económico de las Intervenciones de Cofece. Evaluaciones ex ante en 2017, 2018](#).

<sup>25</sup> Cofece, [Impone la CFC multa de 657 millones de pesos a Telmex por prácticas monopólicas relativas en enlaces dedicados](#), 2013.

consistentemente, aumentando el acceso a la tecnología móvil y navegación en internet para personas usuarias de bajos recursos. Según datos de *The Competitive Intelligence Unit*, entre junio de 2013 y mayo de 2023 –ya con la Cofece–, los precios de los servicios de telecomunicaciones en móvil se redujeron 67.3% en términos reales (es decir, tomando en cuenta la inflación), una de las mayores caídas registradas entre países de la OCDE. Analistas destacan que esta reducción se debe en gran medida a una mayor competencia, resultado de la incursión de nuevos operadores, lo cual es consistente con las acciones de la Cofece a favor de la competencia y en contra del abuso de poder económico y la monopolización de empresas como Telcel y Telmex.

Un tercer ejemplo es la imposición de multas por Cofece en 2021, por 177.6 millones de pesos a 17 clubes de la Liga MX, la Federación Mexicana de Fútbol (FMF) y 8 a personas por prácticas monopólicas que generaron un daño de \$83.3 millones de pesos a través de dos irregularidades: haber colocado topes salariales en la Liga MX Femenil, ampliando la brecha salarial de género, así como por haber aplicado el “pacto de caballeros”, un acuerdo informal entre los clubes de fútbol de la Liga MX que impedía a los jugadores, incluso después de terminar su contrato, firmar con otro equipo sin la aprobación del club anterior. Esto limitaba la libertad de los futbolistas para negociar y moverse libremente entre equipos.<sup>26</sup>

Es importante también considerar evaluaciones realizadas por la Global Competition Review, el principal servicio de información mundial sobre leyes y políticas de competencia y antimonopolio, de acuerdo al cual la Cofece obtuvo 3.5 estrellas de 5, calificándola como “buena”, con base en la independencia del organismo y la aplicación de sus sanciones. Es decir, hoy en día se cuenta con un organismo que, aunque no dudamos tiene cancha de mejora, en la práctica no solo ha intervenido en una diversidad de casos como los que aquí se reseñan, sino cuyo trabajo ha sido bien evaluado.<sup>27</sup>

Para redondear lo anterior, también conviene mirar los datos públicos, expuestos por Cejudo, Ojeda, Hernández y López Ayllón, que señalan el resumen de los beneficios económicos que ha generado el organismo: de 2013 a 2023 ha sido mayor a los \$36,195 millones de pesos, es decir, 5.3 veces más que su presupuesto asignado.<sup>28</sup> Más aún: durante el sexenio que corre, ha generado un beneficio de \$13,828 millones de pesos, lo que se traduce en que ha devuelto en promedio 7.5 millones diarios a la sociedad.

Estos ejemplos muestran que los OCA y otros organismos descentralizados han funcionado para proteger a las personas de los abusos del poder, ya sea político o económico, fomentando la transparencia, la rendición de cuentas y una economía más justa. Mientras que existe esta evidencia de que pueden funcionar a favor de la igualdad, nos parece importante recalcar que la propuesta de reforma no proporciona evidencia contundente y específica, para cada órgano, de que su diseño institucional ha generado más problemas que soluciones y que, por lo mismo, debe cambiar.

---

<sup>26</sup> Cofece, Cofece sanciona a 17 clubes de la Liga MX, a la Federación Mexicana de Fútbol y 8 personas físicas por coludirse en el mercado de fichaje de los y las futbolistas, 2021.

<sup>27</sup> López Ayllón, Sergio, José de Jesús Orozco Henríquez, Pedro Salazar Ugarte & Diego Valadés, op. cit., pág. 74

<sup>28</sup> *ibid*, pág. 75.

## Los OCA y la duplicidad de funciones

Un argumento empleado por el dictamen en contra de los OCA es que estas instituciones realizan funciones que también se realizan desde el Ejecutivo Federal, por lo que representan ineficiencias burocráticas. Es cierto que muchas instituciones gubernamentales se caracterizan por burocracias onerosas y seguramente optimizables, como es el caso también de las instituciones del Poder Ejecutivo a las que el dictamen propone transferir las funciones en cuestión. Sin embargo, en el caso del Coneval en particular es erróneo sugerir que las funciones de estos OCA ya son realizadas por la APF.

Por ejemplo, el dictamen argumenta a favor de la eliminación del Coneval porque supuestamente tiene responsabilidades concurrentes con el Inegi, el cual absorbería sus funciones. El Inegi, nos parece importante insistir, ni siquiera es parte de la administración pública federal. Es, precisamente, un órgano constitucional autónomo. Más allá de eso, nos importa recalcar que las funciones del Inegi y del Coneval, aunque similares, no son las mismas. La relación entre los órganos es, más bien, de colaboración. Por ejemplo: en sus primeros años de colaboración, esta derivó en ajustes a las encuestas del Inegi para generar más datos que permitieran hacer una medición de la pobreza, esa sí a cargo del Coneval. El Coneval, por su parte, ha desarrollado toda una metodología multidimensional para medir la pobreza, que va más allá del dato de los ingresos de los hogares. Esta metodología fue la primera de su tipo en el mundo, por lo cual fue reconocida internacionalmente y replicada por países como Colombia, Chile, Filipinas, Bhután, Argelia, Túnez, Sudáfrica, Inglaterra y Perú, entre otros.<sup>29</sup> Asimismo, la institución utiliza datos del Inegi para evaluar los programas sociales. En ese sentido, el Coneval genera información para detectar, con base en criterios claros, quiénes son las personas y comunidades que más necesitan el apoyo de programas sociales, identificando zonas de atención prioritaria.

El Coneval también hace evaluaciones que van más allá de los datos del Inegi: realiza análisis del diseño de los programas nuevos en su primer año de implementación y evalúa los procesos, es decir, cómo se implementan, lo cual implica trabajo en campo para ver cómo operan los programas.

Asimismo, la evaluación del Coneval sirve para saber qué programas han sido más exitosos y ajustar los que no han sido de suficiente ayuda. Cabe resaltar que todas sus conclusiones se presentan a las dependencias correspondientes, que las retoman para hacer los ajustes que consideren pertinentes. La evaluación y monitoreo de los programas sociales están completamente ausentes del mandato, experiencia y actuales capacidades del Inegi.

Ahora: entendemos que no es deseable que más de una dependencia pública desempeñe una misma tarea a un mismo nivel de gobierno. Esto es, que haya una duplicidad de funciones. Sin embargo, en el caso de que haya funciones duplicadas entre los OCA y la APF, transferir estas funciones a la APF, como se plantea en el segundo transitorio de la reforma, no es necesariamente la mejor solución. A pesar del costo democrático de eliminar estos contrapesos al poder del Ejecutivo, el dictamen no menciona ventajas comparativas de la APF sobre los organismos autónomos en términos de su capacidad de realizar las funciones que

<sup>29</sup> Coneval, ¿Cómo se logró construir la medición de pobreza del Coneval?, 2015.

ambas partes podrían desarrollar. Al hacerlo, el dictamen obvia el hecho de que podríamos simultáneamente fortalecer los contrapesos al Ejecutivo y erradicar cualquier duplicidad de funciones simplemente eliminando cualquier función duplicada de las responsabilidades de la APF y manteniéndolas entre los mandatos de los organismos autónomos y/o descentralizados.

### **La (im)parcialidad de la administración pública centralizada**

La propuesta parte de una suposición no fundamentada: que las dependencias del Poder Ejecutivo pueden llevar a cabo las funciones de los OCA con el mismo nivel de especialización e imparcialidad. Este argumento ignora cómo la mayor autonomía de los OCA y otros organismos descentralizados, protege el interés público frente a la intervención política del Poder Ejecutivo u otros poderes del Estado o fácticos.

El estatus autónomo de los organismos autónomos y descentralizados, está diseñado para ser un contrapeso a esta influencia, facilitando que sus decisiones, en los ámbitos necesarios, recaigan únicamente en ciertas funciones técnicas y estén basadas en criterios imparciales. Eliminar estos contrapesos fortalece la centralización del poder y elimina la garantía de que las funciones críticas de evaluación y competencia se realicen de manera imparcial y especializada.

En el caso del Inai, su estatus autónomo tiene como objetivo garantizar la transparencia sin importar los intereses particulares de quién esté en el gobierno en turno, ni de la institución que deba cumplir con su obligación de garantizar ese derecho. El estatus autónomo del Coneval, por otro lado, busca garantizar la objetividad de la evaluación del diseño, implementación y resultados de los programas sociales del país de manera independiente de la dependencia gubernamental que haya estado a cargo de los mismos. En lo que respecta a la Cofece, su autonomía ha servido para prevenir que la élite económica y los posibles intereses compartidos que podrían existir con el Ejecutivo limiten la competencia a costo de las personas consumidoras.

En este sentido, el diseño institucional de los OCA implica que su desempeño, en las tareas específicas para los cuales fueron creados, pueda ser menos susceptible a la influencia de cierto partido político o administración. La eliminación de estas instituciones representa la erradicación de algunos de los contrapesos imprescindibles que tiene el Poder Ejecutivo, en ciertas funciones, para ejercer el poder y, por lo tanto, representa también la centralización del mismo.

### **La autorregulación y la transparencia**

El dictamen, al fragmentar las funciones del Inai entre diversas dependencias gubernamentales, introduce un grave riesgo: la incapacidad de las instituciones públicas para autorregularse en cuanto a su cumplimiento con los estándares de transparencia y de protección de datos personales. Este enfoque no solo pone en peligro los derechos a la transparencia y la protección de datos personales, sino que también desmantela uno de los mecanismos más eficaces que tenemos para evitar abusos de poder. Al asignar las

responsabilidades del Inai a instituciones que forman parte del aparato gubernamental, como la Secretaría de la Función Pública, el gobierno estaría pidiendo a estas dependencias que se fiscalicen a sí mismas, creando un conflicto de interés inherente.

Un ejemplo claro de este riesgo es la propuesta de que la Secretaría de la Función Pública, una entidad del propio gobierno, fiscalice y monitoree a otras entidades. Esto implicaría que, al solicitarle información a una Secretaría del Poder Ejecutivo, si esta se niega a proveerla, sería a la Secretaría de la Función Pública, una dependencia del mismo Poder Ejecutivo, a quien habría que recurrir para que defienda el derecho ciudadano a la información. Esto es distinto a solicitarle a un organismo autónomo, cuyos dirigentes no dependen de la Presidencia, que defienda nuestro derecho. En ese sentido, bajo la reforma estaríamos solicitando a instituciones que son parte del mismo Poder Ejecutivo, que dependen de la Presidencia, a que se exijan a sí mismas a rendir cuentas sobre su gestión. Generando una estructura en la que entidades responsables de potenciales actos de corrupción o mala administración serían, paradójicamente, las mismas encargadas de investigar y transparentarse. La probabilidad de la falta de imparcialidad en este proceso incrementa considerablemente al no mantener la garantía al derecho de transparencia en una institución autónoma.

De hecho, las instituciones públicas ya cuentan con mecanismos internos de transparencia, como sus Comités de Transparencia, que a menudo han demostrado su ineficacia. Estos comités frecuentemente han clasificado información sin justificación válida o han declarado la inexistencia de datos que claramente existen, usando las estructuras del poder para evitar el escrutinio. Por ejemplo, en 2020, la Sedena “negó tener evidencia documental” del número de homicidios vinculados a la delincuencia organizada a pesar de que el Secretario de la Defensa y el Presidente hubieran utilizado reiteradamente el indicador en sus mañaneras y que posteriormente, gracias a una filtración de los correos de la Sedena encontramos reportes recurrentes de estas variables.<sup>30</sup> La propuesta de la reforma se basa en este mismo principio de autorregulación, ignorando los problemas ya existentes y ampliando el alcance del conflicto de interés.

Es en este punto donde la autonomía se revela como un elemento clave para proteger los derechos de la ciudadanía. La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos<sup>31</sup> ha destacado que los organismos encargados de garantizar el derecho de acceso a la información deben contar con una independencia plena para evitar presiones políticas que distorsionen su misión. La autonomía asegura que estas instituciones puedan operar sin ser influenciadas por los intereses de los actores gubernamentales, permitiéndoles actuar de manera imparcial y centrada en el bienestar público.

Sin esta independencia, el acceso a la información y la transparencia se ven comprometidos. La falta de autonomía no solo facilita que los gobiernos bloqueen la divulgación de información, sino que también abre la puerta a que la administración en turno manipule o

<sup>30</sup> Data Cívica e Intersecta, *La bitácora de la guerra*, Con Copia Oculta: Asunto 1, 2023.

<sup>31</sup> *Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2010.

controle la narrativa pública, facilitando el ocultamiento de actos de corrupción o mala gestión. En esencia, la eliminación de la autonomía convierte al gobierno en juez y parte, lo que dificulta los principios de rendición de cuentas y control ciudadano que son fundamentales en una democracia.

Lo mismo sucede con la protección de datos personales. Cuando los organismos responsables de salvaguardar la privacidad de las personas carecen de independencia, sus decisiones pueden verse comprometidas por intereses políticos o económicos. Sin una entidad autónoma que supervise esta función, el riesgo de que los datos personales se utilicen de manera indebida o que se viole la privacidad de las personas aumenta. Un organismo autónomo, en cambio, puede actuar con imparcialidad, sancionando violaciones a la privacidad sin temor a represalias, lo que facilita la protección de los derechos de las personas frente a cualquier intento de abuso de poder.

La autonomía, por lo tanto, no es solo un concepto abstracto o un lujo institucional. Es un mecanismo que garantiza que los organismos que protegen los derechos a la información y a la privacidad puedan cumplir su misión sin ser cooptados por los intereses del gobierno en turno, cualquiera que este sea. Al fragmentar las funciones del Inai y eliminar su autonomía, la reforma no solo debilita el derecho de la ciudadanía a estar informada, sino que también pone en riesgo la capacidad de las instituciones para proteger los datos personales de manera efectiva. En última instancia, lo que está en juego es la confianza pública en las instituciones y el equilibrio de poder entre el Estado y las personas. Sin autonomía, ese equilibrio se rompe, y es más fácil que los derechos fundamentales queden a merced de las voluntades políticas del momento.

### Los OCA como gastos superfluos

El dictamen argumenta, a partir de la supuesta duplicidad de funciones, que estos organismos representan gastos superfluos para el país. Lo que observamos es que la suma de los presupuestos ejercidos en 2023 por Coneval, Inai y Cofece equivalen a un total de \$2,060 millones de pesos de 2024. Estas parecerían ser grandes cantidades de dinero, sin embargo, el presupuesto ejercido en 2023 por estas instituciones es apenas 4.11 centavos de cada 100 pesos gastados en el gobierno federal, proporción que ha disminuido año con año.<sup>32</sup>

En el caso del Coneval, por cada cien pesos gastados por el gobierno federal, al Consejo se le destinaron 0.69 centavos en 2023. Esto significa a cada persona contribuyente mayor de 18 años un gasto anual de \$1.9 pesos.<sup>33</sup> Considerando que este presupuesto se utiliza para evaluar que el gasto social se esté dirigiendo a poblaciones vulneradas de la forma más eficaz posible, se podría argumentar que el Coneval está dentro de los organismos públicos más costo-efectivos del país.

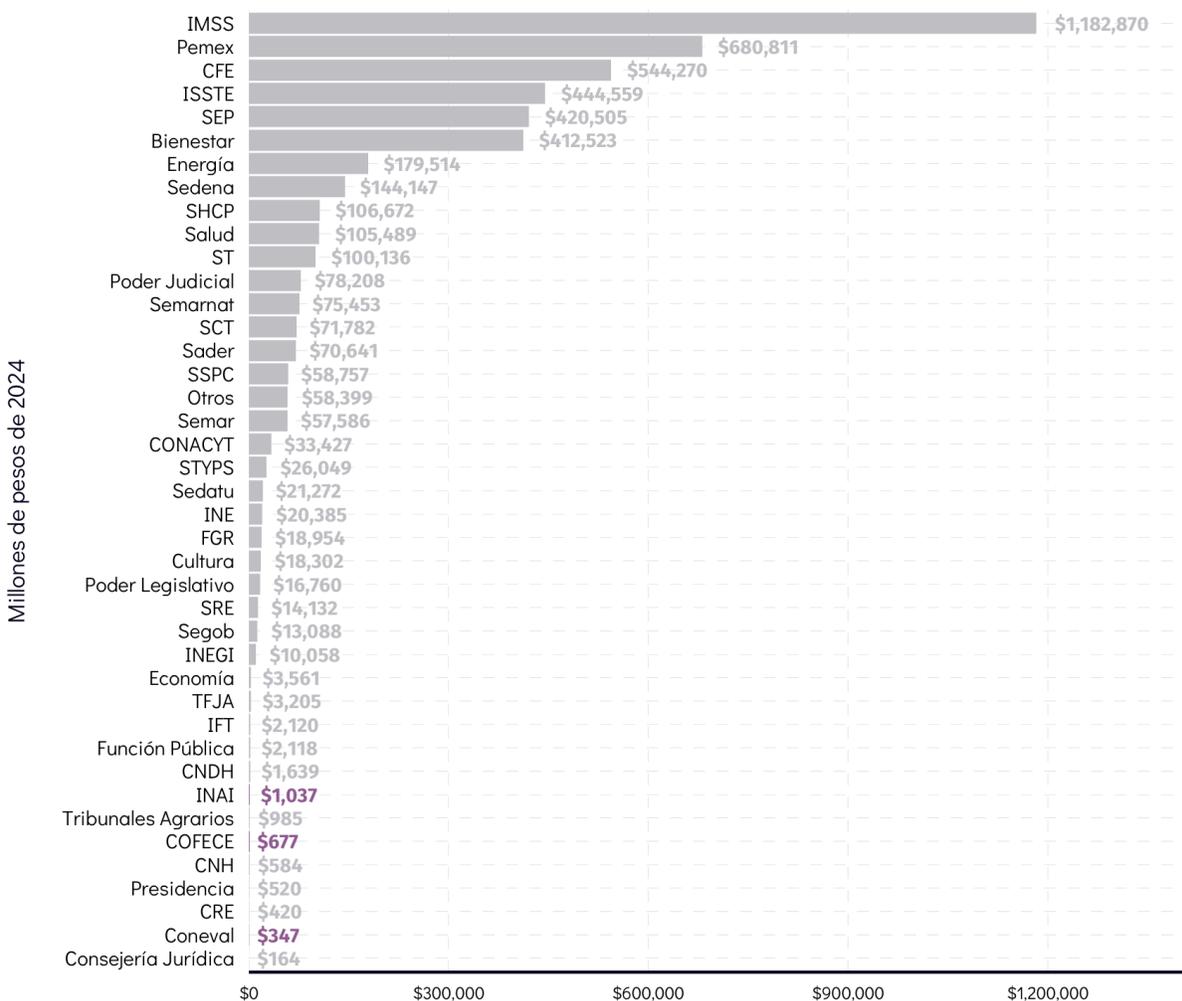
<sup>32</sup> Para este análisis el gasto federal excluyen las categorías: Aportaciones a seguridad social; Provisiones salariales y económicas; Deuda Pública; Participaciones a Entidades Federativas y Municipios; Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores; Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca.

<sup>33</sup> Proporción calculada con Proyecciones de la Población de México y de las Entidades Federativas a mitad de año, publicada por CONAPO.

En lo que respecta al Inai, el presupuesto ejercido por esta institución representa 2.07 de cada 100 pesos del gasto total del gobierno federal en 2023. Dicho de otra manera, las funciones del Inai de garantizar el acceso a la información y la protección de datos personales le costaron a las personas contribuyentes \$5.6 pesos en 2023.<sup>34</sup>

## EL PRESUPUESTO EJERCIDO EN 2023 POR INSTITUCIONES FEDERALES

Una perspectiva comparada



Fuente: Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas y Transparencia Presupuestaria  
 Datos procesados por Intersecta (intersecta.org).

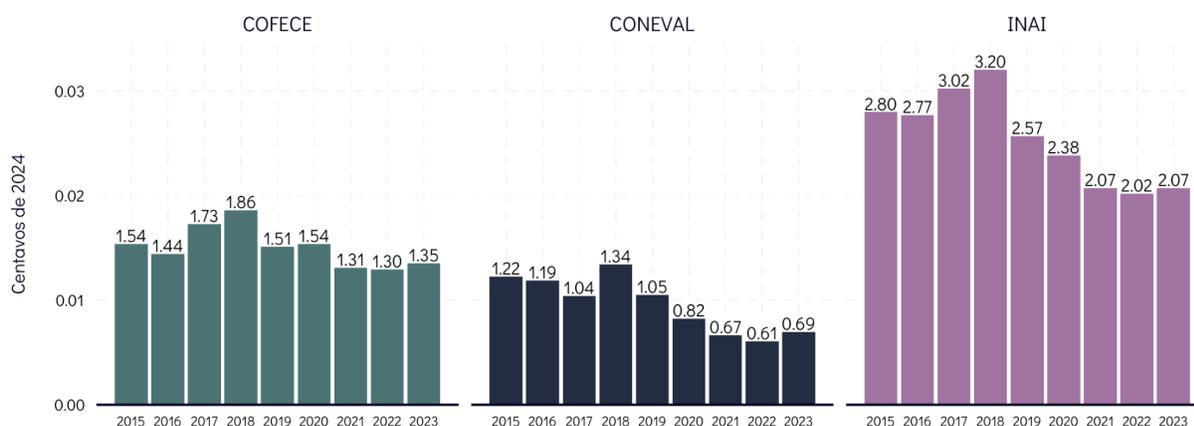
Algo parecido se observa en el caso de la Cofece, cuyo presupuesto ejercido en 2023 equivale a apenas 1.35 centavos por cada 100 pesos del gasto total del gobierno federal. Este presupuesto implicó un gasto de \$3.7 pesos a cada persona contribuyente en 2023. La Cofece, priorizando la rendición de cuentas y en un ejercicio de evaluación técnica anual realiza una estimación del beneficio económico a la ciudadanía o las personas consumidoras que traen

<sup>34</sup> Para un análisis complementario sobre el presupuesto del Inai véase Inai, *El Inai es de todas y todos*, 2024.

sus intervenciones y lo compara con el presupuesto que fue necesario para su función. Por ejemplo, en 2022 el beneficio total generado por las intervenciones de la Comisión para favorecer la competencia económica durante ese año rebasó los \$3 mil millones de pesos, beneficio que se traduce en precios y salarios más competitivos para la población trabajadora. Este beneficio generado por las acciones de la Cofece equivale a 4.92 veces el presupuesto de la Comisión para ese mismo año. En otras palabras, se podría decir que por cada peso asignado a la Comisión en 2022, se generó un beneficio a la sociedad mexicana de casi 5 pesos.<sup>35</sup>

### CENTAVOS EJERCIDOS POR LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS POR CADA CIENTO PESOS GASTADOS POR EL GOBIERNO FEDERAL

Por Órgano Constitucional Autónomo para cada año



Fuente: Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas y Transparencia Presupuestaria  
 Datos procesados por Intersecta (intersecta.org).

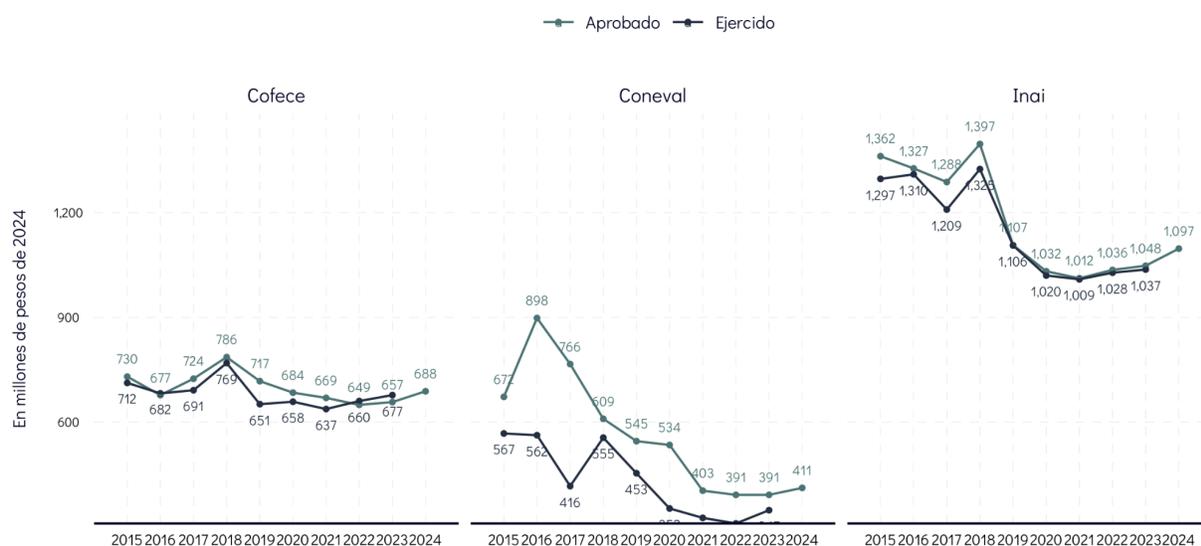
Por ende, la eliminación de estos organismos no generaría ahorros presupuestarios significativos. Por el contrario, obstaculizaría la detección y prevención de actos de corrupción, y pondría en riesgo un aumento en los precios de bienes básicos para la ciudadanía.

Incluso antes de la presentación de la propuesta de reforma, el presupuesto federal aprobado a cada uno de estos órganos había disminuido a lo largo de este sexenio (2018 a 2024): 21.5% en el caso del Inai, en 32.5% en el caso del Coneval y en 12.5% para Cofece. Más aún, como lo muestra la siguiente figura, el año con año el presupuesto ejercido es menor al presupuesto aprobado.

<sup>35</sup> Cofece, Beneficio económico de las intervenciones 2022, 2023.

## PRESUPUESTO EJERCIDO Y APROBADO POR LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

Por Órgano Constitucional Autónomo para cada año



Fuente: Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas y Transparencia Presupuestaria  
 Datos procesados por Intersecta (intersecta.org).

Para el Inai, los sueldos de los Comisionados tuvieron una baja nominal de 20.3% entre 2018 y 2022. Además, con motivo de cumplir con la política de austeridad republicana, se eliminó para todo el personal del Instituto el seguro de gastos médicos mayores, las prestaciones de apoyo para automóvil, entre otros gastos. El Inai no ha presentado ningún mecanismo para impugnar esta reducción de los sueldos y prestaciones y ha acatado plenamente todas las medidas de austeridad implementadas durante el actual sexenio.<sup>36</sup>

A pesar de estas medidas de austeridad y el cumplimiento de los OCA con las mismas, en lugar de buscar reducir posibles ineficiencias o excesos dentro del presupuesto de este y otros organismos, el dictamen propone eliminar su existencia en la totalidad, transfiriendo sus responsabilidades a otras instituciones para las que no existe evidencia de que puedan ejercer el presupuesto de mejor manera. Como se ha demostrado a lo largo de este análisis presupuestal, las instituciones de la APF bajo las cuales la propuesta de reforma busca centralizar las funciones de los OCA se caracterizan por presupuestos significativamente mayores que los de los organismos autónomos que se pretende eliminar. Como tal, no hay ninguna garantía de que la transferencia de estas responsabilidades a la APF resulte en un ejercicio más eficiente del presupuesto para realizarlas.

Es importante notar también que la creación de nuevas estructuras burocráticas dentro de la APF para sustituir estos organismos generaría gastos públicos adicionales. Considerando que el dictamen propone transferir los recursos materiales y humanos de los organismos que pretende eliminar a aquellas instituciones que asumirían sus responsabilidades, queda poco claro cómo esta propuesta resultaría en el ahorro significativo de recursos.

<sup>36</sup> Inai, *El Inai es de todas y todos*, 2024.

## La reforma y los compromisos internacionales

En lo respectivo a transparencia y protección de datos, los términos en los que se encuentra redactada la iniciativa apuntan hacia la desaparición del Inai y de los organismos que cumplen dicha función en cada entidad federativa. A pesar de que la configuración de este escenario por sí mismo no necesariamente representaría una violación a los derechos a la protección de datos y a la transparencia, lo cierto es que la eliminación del andamiaje mediante el cual hasta ahora se materializaban ambos, sí puede traer aparejadas un conjunto de condiciones que faciliten un retroceso en los niveles de acceso de las personas a ellos. En otras palabras, es indispensable que, de aprobarse la reforma en sus términos, la configuración de la legislación y del diseño institucional para garantizar tanto la protección de datos como la transparencia, no contravengan los compromisos internacionales que en materia de derechos humanos tiene el Estado mexicano.

Empero, a la vista de que las funciones y atribuciones con las que cuenta al Inai quedarían a cargo de las diversas dependencias a las que ya se hizo alusión, una cuestión que es particularmente importante recalcar, es la de **la autonomía que señalan diversos documentos internacionales** para las instituciones que idealmente deberían de estar a la cabeza de la garantía de la protección de datos y de la transparencia.

Entre tales instrumentos se encuentra el Protocolo de enmienda al Convenio 108 del Consejo de Europa para la Protección de las Personas con respecto al Tratamiento Automatizado de Datos Personales (2018), el cual establece en su artículo 15 que los Estados parte cuenten con:

“[...] autoridades capaces de intervenir, investigar, e involucrarse en procesos legales o presentar ante la justicia violaciones en la protección de datos, además de contar con atribuciones para concientizar, proveer información, educar, tomar decisiones e imponer sanciones, **ejerciendo sus atribuciones con independencia**”.

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2003), ratificada por México en 2004 establece en su artículo 6 que, entre otros varios principios, la transparencia, la rendición de cuentas y la participación de la sociedad son fundamentales para la articulación de políticas contra la corrupción. En ese sentido, señala a los Estados parte que, el o los órganos que establezca para aplicar medidas para prevenir la corrupción, **para ser eficaces deben contar tanto con personal especializado y recursos materiales suficientes como con independencia, de tal forma que puedan desempeñar sus funciones sin influencias indebidas.**

Por otro lado, existen documentos internacionales en los cuales, si bien México no forma parte, es importante no perder de vista, en la medida en la que han sentado estándares en lo que se refiere a la protección de datos personales. Es el caso del Reglamento General de Protección de Datos (GDPR) de la Unión Europea, que señala, en su artículo 52, que el o los órganos establecidos para garantizar la protección de datos actuarán “[...] **con total independencia en el desempeño de sus funciones y en el ejercicio de sus poderes [...]**” y que los miembros de tal o tales órganos deberán “[...] ser ajenos, en el desempeño de sus

funciones y en el ejercicio de sus poderes [...] a toda influencia externa, ya sea directa o indirecta, y no solicitarán ni admitirán ninguna instrucción”.

De igual manera, el mismo artículo puntualiza que los Estados deben garantizar que el órgano u órganos dispongan en todo momento de la infraestructura necesaria, recursos humanos, técnicos y financieros para el cumplimiento de sus funciones. De la mano de lo anterior, se establece que debe garantizarse que cada órgano disponga de un presupuesto independiente y tenga un control financiero que no afecte su independencia. También debe de garantizarse que sea el órgano el que elija y disponga de su propio personal. Por último, el artículo 53 señala que las personas integrantes del órgano deben contar con la titulación, experiencia y aptitudes en el ámbito de la protección de datos personales. En resumen, las características que este Reglamento identifica para los órganos que deben tener entre sus funciones la de garantizar la protección de los datos personales, son prácticamente aquellas que suelen identificar a los órganos constitucionales autónomos, en este caso, al Inai.

La Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información, por su parte, es una herramienta jurídica desarrollada por la Organización de los Estados Americanos (OEA) con el objeto de orientar a los países de la región en la creación o en la reforma de legislación que garantice el derecho de acceso a la información pública. Entre las cuestiones incluidas en esta Ley, se encuentra, en su artículo 56, la de señalar las características que se recomienda que tengan los órganos encargados de garantizar el derecho de acceso a la información. Entre esas características están, precisamente, **las de ser autónomo e independiente**, con capacidad para decidir sobre la ejecución de su presupuesto, especializado e imparcial.

Esta misma Ley Modelo prevé en su artículo 16, para los órganos garantes, la función tanto de servir como una segunda instancia para que las personas inconformes con las resoluciones de los sujetos obligados puedan inconformarse, como la de servir como segunda instancia respecto a los órganos locales, así como la de resolver sobre una eventual desclasificación de información y entrega de la misma, todo lo cual se vería dificultado en ausencia de un órgano autónomo e independiente del Poder Ejecutivo. Sin autonomía, los organismos estarían expuestos a manipulaciones que podrían limitar la divulgación de información, afectando la rendición de cuentas y exponiendo a las personas a riesgos de abuso de poder.

Por último, la reforma impactaría en el cumplimiento de tratados que promueven la competencia económica, como el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), y otros tratados de libre comercio. Al no contar con la regulación de la Cofece y la transparencia garantizada por el Inai, se podría incurrir en competencia desleal y prácticas anticompetitivas que entran en conflicto con estos compromisos, lo cual podría dañar las relaciones comerciales del país, disminuir la inversión extranjera y exponer al país a sanciones o controversias internacionales.

## Conclusión

La propuesta de eliminación de distintos órganos constitucionales autónomos y otros organismos descentralizados plantea importantes riesgos para la democracia, la transparencia y la garantía de derechos humanos. Estos organismos, al ser independientes, juegan un papel fundamental al evitar la concentración de poder y contribuyen a garantizar una toma de decisiones gubernamentales de manera imparcial, basadas en información y criterios técnicos. Además, su eliminación comprometería la rendición de cuentas, fomentando un entorno propicio para la corrupción y el abuso de poder.

Sin organismos como el Inai, Cofece y Coneval, México perdería herramientas clave para evaluar de manera objetiva las políticas sociales, garantizar una competencia justa y proteger derechos fundamentales como el acceso a la información, afectando especialmente a las poblaciones más vulnerabilizadas. También se corre el riesgo de violar compromisos internacionales como el T-MEC, lo que podría traer sanciones y afectar la confianza de los inversionistas extranjeros.

Aunque uno de los argumentos principales de la reforma gira en torno al ahorro de costos, los beneficios financieros de la eliminación de estos organismos no han sido claramente explicados y difícilmente superarían los costos que podrían verificarse a largo plazo, derivados de la pérdida de control democrático, el aumento de la corrupción y la ineficacia gubernamental.

Por lo tanto, los OCA y otros organismos descentralizados son fundamentales para garantizar una gobernanza democrática, transparente y justa en México. Su preservación es esencial para mantener un equilibrio de poder por medio de contrapesos, proteger y garantizar diversos derechos humanos y fomentar la confianza pública en las instituciones gubernamentales.

## Créditos

Este documento fue elaborado en la Ciudad de México, en octubre de 2024.

De parte de Data Cívica, el documento fue elaborado por Sierra Wells, Alicia Franco, Itxaro Arteta, Mónica Meltis y Verónica Patraca.

De parte de Intersecta, el documento fue elaborado por Ximena Said, Fernanda Torres y Karen Luna. Estefanía Vela Barba, Gabriela García y Constanza Carrasco lo retroalimentaron. El diseño estuvo a cargo de Anabel Pérez.

Para este documento aportaron reflexiones, información y retroalimentación Eduard Martín Borregón, Damaris Espinosa, Ali González, Fernanda Galicia y Juan Manuel Casanueva que forman parte de las organizaciones Abrimos.info, Accionar.io, Codeando México, Mexiro y SocialTIC que suscriben este análisis.

**INTERSECTA**



**DATACÍVICA**  
Más datos para más personas



**mexiro**<sup>™</sup>

**accionar**



**CodeandoMéxico**