



PERIÓDICO

PÁGINA

FECHA

SECCIÓN

**EXCELSIOR**

PP-8-9

26/02/2024

LEGISLATIVO



**PRIMERA**

## LA CIUDADANÍA, ORIGEN DEL INAI

Tras la elección del año 2000, la presión de los activistas que reclamaban un organismo que garantizara el acceso a la información pública fue la semilla de la que nació el instituto. / 8y9

**ESPECIALISTAS HABLAN**

# CÓMO Y PARA QUÉ SE CONSTRUYÓ EL INAI

UNO DE LOS PUNTOS  
PARA HACER REALIDAD LA  
TRANSPARENCIA FUE LA  
UTILIZACIÓN DE TECNOLOGÍA



## ORIGEN Y CAUSA DE AUTÓNOMOS

POR IVONNE MELGAR

[ivonne.melgar@gimm.com.mx](mailto:ivonne.melgar@gimm.com.mx)

### CONTRAPESOS

En la elección del año 2000 los candidatos recibieron la presión de los activistas que reclamaban una institución que garantizara el acceso a la información pública, es decir, el derecho a saber en qué y cómo los gobernantes ejercían los recursos públicos.

Los aspirantes a la Presidencia de la República tomaron el compromiso de campaña que concretara aquella agenda surgida desde la presión de grupos de la sociedad civil que, con sustento, querían superar la opacidad con la que se gastaba el dinero de todos, el proveniente de los impuestos.

## CIUDADANOS EMPODERARON LA TRANSPARENCIA

**M**aría Marván Laborde y Jacqueline Peschard, comisionadas presidentas del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (Ifai), comparten con **Excelsior** sus reflexiones sobre el origen y evolución de este órgano constitucional autónomo que posteriormente se convertiría en Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (Inai).

Llegado a Los Pinos, el presidente Vicente Fox cumplió con esa promesa de campaña, haciendo suya la iniciativa de ley que formuló el Grupo Oaxaca.

Para la nueva administración federal "habría sido difícil no hacerlo, porque había presión, sobre todo de grupos de la sociedad civil. Esto conllevó muchas decisiones del propio gobierno", recuerda María Marván.

El decreto de la ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública se aprobó en el Congreso en junio de 2002, concretándose en 2003 en un nuevo andamiaje institucional.

Comisionada del IFAI de 2002 a 2011 y presidenta en los primeros cuatro años de la institución, la académica y estudiosa de la corrupción en México relata que, si bien en su primera etapa dependía fundamentalmente del Poder Ejecutivo, porque era parte de la administración pública, los comisionados exigieron que debía ser un organismo no sectorizado, con autonomía presupuestal y de gestión.

"Esta demanda explica el decreto del 24 de diciembre de 2002, con el que se fortalecen mucho las condiciones de independencia de la institución", relata.

### SOLICITAR INFORMACIÓN

Los comisionados tenían una categoría de subsecretarios y contaron con el presupuesto inicial requerido para la construcción del nuevo organismo, hechos que mostraron, dice, la voluntad de que la iniciativa prosperara.

"Fue muy interesante echar a andar la institución, porque había que aprovechar las facultades que nos daba la ley para poder imaginar de qué manera podíamos hacer un sistema accesible, para que cualquier persona pudiera ejercer este derecho y la solución nos la dio la tecnología", reseña quien posteriormente también fue consejera electoral.

Aclara que la ley aprobada no establecía ninguna propuesta referente a realizar solicitudes ciudadanas

por la vía de internet que hace más de dos décadas, aun cuando ya era una herramienta conocida, carecía del impacto actual.

Los cinco primeros comisionados coincidieron en que era fundamental desarrollar un sistema de información al que le llamaron SISI, Sistema Integral de Solicitudes de Información, y contar desde el Ifai con el control de las solicitudes que se hacían, garantizando que cualquier ciudadano la pudiera hacer desde cualquier computadora.

"Y, quizá lo más importante, que los servidores públicos que recibían estas solicitudes en sus unidades de enlace en la Secretaría de Educación Pública, en Presidencia, en la Secretaría de Gobernación, en



Pemex, etcétera, tuvieran que responder por la misma vía”, describe.

“Eso nos facilitó la implementación de la ley de una manera muy importante y propició que los ciudadanos vieran que iba en serio, que podían pedir información, que se les respondía, que recibían esa información y que, si no estaban conformes, podían quejarse por no tenerla”, destaca.

### EL TOALLAGATE

Vino después del llamado *Toallagate*, el primer escándalo sobre el exceso de los gastos desde el poder por asuntos domésticos pagados con el dinero de nuestros impuestos.

Le preguntamos a la primera presidenta del Ifai cómo se vivió internamente aquella situación que colocó en el escrutinio público la forma en que el presidente Fox y su esposa Marta Sahagún vivían en Los Pinos.

“La visibilización (del trabajo del Ifai) ante los ciudadanos fue muy importante, nos dio mucha credibilidad; paradójicamente el *Toallagate* salió a partir de una filtración de los propios Pinos y no como normalmente se cree, a través de solicitudes de acceso a la información. Ahí la línea de tiempo es importante, porque ya estaba aprobada la ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, pero todavía no entrábamos en funciones, aún no estaban designados los cinco comisionados y todavía no entraba en ejercicio de la ley”, cuenta.

Todavía no estaban en funciones los integrantes de aquel primer Ifai cuando se filtraron los datos de cuánto se había gastado en las toallas de baño de la casa presidencial.

“Una vez que empezaron los ciudadanos y las ciudadanas a poder pedir información, hubo una preocupación muy importante del Ifai: que se entregaran documentos originales, es decir, que no se hicieran respuestas a modo, sino que si se pedían facturas, se entregara la copia de la factura, de tal manera que no hubiera manera de esconder la información o de evadir entregarla”, precisa.

María Marván recuerda que el espíritu de la ley es obligar a los servidores públicos, primero, a que documenten todas sus acciones.

“Y, por supuesto, una compra en el gobierno tiene que estar perfectamente bien documentada, no sólo con la factura de la compra, sino desde antes, ¿por qué se decide comprar algo?, ¿cuál fue la licitación que se hizo?, ¿qué ofertas se presentaron?, ¿quiénes la presentaron?, ¿cuál fue la oferta ganadora? Y, finalmente, documentar la entrega del producto, en este caso las toallas, es algo muy sencillo, pero puede ser una obra pública, el abasto en Conasupo”, explica.

Bajo esa premisa se instalaron los cimientos de la institución que garantizaría nuestro derecho a saber: cualquier cuestión que se pague con recursos

públicos, requiere de la documentación del proceso de compra y de la documentación del proceso de pago y, después, de la documentación del proceso de utilización de ese bien adquirido.

Planteamos a la presidenta del Consejo Rector de Transparencia Mexicana si, en el caso del Ifai, es posible sostener que infancia es destino, solicitándole que nos comparta las premisas con las que se diseñó la nueva institución y que sobrevivieron hasta ahora.

Habla entonces de la forma de designación de los integrantes del instituto, toda vez que la ley de 2002 le daba la prerrogativa al presidente de hacer las propuestas de los cinco comisionados. Éstas llegarían a través de la Secretaría de Gobernación al Senado.

Aunque Marván Laborde comenta desconocer los detalles de cómo se formularon los nombres, se refiere al caso escandaloso que en su momento acompañó las designaciones.

Porque en las primeras propuestas “estaba incluido el señor Guillermo Velasco Arzac, quien escribió una carta que se filtró al Senado, diciéndole a la señora Sahagún que, si él quedaba como comisionado, pues con mucho gusto cuidaría de las espaldas de la señora Marta Sahagún y el señor Vicente Fox; esto resultó inaceptable para el Senado, incluida la fracción panista; quizá uno de los más beligerantes en rechazar la

propuesta del señor Velasco Arzac fue el senador Javier Corral. Y allí fue donde me buscaron a mí, para ver si era yo comisionada”.

Los primeros integrantes del Ifai fueron, además de Marván Laborde, Juan Pablo Guerrero, Horacio Aguilar Álvarez, Alonso Gómez Robledo y José Octavio López Presa, con procedencias académicas y de la administración pública.

Respecto a la reforma que transformó al Ifai en Inai, como parte de los acuerdos que PAN y PRD hicieron con la administración del presidente Peña Nieto, describe que le dio más fuerzas y facultades a la institución.

“El Ifai solamente era autoridad para la Administración Pública Federal; a partir de la reforma de 2014, el Ifai se transforma en Inai y se convierte en autoridad para que todos los Poderes Federales, es decir, si una persona solicitaba información a la Cámara de Diputados, al Senado, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al Instituto Nacional Electoral, el Inai tendría la autoridad de determinar si esa información es pública, entregársela al ciudadano y revisar que cumplieran todos los sujetos obligados con las obligaciones que les marca la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública”, describe.

Marván Laborde la considera una ley muy ambiciosa porque a cualquier organismo, entidad, inclusive personas físicas o morales, que



reciben dinero público las define como obligadas a contestar solicitudes de acceso a la información y a rendir cuentas sobre el ejercicio del presupuesto público del cual participan.

Le preguntamos si lo construido a partir de esa ley, una década después resulta lo suficientemente robusto como para mantenerse.

En su respuesta recuerda que en 2007 hubo una primera reforma que estableció que era una obligación constitucional que exista este organismo destinado a entregar la información.

"En 2007 limitado a la Administración Pública Federal y en 2014 ampliado a todo el gobierno federal. Esto es lo que ha protegido al Instituto del deseo presidencial de que no exista", sostiene.

Para Marván bajo el actual marco jurídico no es posible trasladar las tareas del Inai a la Secretaría de la Función Pública.

"Es mentira, porque una secretaría de Estado no podría de ninguna manera determinar qué información del Poder Legislativo o del Poder Judicial o de algún órgano constitucional autónomo es pública o no; simple y sencillamente porque una secretaría es parte de la administración pública y no puede dar órdenes más que a la administración pública. Y es falso porque, en la medida en la que hacer que la Secretaría de la Función Pública fuera la que determinará sobre la publicidad de la información, encerraría en sí mismo un conflicto de interés; es decir, la Secretaría de la Función Pública buscaría proteger a la administración pública y no proteger el derecho ciudadano a conocer".

## FISCALIZACIÓN, PUNTO CLAVE

¿Ante qué necesidad surge el Ifai?, preguntamos a Jacqueline Peschard, comisionada entre 2007 y 2014 y su presidenta entre 2009 y 2013.

La académica de la UNAM y estudiosa del sistema político mexicano y de su evolución detalla que después de 20 años en que el foco de atención de ciudadanos y partidos de la oposición fue contar con elecciones libres, justas y competidas, la siguiente demanda en voz de políticos, periodistas y activistas de organizaciones civiles fue la de contar con información sobre ¿cómo se financiaban los partidos?, ¿cómo se les fiscalizaba?,

"Ya habíamos conquistado la posibilidad de tener toda la información sobre cómo se organizaban las elecciones y cómo se ganaban las elecciones. Lo siguiente era que aquellos que habían surgido de elecciones libres, pues pudieran efectivamente comprometerse con el tema del acceso a la información pública, y fue la sociedad civil, que ya traía el tema desde hace rato", plantea.

Destaca que desde 1994, ante ese reclamo, surge Transparencia Mexicana.

"Es cierto que ya la Constitución desde 1977 había señalado que la información era un compromiso del Estado, es decir, que era una obligación del

Estado, pero esto no había sido reglamentado, no se había entendido cuál era el alcance de este principio constitucional; en el Artículo Sexto se afirma que la información será garantizada por el Estado, pues eso no se había reglamentado, había distintas interpretaciones. Y fue hasta el primer gobierno de alternancia que la sociedad civil claramente puso sobre la mesa el tema de regular el acceso a la información y las obligaciones de transparencia", reseña.

### GRUPO OAXACA

Respecto al llamado Grupo Oaxaca, Peschard recuerda que, en 2001, al inicio del gobierno de Fox, un conjunto de organizaciones se reunió en la capital de esa entidad, en un seminario. "Y de ahí salió la idea de mandar una legislación en materia de transparencia. Y el gobierno aceptó esa sugerencia y encabezó esta demanda; es decir, la recoge".

Exconsejera del Instituto Federal Electoral (1997-2003) y presidenta del Consejo Ciudadano del Sistema Nacional Anticorrupción, la maestra Peschard narra que se hicieron diversas propuestas que derivan en la ley federal y que se tenían los antecedentes de los ordenamientos estatales en la materia en Sinaloa y en Jalisco.

Cuenta que, si bien había iniciativas del PRI y del PAN, al final el gobierno de Fox hizo suya la propuesta del Grupo Oaxaca, aun cuando había "ciertas resistencias porque, claro, el tema de la transparencia siempre es incómodo para los gobernantes".

Evalúa la integrante del Sistema Nacional de Investigadores que se trató de

una ley que recogió las experiencias internacionales y que permitió que el Ifai actuara como órgano garante del derecho a saber.

En cuanto al cambio que se da en 2014 para que se convierta en Inai, señala responde al hecho de que hay una fuerza de la sociedad civil que le da seguimiento a la institución señalando las insuficiencias de la primera ley.

El propósito, detalla, era garantizar que fuera más rápido el acceso a la información y que hubiera más obligaciones de transparencia. "Pasamos de 17 obligaciones de transparencia a 48 obligaciones".

### UN PRINCIPIO CONSTITUCIONAL

Destaca que entre 2002 y 2007 todas las entidades del país tuvieron su respectiva ley de transparencia. Y que antes del establecimiento del Inai, en 2007 se lleva a la Constitución el tema de la transparencia; y el derecho humano fundamental de acceso a la información se convierte ya en un principio y en un mandato constitucional.

Cuenta que ese cambio fue impulsado desde el Ifai y la propuesta de reforma correspondiente fue formulada por cinco gobiernos estatales, entre los que destacaban el de la Ciudad de México y el de Zacatecas.

"Los partidos y las corrientes políticas no manifestaban reservas frente al principio de transparencia", afirma.

Si bien reseña que las diferencias se daban en torno a cómo lograr la eficiencia de ese derecho.



“Fue una reforma constitucional que incorporó siete nuevos párrafos al Artículo Sexto y que establecía con claridad que los mecanismos de acceso a la Información tenían que ser ágiles y que, de parte de quien hacía la solicitud, no se requería de ningún tipo de interés jurídico o de identificación”, puntualiza la socióloga y académica también del ITAM y de El Colegio.

Y es que a juicio de Peschard el garantizar a cabalidad el derecho a saber fue un reclamo que “conclitó los esfuerzos ciudadanos de la misma manera que, en los años 90 y 80, lo hizo la demanda de elecciones democráticas”.

#### **PÉRDIDA DE INTERÉS**

Cuestionada sobre la pérdida de interés por parte de la sociedad para defender este derecho, la ex comisionada del Ifai considera

que la agenda ciudadana en materia de transparencia logró sus propósitos con la creación de organismos constitucionalmente autónomos en el plano y estatal, fortaleciendo las capacidades del Inai y con la puesta en marcha de un Sistema Nacional de Transparencia.

De manera que “los gobiernos se quedaron como contra la pared en el tema de la transparencia y pudieron hacer poco para contrarrestar la fortaleza de las organizaciones de la sociedad civil”.

Ahora, admite Peschard, “el discurso ha cambiado y ha permeado en la sociedad”. Se refiere al planteamiento gubernamental adverso al Inai.

“Creo que ha perdido sí, este impulso; se ha perdido ímpetu en el tema de la transparencia que ahora se tiene que traducir en un tema de políticas de transparencia”, concluye.

## **Grupo Oaxaca, artífice**

Las movilizaciones del Grupo Oaxaca fueron clave para presionar al gobierno de Vicente Fox con una iniciativa ciudadana que fue suscrita en la Cámara de Diputados por los representantes de las bancadas del PRI y del PRD, Beatriz Paredes y Martí Batres, respectivamente.

En el Senado la respaldaron Dulce María Sauri (PRI), Diego Fernández de Cevallos (PAN) y Amalia García (PRD).

El excomisionado presidente del Inai, Francisco Javier Acu-

ña expuso en una de sus colaboraciones en *Excelsior* que “la cita fue en Oaxaca, en 2001, durante un seminario de un grupo de académicos y activistas de la libertad de expresión de los principales medios de difusión impresa, donde Ginger Thompson –corresponsal del *The New York Times*– lo bautizó como Grupo Oaxaca y, al término de ese encuentro, se aprobó un decálogo de acciones para conseguir un reto que no fue sencillo de alcanzar”.

“El núcleo del Grupo Oaxaca, por orden alfabético, es: Juan Francisco Escobedo Delgado, Jorge Islas López, Issa Luna Pla, Salvador O. Nava, entre otros.





PERIÓDICO

PÁGINA

FECHA

SECCIÓN

**EXCELSIOR**

PP-8-9

26/02/2024

LEGISLATIVO

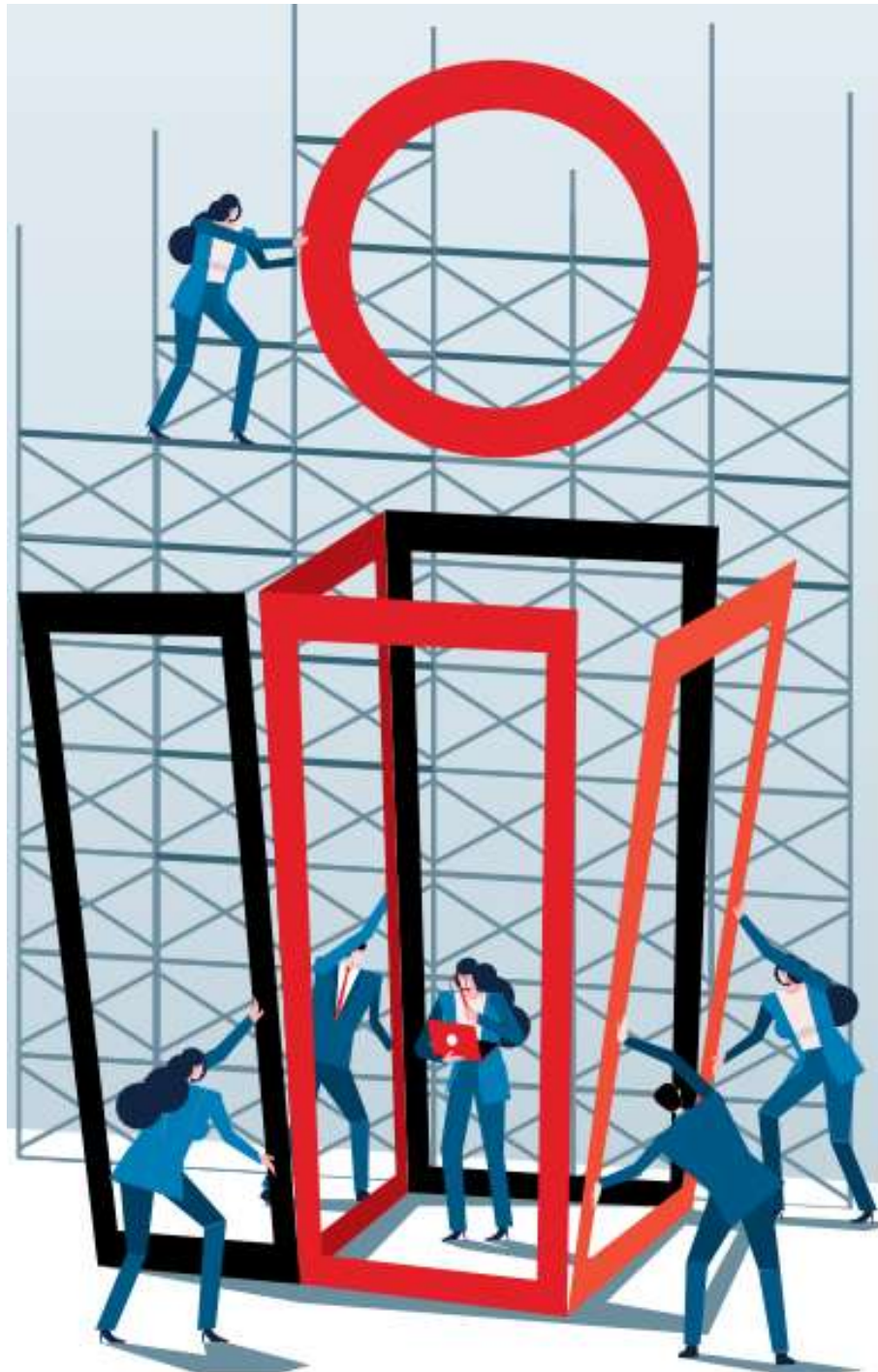


Ilustración: Abraham Cruz