

¿Un sistema de rendición de cuentas en la Ley general de transparencia?

Ángel Trinidad Zaldívar *

Para construir un sistema de rendición de cuentas, lo primero que tenemos que entender es que el IFAI y los órganos de los estados son más que tribunales cuasijurisdiccionales que resuelven recursos. Esa es una premisa básica, fundamental.

Asimismo, hay que comenzar por vernos a nosotros mismos como parte de un engranaje institucional de mayor envergadura que incluya a la Auditoría Superior de la Federación (ASF) (y sus correlativos en los estados), al Archivo General de la Nación (AGN), a la Secretaría de la Función Pública o su órgano equivalente (Comisión Anticorrupción) y al Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), que deben estar perfectamente articulados para que podamos hablar de una *política* de rendición de cuentas y de un *sistema* de rendición de cuentas.

No obstante, a fin de ordenar el debate, quizás debemos comenzar por definir con claridad qué entendemos por rendición de cuentas. El hecho de que sea una traducción forzada de *accountability* hace que cada servidor público le dé la interpretación que mejor le parezca, la que más le convenga. Para alcanzar el objetivo, es decir, definir ¿qué es rendición de cuentas?, una opción es determinar qué es y que no es.

Rendir cuentas no es responder solicitudes; rendir cuentas no es entregar informes; rendir cuentas no es publicar datos; rendir cuentas no es hacer auditorías; rendir cuentas no es publicitar el ejercicio de gastos. Rendir cuentas no es señalar culpables; rendir cuentas no es publicar a plana completa el presupuesto federal, estatal o municipal o el “estado de resultados”.

Rendición cuentas es la suma de estos factores pero es también el que las prácticas administrativas se vuelvan rutinarias y esto sucede cuando todos los procesos están interrelacionados.

En un ensayo publicado hace 7 años (http://rendiciondecuentas.org.mx/data/arch_docu/pdf0132.pdf), afirmé que la entrada en vigor de la Ley de Transparencia implicaba una *silenciosa reforma administrativa*. Sigo pensando así. Creo que nadie, o muy pocos, dimensionaron los verdaderos alcances de esa reforma. Nadie imaginó la revolución administrativa que esto involucraba. La rendición de cuentas pasa por esta silenciosa reforma administrativa porque significa que hay que actualizar manuales y procedimientos pero también que hay que generar nuevos

mecanismos de coordinación inter e intrainstitucionales cuyo resultado sea una práctica sana del ejercicio público de la cual se pueda obtener información confiable y comparable para poder evaluar los resultados y, en su caso, exigir sanciones.

Parte de la problemática que dificulta la rendición de cuentas radica en que, en palabras de Kliksberg, *“el aparato estatal presenta exteriormente líneas de ordenamiento formal pero se halla en la práctica fuertemente desarticulado. La administración central y la descentralizada tienen escasos vínculos orgánicos en planos fundamentales de su gestión. Los aparatos regionales y municipales se hallan, a su vez, disociados entre sí y con débiles nexos con el aparato central”*.

Como bien señala Mauricio Merino, *“la fragmentación institucional de poco sirve para un sistema de rendición de cuentas”*. En esto coincide el Auditor Superior de la Federación, quien apenas hace unos días, en su informe anual, afirmó que *“todavía no existe un sistema articulado de rendición de cuentas, debido a los esfuerzos que se hacen de manera aún aislada para mejorar la calidad, la eficacia y la probidad de la administración pública en los tres órdenes de gobierno y en los tres poderes de la unión”*.

Así pues, debemos hacer posible que los sistemas se comuniquen entre sí, para evitar una *Babel administrativa*, donde todo mundo rinde informes similares pero en formatos distintos, donde todo mundo entrega datos no comparables o donde todo mundo utiliza sistemas incompatibles. La *Babel administrativa* produce caos porque dentro del propio gobierno las políticas transitan por caminos empedrados por sus colegas, lo que ocasiona muchas veces que se dupliquen y tripliquen esfuerzos.

En el caos no se rinden cuentas, más bien se cuentan cuentos. Rendir cuentas es, como dice el ya clásico cuaderno escrito por Andreas Schedler, que los gobiernos den explicaciones de sus decisiones, y que haya consecuencias por el resultado de esas decisiones. Es decir, implica completar el círculo que bien puede iniciar con una solicitud, pero no necesariamente. Es pues, fundamental, transparentar el proceso de toma de decisiones y las decisiones mismas. Esto en México se complica. Desde 1940, Daniel Cosío Villegas, en su famoso texto *El sistema político mexicano*, sostenía que en la política nacional el proceso de toma de decisiones *“se convierte en un misterio poco menos que impenetrable”*. Setenta años después pareciera que esa máxima sigue vigente en muchas oficinas públicas.

Hoy contamos con una enorme oportunidad para reorganizarnos y encauzar los esfuerzos hacia un verdadero sistema de rendición de cuentas. Me refiero a las leyes general y federal de transparencia y a la ley general de archivos.

En lo que respecta a los archivos, solo mencionaré que a pesar de que apenas en 2012 se publicó la Ley federal de archivos, y que significó un buen avance, requerimos retomarla y hacer una ley general que establezca principios y rutinas básicas de operación archivística. Sin memoria histórico-administrativa, no hay política de acceso a la información que funcione.

En lo relativo a la Ley general de transparencia vale la pena detenerse un poco. Hay confusión respecto de la conceptualización que se tiene de la rendición de cuentas y esta confusión nos ha alcanzado a todos los actores.

Hoy existen varios proyectos de iniciativa de ley general de transparencia y en ellos notamos la disparidad y multiplicidad de enfoques con que se aborda el tema de la rendición de cuentas.

Analicemos, aunque sea en forma breve, cada uno de los proyectos. El primero (presentado por Senadores del PRD) incluye un capítulo específico (con tres artículos) que habla del “Sistema Nacional de Transparencia y Rendición de Cuentas”, al que entiende como *“como un órgano de coordinación entre el Instituto Nacional de Información Pública y los institutos de las entidades federativas en materia de información y rendición de cuentas para la armonización de los sistemas de información en los tres ámbitos de gobierno”*(art. 69).

Adicionalmente, se afirma que el sistema *“trabaja de manera coordinada con los sistemas nacionales de Fiscalización y de Anti Corrupción para garantizar la vigilancia social sobre la gestión pública, denunciando la opacidad, las malas prácticas burocráticas y la corrupción”*(art. 71).

Desde mi punto de vista hay que resaltar tres cosas: primero, se habla de un *órgano* de coordinación, lo que creo no es preciso porque en realidad dicho sistema más bien se trata de una *política* prevista en la reforma constitucional compuesta de diversos elementos. Segundo, que la coordinación no debe ser solamente con oficinas de acceso a la información pública, organismos de fiscalización y comisión anticorrupción. A pesar de que el proyecto menciona al AGN e INEGI, lo hace en un artículo previo a este capítulo y ciñe esta coordinación al IFAI con estos organismos, es decir, los deja fuera del Sistema. Habría que incorporar al AGN e INEGI. Tercero, más que darle un enfoque de persecución de faltas y/o delitos, habría que ver cómo mejorar la maquinaria misma para que se vayan dando procesos administrativos que sumen cadenas de valor en materia de transparencia y cuyos resultados sean, primero para buscar evitar o disminuir fallas del

propio proceso burocrático y, segundo, para que, si se dan actos de corrupción, se asegure que no habrá impunidad.

El segundo proyecto (que entregó la COMAIP a los Seandores), entra al tema pero por vía indirecta. Me explico. Al establecer las atribuciones del IFAI (art. 94) determina que este *“también coordinará acciones con la Entidad Fiscalizadora Superior de la Federación, con las entidades especializadas en materia de archivos; con el organismo encargado de regular la capacidad, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, con las agencias anticorrupción del país, así como las organismos garantes en materia de transparencia de los estados y el Distrito Federal, con el objeto de fortalecer un sistema nacional de transparencia y fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano”*.

Como se observa se habla de fortalecer un sistema, no de crearlo. Y creo que habría que empezar por crearlo, por definirlo. Quizá esto es a lo que se refiere el siguiente párrafo que apunta que *“se creará una instancia nacional, la cual contara con patrimonio propio obtenido por aportaciones federales, la instancia nacional estará conformada por los Instituto Federal, de los estados y del Distrito Federal, a efecto generar políticas que fortalezcan la transparencia y rendición de cuentas en el Estado Mexicano”*.

Genera dudas el hablar de *crear* una instancia nacional con patrimonio propio ¿es otro órgano autónomo más? Más allá de esta mención a esta instancia nacional, no da más explicaciones. Por lo demás, a diferencia del proyecto anterior que incluye dentro de su artículo de definiciones qué se entiende por el sistema de rendición de cuentas, en este caso no encontramos tal definición.

El tercer proyecto (preparado por el IFAI) no adolece de algunas inconsistencias. Determina la existencia de un Sistema Nacional de Transparencia al cual define como la *plataforma electrónica* que agrupa los sistemas establecidos para cumplir la ley, es decir INFOMEX y POT, entre otros. Se establece un capítulo y un artículo específicos al respecto (capítulo IV art. 77).

Más adelante, este proyecto dispone un Título específico denominado *“De la coordinación del Instituto con la ASF, el AGN y el INEGI y con los otros órganos garantes”*. Este título se integra por tres artículos en los que básicamente se establece que todas esas instancias se deben coordinar y firmar convenios de colaboración en los que *“se establezcan compromisos específicos encaminados a impulsar el establecimiento de estándares nacionales e internacionales que recojan las mejores prácticas para cumplir con los propósitos del artículo 6º constitucional”*. Desde mi perspectiva esto queda

un poco vago. Considero que el proyecto de ley general tiene que ser más ambicioso y específico en este rubro, de no hacerlo corremos el riesgo de que el Sistema nazca muerto.

Esta confusión nos ha llevado a crear incluso dependencias, como es el caso de Guanajuato en donde existe la Secretaría de Transparencia y rendición de cuentas. Yo me pregunto ¿de verdad ésta dependencia ha servido para rendir cuentas, en el sentido amplio del concepto, o sólo para entregar informes, buscar culpables etc.?

Si de lo que estamos hablando es de una política de Estado y si lo que queremos es un verdadero Sistema de rendición de cuentas tenemos que empezar por armar el rompecabezas. Algunas de las piezas ya están ahí. Y con ello me refiero a Ley general de contabilidad gubernamental, a la Ley de presupuesto y responsabilidad hacendaria (con todo y su sistema de Evaluación de Desempeño, presupuesto con base en resultados), a la ley del sistema nacional de estadística y geografía, la propuesta de Comisión anticorrupción y las leyes por venir de archivos y de transparencia. A esto creo que deberíamos sumar al Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL).

A pesar de esto, no podemos cantar victoria. Parafraseando un clásico: las normas por sí mismas no hacen verano. En efecto, por ejemplo, el Consejo Nacional de Armonización Contable afirma en su último informe que muchos estados han incumplido con sus compromisos de actualizar sistemas e información. Por su parte, el ASF en su informe reciente manifestó su preocupación por que los enormes recursos económicos que manejan los estados (1.3 billones de pesos en 2012) no están acompañados de un sistema confiable de rendición de cuentas. Señala además, que los necesarios contrapesos para una adecuada rendición de cuentas estatal son precarios y que *“el mayor riesgo que debemos enfrentar es la falta de independencia y autonomía del ente fiscalizador local”*.

Si el problema es grave a nivel federal y estatal, a nivel municipal el panorama es desalentador, pues en muchos casos no se cuenta con los instrumentos normativos o administrativos mínimos para garantizar la tan necesaria rendición de cuentas.

*** Comisionado del IFAI. El presente texto fue presentado por el autor en el Foro “El siguiente paso de la Reforma en Transparencia: Instituciones, Procedimientos y Eficacia”, organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM el 5 de marzo de 2014.**