

EVALUACION DE RESULTADOS DEL GASTO PUBLICO Y SU APLICACION

Heinz Günter Zavelberg

EN los años pasados hemos observado que casi todos los estados del mundo tienen cada vez menos dinero o tienen cada vez mayores compromisos; por lo tanto, sus recursos para cubrirlos son cada vez más insuficientes, hecho por el cual se buscan, cada vez más, nuevos instrumentos para hacer más racional y mejor la toma de decisiones en la economía presupuestaria y en la planeación presupuestaria.

Más de 20 años han pasado para que la administración por objetivos y el presupuesto por programas, que ustedes seguramente conocen, fueron desarrollados en los Estados Unidos de Norteamérica; y, si pensamos en las discusiones de las décadas de los 60, algunos de nosotros recordará que, en ese entonces, el presupuesto por programas se convirtió en una palabra de moda. Entre científicos se discutían intensamente los problemas presupuestarios: el P.P.B.S. era un término de veneración casi religiosa, se le consideraba como el medio ideal para mejorar la eficiencia de la actividad estatal. En ese entonces manifesté ciertos escepticismo, pero desafortunadamente si uno pensaba así, era considerado como retrógrada o reaccionario. De hecho, el enfoque intelectual del P.P.B.S. era algo muy positivo; gracias a una discusión muy consciente y racional de los objetivos pretendía hacerse más eficiente el logro de las metas establecidas para la consecución de los objetivos estatales. Hasta aquí muy

bien, pero en la práctica resultaron tremendas dificultades; éstas, en el fondo, se debieron básicamente a creencias en que el sistema era demasiado complejo, poco transparente e incluso, demasiado científico; eso, probablemente haya sido la razón fundamental para la cual el presupuesto por programas haya fracasado también en los Estados Unidos, ahí fue introducido en 1965 y en 1971 se admitió el fracaso, antes tuvo una ruidosa propaganda y al final sólo hubo un entierro silencioso y muy discreto, de esta experiencia debemos aprender, si es que vamos a hablar de otros sistemas.

Tenemos que esforzarnos por tratar de mejorar la eficiencia, pero los nuevos sistemas de control y evaluación que se propongan no deben ser demasiado complicados, sino que deben de tomar en cuenta las prácticas que se han venido desarrollando originalmente en las unidades administrativas respectivas, porque de lo contrario estarán condenadas al fracaso.

El segundo sistema, que quisiera mencionar en este contexto, es el de la planificación financiera a mediano plazo que se introdujo en la República Federal de Alemania en 1967 y que sigue manejándose hasta el día de hoy. Esta planificación financiera a mediano plazo debería de superar la forma tradicional de pensar, la cual se limitaba a la anualidad del presupuesto. En las repercusiones financieras de una medida gubernamental, a veces durante un año, se producen costos iniciales muy bajos y los costos principales se plantean una vez transcurridos tres, cuatro o cinco años; el plan financiero que tenemos en Alemania no es un plan quinquenal o sexenal rígido, como existe en otros países; tengo entendido que también en México cada presidente elabora su programa para su período de gobierno, pero ésto es diferente del plan financiero que tenemos en la República Federal de Alemania. Este plan no es aprobado por el Parlamento, si no que constituye el programa del gobierno respectivo, en este

sentido, es similar al plan que se formula aquí en México. El plan es presentado a la opinión pública simplemente para su conocimiento, igual que al Parlamento, y es justamente aquí donde radica la diferencia, nuestro plan financiero comprende la totalidad de los gastos e ingresos públicos tanto de la federación como de las entidades territoriales y además, se aprueba cada año con el presupuesto; es decir, que anualmente se adecua su ejecución al proceso de desarrollo, se quita un año, que es el que ya se ejecutó, y se agrega el año siguiente y los años intermedios de este plan de cinco años vuelven a revisarse año con año, ahí se incluyen también todos los gastos e ingresos a lo largo de ese plazo de cinco años. En términos metódicos, la elaboración del plan financiero en Alemania se apoya en la estructura y en la elaboración del presupuesto anual, de modo que para la administración no es algo totalmente nuevo y es muy importante que la introducción de este sistema se pueda realizar sin mayores dificultades.

En México tampoco se han realizado todos los logros propuestos, la finalidad principal era el aumentar las posibilidades de financiamiento del Estado, desafortunadamente esta meta no se alcanzó plenamente, incluso, en nuestro país, el endeudamiento estatal y externo, y principalmente el interno, se han multiplicado. En calidad de miembro del Tribunal Federal de Cuentas no me compete valorar esa evolución porque es una decisión meramente política; pero en mi actividad anterior, en el Ministerio Federal de Hacienda, me tocó intervenir en posición decisiva en la elaboración de los primeros planes financieros, razón por la cual puedo decir que el desarrollo del sistema financiero en la República Federal de Alemania no se debe a la planificación financiera como tal, sino a un aprovechamiento defectuoso de este instrumento. En realidad la idea básica no era establecer un plan rígido por cinco años, sino la intención era obtener una visión de conjunto de todos los ingresos y egresos del Estado y

sobre esta base establecer prioridades para la toma de decisiones concretas; este principio no siempre se cumplió en el pasado y toda una serie de medidas y decisiones que se tomaron en forma aislada, sin vincularlas con la estructura general del plan financiero, resultaron ser muy costosas. Es muy importante tener ésto presente, estas decisiones se dieron también en el contexto de los programas de reactivación coyuntural, hasta aquí, la planeación financiera a mediano plazo.

Como tercer instrumento que quisiera mencionar brevemente para mejorar la toma de decisiones, tenemos el estudio de costo-beneficio. Este estudio es normado expresamente por el Reglamento Presupuestario Federal Alemán, ésta es la ley que rige la elaboración, ejecución y fiscalización de las acciones presupuestarias, en esta ley se dice que: "para medidas idóneas de repercusiones financieras considerables deben realizarse estudios de costo-beneficio", en este sentido existe obligatoriedad por ley para su formulación. El costo-beneficio, por su contenido, es un control ex-ante, es un control previo, debe de tomarse antes de una decisión o de alguna medida, debe contribuir a que las medidas que se pretenden realizar, como sería por ejemplo, la construcción de una carretera o de un canal, se realicen de la forma más económica y ahorrativa posible teniendo presente el objetivo perseguido; es decir, el resultado. Esto exige que se piense también en varias alternativas y que no se diga simplemente: esta medida es la que voy a realizar, sino que ésto obligue a la administración a reflexionar acerca de si el objetivo no se podría llevar a cabo por algún otro conducto que pudiese ser más económico, con este cuestionamiento se pueden evitar inversiones erróneas.

Ustedes han mencionado problemas de inversiones erróneas, como el caso de los pozos que no operaban por falta de bombas, y justamente lo que pretende alcanzarse con este instrumento es

evitar inversiones erróneas, claro está, que ésto se logra si el instrumento se maneja en forma correcta e idónea. Los medios para valorar la economicidad de una medida pueden consistir, por un lado, en una comprensión sencilla de costos y beneficios a nivel financiero-administrativo; por ejemplo, se dice: si el pozo se realiza en tal forma cuesta la cantidad "x" y si se realiza de tal otra forma el pozo cuesta la cantidad "y", y si con cualquiera de éstos se logra el mismo objetivo, entonces se escoge la alternativa más económica puesto que nos da el mismo resultado por un concepto más barato. Lo anterior es una comparación relativamente sencilla que se puede hacer con pocos recursos, también existen investigaciones de costo-beneficio mucho más amplias que, aparte de los costos financieros y operativos directos, también toman en cuenta efectos, ventajas y desventajas macroeconómicas en las diferentes alternativas. Volvamos al ejemplo de los pozos, aquí no sólo se toma en cuenta la cantidad de agua que se tiene, sino que también las repercusiones que éste puede tener sobre el desarrollo económico de la región donde se construye el pozo; es decir, es un estudio mucho más amplio y, desde luego, también mucho más complicado. Estas investigaciones de costo-beneficio se pueden hacer sobre una base de valoración monetaria, como sobre la base de investigaciones que toman en cuenta también los aspectos no cuantificables en términos monetarios porque, desde luego, en todas las medidas estatales, al describir los objetivos y los beneficios, surgen aspectos que no se pueden traducir en términos monetarios; tomemos un ejemplo, seguramente de gran actualidad para la Ciudad de México, la pureza del agua potable, usted puede mejorar la limpieza del agua pero no puede decir, en términos monetarios, ésto acarrea un beneficio para la población, claro, yo puedo aumentar la tasa que se cobra por el agua, pero no se puede cuantificar el beneficio que representa para la salud pública la calidad del agua, por consiguiente, deben tomarse en consideración ciertos elementos que no son cuantificables, sino que sólo tienen una repercusión cualitativa que sólo se puede descri-

bir en cuanto a su significado general. Para la aplicación de estos análisis o estudios más exhaustivos de costo-beneficio, existen directrices e instrucciones muy detalladas en la República Federal de Alemania. Comparándolos con las ideas o con las intenciones ideales contenidas en los instructivos, los estudios efectuados en nuestro país son más bien modestos. La ley sí obliga a la realización de tales estudios. Yo acabo de citarles el reglamento presupuestario, pero esta obligatoriedad, según el texto legal, se limita a tales medidas que, en primer lugar, sean idóneas para llevar a cabo tales estudios y, en segundo lugar, las repercusiones financieras considerables; aquí, desde luego, existe un margen discrecional considerable para la administración. Según la situación actual de los hechos, la administración suele interpretar este margen discrecional en beneficio propio y, según nuestra concepción, no es tarea del Tribunal Federal de Cuentas llevar a cabo por sí mismo estudios de costo-beneficio; para ésto no contamos con el personal suficiente. Pero mucho más importante es el hecho de que para hacer una investigación de costo-beneficio a fondo, es muy importante conocer los objetivos que se pretenden lograr con una determinada medida y conocerlos con toda objetividad.

La concretización de los objetivos en la mayoría de los programas, es una decisión política dada por el Parlamento o por los otros órganos competentes y en ninguna parte del mundo le puede competir a una Contraloría o a un Tribunal Federal de Cuentas tomar decisiones políticas, tan sólo nos compete el control, pero no mostrar nuestra convicción política en lugar de los representantes elegidos por el pueblo; sin embargo, el Tribunal de Cuentas tendrá que fiscalizar y verificar si la administración se ha molestado en pensar acerca de la relación entre costos y beneficios de una medida y, ésto, muchas veces se omite. El Tribunal Federal de Cuentas debe verificar si la administración no sólo ha reflexionado acerca de ésto, sino que también haya escogido la forma más económica de ponerlos en práctica.

Los objetivos que se aplican al estudio de costo-beneficio, también en el mismo sentido, procuran ser de la forma más económica de realizar; es decir, debe cuidarse mucho que el gasto del trabajo que genera la investigación de costo-beneficio, guarde una adecuada relación con la medida como tal, porque debemos tener presente que de nada nos sirve, si el estudio o la investigación requieren de tanto tiempo como para que los políticos pierdan la paciencia y se tome la decisión antes de que salga el estudio. Por esta razón, nuestras disposiciones y reglamentos administrativos, en materia presupuestaria, definen al modelo o al método más sencillo y menos complicado para cada caso, e incluso, basta con recurrir a una reflexión muy sencilla, una confrontación de los costos de varias alternativas y los beneficios respectivos; reflexionar sobre ésto, es mucho mejor que dejar a un lado todas las reflexiones sobre la relación de costos y beneficios.

El Reglamento Presupuestal Alemán, para el Tribunal Federal de Cuentas, es un buen instrumento y un buen apoyo para insistir en que las entidades administrativas no sólo se limiten a estudiar una sola alternativa, sino que tomen en cuenta varias posibilidades antes de tomar una decisión.

En este sentido hemos tenido ya algunos éxitos, voy a presentarles un ejemplo: en mi país se pretendía ampliar un canal de navegación para que fuese utilizado por embarcaciones mayores. Para ésto resultaba necesario que los puentes, que cruzan ese canal, fuesen más altos porque si no, no hubiesen podido pasar estas embarcaciones más grandes; el proyecto, al momento de nuestra auditoría, todavía se encontraba en la fase de planificación y se encontró que, para hacer más alto y más amplio el puente, hubiera sido necesario, por la longitud del puente, cambiar una estación ferroviaria durante los trabajos de construcción, e incluso, debería desplazarse el trazo ferroviario que

después deberíamos regresar a su sitio original; es decir, era necesario emplear un procedimiento sumamente costoso. Nosotros nos preguntamos: ¿Es realmente necesario? ¿No pueden efectuar una comparación de costos con otras alternativas para evitar tales complicaciones? Al meditar ésto, se constató que se había partido de una situación operativa errónea y fue necesario diseñar y calcular nuevamente el proyecto, en el cual, se determinó que la rampa del puente, sin ningún inconveniente operativo, se podría hacer más corta, y pudiéndose prescindir del desplazamiento de la estación ferroviaria se podía evitar el desviar la vía del tren; con éso, los costos originales se redujeron tres millones.

Originalmente, el proyecto debía costar cerca de 25 millones de marcos alemanes y, en definitiva, el costo fue de 20 a 23 millones de marcos, este ejemplo demuestra que, la reflexión o consideraciones antes de la realización de una medida, realmente valen la pena.

Podría mencionar otros ejemplos, pero prescindo de ellos porque todavía voy a tocar el tema del "Control de Resultados". Según ésto, no sólo siento escepticismo con respecto a este instrumento, sino que creo que, si se practica correctamente, es muy buen mecanismo para imponer una actitud económica racional en la administración; sólo que no debe uno procurar realizar un ideal absoluto, porque los ideales en la realidad jamás se alcanzan plenamente. Los ideales sólo los alcanzan los científicos en el papel; pero, en el papel, los científicos pueden trabajar con premisas y modelos de pensamientos establecidos por ellos mismos y, si entonces las premisas y modelos ya no funcionan muy bien, los científicos podrán adaptar un poco los modelos de pensamiento, pero la realidad política es otra, no se puede cambiar lo que está dado, lo que existe. El científico podrá idealizar los pensamientos y cálculos, pero los

hechos de la vida real no se pueden cambiar así como así; nuestra tarea no consiste en contribuir a que las teorías científicas triunfen en la práctica; digámoslo lisa y llanamente, nuestra tarea es, en términos muy pragmáticos, agudizar la conciencia de costos y la reflexión de alternativas entre los políticos y los funcionarios administrativos. Estos aspectos deben tenerse presente, si uno se refiere a las nuevas fórmulas mágicas para el control y evaluación de resultados.

Expresándome en términos exagerados, todo mundo habla de evaluación, pero nadie sabe muy bien de qué se trata. En la ciencia hay un gran número de términos y definiciones, unos hablan de evaluación, otros hablan de la investigación en materia de evaluación, otros hablan de análisis de efectos o control de efectos, otro hablará de investigación implementativa o como quiera llamarse, etc., etc. Los sociólogos y politólogos, predominantemente, usan el término de evaluación pero, éste, muchas veces influye también en una evaluación ex-ante; es decir, previa de las alternativas de acción, en los personal opino que aquí debemos definir en la forma más rigurosa. Deberíamos limitar el concepto a una investigación ex-post; es decir, una investigación que se refiera a un momento en el cual la medida sometida a investigación ya sufrió sus efectos, ésta es la diferencia con respecto al análisis de costo-beneficio. Una investigación ex-post, sin embargo, no significa llevar a cabo una investigación minuciosa, sino que se practicará tan sólo una vez, cuando haya quedado concluido un programa. El control de resultados no es un fin en sí mismo, sino que debe aportar criterios de apreciación para las decisiones, ésto de nada nos sirve si contamos con dictámenes detalladísimos de evaluación, dictámenes que cuestan mucho dinero, que han tomado en cuenta hasta el último ápice de todos los aspectos; estos dictámenes, ya sea que se presenten demasiado tarde o simplemente por ser demasiado gruesos o voluminosos, son recibidos y guardados en el archivo. Esto no es mera teoría, sino que

lo hemos constatado en nuestra labor de fiscalización, lo hemos objetado desde luego, pero lo hemos encontrado de hecho. En este caso no sirve de nada; ésta es una idea fundamental: gran parte de las medidas y programas públicos sólo se pueden valorar si se tienen ideas muy claras acerca de los efectos que se pueden producir. Durante el curso del control de resultados se deben confrontar necesariamente los costos, nosotros tenemos disposiciones administrativas muy detalladas al respecto; conforme a ellas, el control de resultados debe de llevarse a cabo, primero, durante la realización de medidas que llevan varios años (por lo menos una vez al año) para ver si los resultados intermedios se atienen a lo planificado, si la planificación requiere de una adaptación o si la medida debe de llevarse adelante o si se tiene que suspender; es decir, ésto siempre vinculado a la decisión.

En segundo lugar, deben llevarse a cabo controles de resultados (una vez llevada a cabo la medida) para ver si el resultado obtenido coincide con la planificación original y si dichas medidas requieren de una revisión o una adaptación; por ejemplo, si se tiene una escuela que no se utiliza hay que pensar ¿Qué hago con esta escuela? ¿La convierto en un edificio administrativo?- ¿o para qué fin la utilizo?. La tercera meta, después de la realización de medidas, consiste en ver si el control de resultados nos permite verificar algunas conclusiones que puedan utilizarse en el futuro, más allá de los directamente afectados. La autoridad de fiscalización en Alemania, el Tribunal Federal de Cuentas, puede insistir para ver si realmente se deriva algún aprendizaje de esta experiencia; a veces, los políticos no hablan de control de resultados, sino de informes de resultados y hay que tener mucho cuidado porque eso es algo diferente. A los políticos les encanta presentar informes de resultados, ellos informan al Parlamento cuántos kilómetros de carreteras o de ferrocarriles se han construido, cuánto se

ha hecho en realidad, cuántos aeropuertos se han construido, cuántas hectáreas de tierra se han preparado para la radicación de industrias, cuántas empresas han aprovechado un programa de fomento económico; ésto es muy fácil decirlo, listarlo, señalarlo, causa muy buena impresión y tiene un efecto publicitario para el gobierno; pero ésto no es ningún control de resultados, entonces, nosotros tenemos que plantearnos una pregunta de una forma totalmente diferente; ¿son realmente rentables las nuevas líneas ferroviarias?, ¿tuvieron algún fin?, ¿tuvo algún caso contruir estas nuevas líneas ferroviarias?, ¿tienen buen funcionamiento las nuevas carreteras?, ¿son utilizables los nuevos aeropuertos?. Recurro otra vez al ejemplo de los pozos, ésto requiere de una pregunta: ¿ese pozo que se construyó, es aprovechable para nosotros?, ¿está cumpliendo con algún fin?; ésto, es un punto de control de resultados, en este sentido, estos inventarios de lo que ustedes están hablando, básicamente en esencia, son una buena posibilidad para llevar a cabo un control de resultados, también nosotros tenemos que plantear no cuál es la superficie que se ha preparado para la industrialización, sino cuánta superficie de ésta se ha aprovechado realmente, ¿realmente se radicaron aquí las industrias para las cuales fué preparado el terreno?; por ejemplo: ¿realmente llegaron aquí industrias que están creando fuentes de trabajo? o solamente industrias que utilizan maquinaria y la gente de la población sigue quedando sin empleo, o ¿realmente las metas que se plantearon en el programa de fomento económico se lograron?. Esta es una tarea muy difícil, si se lleva a cabo un control de resultados tan diferenciado como ustedes lo pretendan.

Para hacer esos inventarios hay que plantear claramente las metas originales, hay que ver si se lograron y de qué manera qué beneficios se obtuvieron y, finalmente, hay que exponer claramente cuánto costó todo aquéllo y determinar si en re-

lidad coincide con lo planeado; claro, aquí hay ciertas resistencias, cierta oposición de los políticos por parte de las entidades administrativas afectadas, ya que son los que llevan la responsabilidad. Por esta razón, las administraciones muchas veces no están a gusto con este tipo de contemplaciones, porque ellos nunca saben con seguridad qué es lo que va a resultar realmente y, como cualquier otra persona, temen a la crítica; si el control arroja resultados positivos, qué bueno; ésto le da una buena reputación a la entidad administrativa y, por lo tanto, están de acuerdo con el tipo de control, pero es muy diferente si surge la crítica o si se tiene que decir claramente si hubo algún error, ésto tiene que hacerse en público y, pues claro, la entidad responsable en la política y en la administración no consideran ésto algo muy agradable, por lo mismo, los controles de resultados pueden causar conflictos. Estos conflictos, según los políticos, podrían haberse evitado de no llevar a cabo el control de resultados. Aquí también hay que considerar que el control de resultados, si tiene algún fin, puede conducir a cambios trascendentales en la toma de decisiones y ésto causa conflictos, no solamente a los políticos, sino también a los que están trabajando en este programa; por ejemplo, si se decide que ya no se va a fomentar el desarrollo industrial en determinada región, hay que tomar en cuenta que la población esperaba que llegara allí una industria, si no se prepara este terreno, en ese momento se ve afectada la expectación de la población y de esta decisión pudiera surgir algún conflicto. No sé cómo sea aquí en México, pero en Alemania los políticos tratan de evitarlos a toda costa y, una vez que se ha decidido de tal forma, es más cómodo dejar la decisión tal cual, dejando a un lado otras y desaprovechando los instrumentos que representan el control de resultados y el análisis de costo-beneficio.

De la aplicación de estos mecanismos pueden surgir algunos

conflictos dentro de las entidades administrativas afectadas, dentro de las comunidades afectadas, dentro de las autoridades afectadas que estaban acostumbradas a un procedimiento anterior. Pues suponen que lo que se está manejando es bueno y no hay porqué revisarlo; además se piensa que se podría causar mala impresión puesto que, al eliminar este procedimiento, tenemos que ver como algo devaluado lo que estabamos haciendo hasta ahora, ésto puede conducir a procesos de cambio de organización muy trascendentales, de manera que se puede poner en tela de juicio toda la existencia de una entidad administrativa y toda la unidad de trabajo. Estas son algunas de las razones por las cuales se han tenido realmente resultados muy escuetos en nuestros controles de resultados, pero no debemos olvidar que un control de resultados, en muchos casos, es también un instrumento muy difícil de manejar y que, incluso, existen una serie de casos en los que no se puede utilizar este instrumento porque se tornaría demasiado complejo el asunto.

El requisito más importante para poder llevar a cabo un control de resultados, es determinar los criterios que se utilizaron para plantear las metas; o sea, que este sistema de análisis abarque todas las metas que sea posible, lo más concreto que se pueda hacer, en muchas ocasiones, como ya lo dije, no es cuantificable; por ejemplo: el desarrollo pacífico del pueblo no es cuantificable, el grado de contaminación o de pureza de la atmósfera tampoco, hay efectos colaterales indeseados y que pueden ser sumamente costosos. En Alemania hace no mucho tiempo, se construyeron cinco fragatas nuevas, o sea, embarcaciones de guerra de bastante tamaño, el Ministerio de la Defensa es una entidad controlada por nosotros y ellos también tienen sus propios astilleros y construyen buques de guerra; ahora bien, el Ministerio de Defensa hizo cálculo sobre la forma más rentable de construir estos barcos y dijeron: bueno, si los mandamos a construir a un astillero determinado resulta más

económico, dicho astillero se hallaba en una región de la costa en nuestro país, por otro lado, había otras regiones, también en la costa, que tenían astilleros, pero con bastante trabajo, entonces el gobierno determinó que, si se iba a gastar tanto dinero, vamos a hacer algo que beneficie a todos los astilleros, entonces no se concedió este proyecto a un sólo astillero, sino que se distribuyeron en cinco astilleros; lo que trajo como resultado que los costos aumentaran en doscientos millones de marcos, pues en un solo astillero cada embarcación costaba unos quinientos millones de marcos, aquí ya no vamos a discutir si ésto tiene caso o no, pero en fin, fue costoso, costó doscientos millones de marcos más de lo que se había previsto, ésto se señaló en el presupuesto, ya que hay un rubro especial para la construcción de las fragatas en los diferentes astilleros y es algo que se aceptó.

Lo anterior es algo que el Tribunal de Cuentas también tiene que aceptar, desde el momento en que se está percibiendo algún fin colateral como la creación de plazas de trabajo; en este caso, es una decisión política en la que el Tribunal de Cuentas no puede hacer nada; muchas veces, el político es el que tiene que decidir y muchas veces, a sabiendas, decide de una forma determinada y lo tenemos que aceptar; ahora bien, nosotros tratamos de concretizar las metas para una decisión "política", no sé aquí en México, pero en Alemania el vocablo decisión política muchas veces es equivalente a una decisión irracional o a una decisión emocional, si nosotros nos encontramos en este tipo de decisiones irracionales es muy difícil determinar cuál fue el objetivo, cuál fue la meta de una medida, de una actividad determinada. En este caso, necesitamos hacer una interpretación complementaria como hacen algunos juristas cuando hacen interpretaciones a las leyes, porque los lemas con los que se argumentan estas decisiones políticas irracionales son muy poco concretas y nos ayudan muy poco para deter-

minar una meta, tomemos algún ejemplo: en Alemania se ha introducido la concesión que se da por cada hijo de familia en dinero, porque no tenemos el problema que tiene México de un índice de natalidad demasiado alto, por lo contrario, tenemos un régimen de natalidad regresivo, entonces en Alemania se está haciendo un pago por cada hijo pero, incluso, ésto ya se venía haciendo desde antes que nuestro índice de natalidad fuera regresivo; ahora bien, la meta o el objetivo de este dinero que se da no es muy clara, algunos dicen que es política demográfica para estimular la procreación, otros dicen que es una medida de política social; es decir, para compensar las diferentes cargas que representa el tener hijos, claro el que tiene seis hijos tiene más carga económica que aquél que no tiene ningún hijo, eso también podría ser una meta, pero dependiendo de cómo se aplique esta meta o cómo se formule, es como se podrá llevar a cabo un seguimiento acorde para una futura evaluación o interpretación: por ejemplo, si yo pongo en primer plano la finalidad de población demográfica, tendría que decir: "en la República Federal de Alemania no tiene ningún caso dar este dinero porque no ha conducido a que haya más nacimientos", si veo nada más el componente social, en cuanto a la composición de cargas, entonces es muy diferente.

Programas como tal, pueden ser muy diferentes de acuerdo con las metas que quiero yo aplicar o llevar a cabo, por tanto, considero que programas tan complejos no son adecuados para un análisis intensivo de costo-beneficio. En primer lugar, y es lo que nosotros tratamos de hacer, hay que limitarse a aquellos programas en los que es muy clara y muy sencilla la determinación de las metas y de los objetivos, en aquellos programas donde encontraremos mayor número de variables y criterios políticos que hayan intervenido en la decisión, encontramos mayor número de dificultades para su evaluación, pero cuando

se consideran todos estos aspectos es más fácil llevar a cabo un control de resultados. Aquí, realmente hay un gran número de casos en los que se puede trabajar en forma adecuada, permítanme darles algunos ejemplos: quiero volver al aspecto de los programas coyunturales; también aquí, el Tribunal Federal de Cuentas no se limita a revisar la economicidad como tal, sino también controla en qué medida se lograron las metas políticas que se perseguían.

Tomemos un primer caso de ejemplo; en Alemania, tenemos un programa que debe fomentar la eliminación de cruces de ferrocarril en carreteras federales y municipales, este tipo de cruces son indeseables, puesto que la intersección es peligrosa, en ocasiones causan alteraciones en el tráfico y son muy costosas porque hay que tener personal en los cambios de vía, etc., por lo tanto, dentro del presupuesto normal se asignan fondos especiales de fomento para evitar estos cruces o las intersecciones mediante la construcción de puentes; ahora bien, dentro del marco de este programa coyuntural se utilizaron o se asignaron fondos adicionales para eliminar más cruces de ferrocarril, aparte de los proyectos de los que ya se estaban llevando a cabo; también, para crear plazas de trabajo, estos fondos fueron entregados por la federación a los titulares que iban a llevar a cabo las construcciones del ferrocarril federal, los estados federados y los municipios. Nosotros llevamos a cabo una verificación con respecto a estas medidas y fondos adicionales y nos dimos cuenta que en un 40 % de los casos controlados se estaban fomentando programas que también se hubieran llevado a cabo sin un programa coyuntural de apoyo, es decir, este programa, en gran medida, no alcanzó su meta que era la de lograr una demanda adicional en el ámbito de inversión, o sea, no contribuyó a la consecución del objetivo; ahora en un segundo caso, una de las metas del programa coyuntural fue el de crear plazas de trabajo adicionales, se

trata de un caso importante en el que se manejaban grandes cantidades monetarias, y que mediante una investigación pudimos constatar lo siguiente: el proyecto se le encomendó a una compañía muy grande, pero ésta solamente logró cumplir con el proyecto contratando expertos del extranjero, ésto no había sido una de las metas del programa.

El programa debería afectar el mercado interno de trabajo, para no pagar a trabajadores extranjeros con fondos fiscales alemanes, pero en este control posterior no se pudo influir de ninguna manera en el programa mismo, fue un programa que se llevó a corto plazo y que en ese momento ya estaba concluido; pero nosotros, es decir, el Tribunal Federal de Cuentas, con base a sus experiencias, pudo señalar la necesidad de analizar en el futuro, con más cuidado y preparar mejor los programas de inversión y adaptarlos en forma adecuada a las necesidades coyunturales, lo que consecuentemente trae consigo que el Estado, al elaborar programas de apoyo, sea más cauteloso y de esta manera poder eliminar los errores futuros. El mejor control y la mejor verificación no pueden captar errores futuros, pero sí podemos buscar que en el futuro se piense más en el beneficio del contribuyente alemán. En los dos casos que ya mencioné, el Tribunal Federal de Cuentas llevó a cabo el control de resultados, pero ésto lo puede hacer sólo en casos excepcionales; aquí, se aplica lo mismo que se aplica a otras tareas. El Tribunal Federal de Cuentas sólo puede llevar a cabo el control con el sistema de muestreo y, por tanto, no puede llevar a cabo un control de resultados para el Parlamento en todos los ámbitos de acción, ya que sería una tarea demasiado amplia y conduciría a que, prácticamente, ya no se llegara a un resultado eficaz; consideramos, por tanto, que el control de resultados es, por principio, una tarea de la administración, la administración misma es la que debería ser convencida o ser llevada a que sea ella misma la que reflexione y analice

en forma adecuada sus medidas y sus programas, que ella misma lleve a cabo el control de resultados.

El Tribunal Federal de Cuentas no considera que ocupa un lugar de competencia o de rivalidad con la entidad administrativa, tiene que ver si la entidad administrativa está llevando a cabo un control de resultados, en cuanto a sus programas, y si éstas investigaciones o análisis que está haciendo resisten una verificación por parte del Tribunal. Por otro lado, el Tribunal Federal de Cuentas no tiene como tarea fundamental llevar a cabo un control de resultados, sino también el de controlar los resultados de un control de resultados, llevado a cabo por una entidad administrativa; nosotros exigimos el control de resultados, en Alemania sobre todo, en casos de subsidios y, a veces, es una tarea bastante difícil y aquí ya surgen los conflictos en mayor medida, porque se delimita más claramente el grupo de personas afectadas. Ya hemos visto, que entidades del gobierno presentan sus informes al Parlamento con resultados sumamente positivos, con respecto a los resultados del control de resultados que hemos practicado, pero cuando nosotros realizamos alguna verificación notamos que no es cierto, quizá también ustedes hayan tenido estas experiencias. Cuando nosotros verificamos, hicimos algunas objeciones, este procedimiento de verificación no ha sido incluido, vamos a terminarlo y si el Ministerio correspondiente no corrige su actitud o su informe, entonces nosotros le tenemos que informar al Parlamento que el Ministerio en cuestión está dando información errónea. Yo opino, que una información falsa sobre control de resultados, o sea, que no coincida con la realidad, perjudica la buena idea que constituye la base del concepto del control de resultados. La meta para lograr un eficaz control de resultados, solamente la podemos alcanzar si nos limitamos a aquéllo que sea factible en la práctica. Esto lo tenemos que hacer en la medida en que sea posible, en este caso no es res-

tricción ni es una limitación, sino todo lo contrario, se está tratando de optimizar lo que se puede lograr. En este contexto también cabe un comentario crítico, con respecto a la institucionalización del control de resultados, ya sea por ley o por autoridades determinadas, en alguna parte he oído o he leído que aquí hay una oficina o entidad especial, para la evaluación de resultados en la Presidencia de la República, esto me parece una situación que no se puede observar sin crítica.

Yo sólo les puedo presentar nuestra experiencia ya que no puedo evaluar la situación de aquí, pero hay que tener presente que los políticos son electos por un tiempo determinado y están interesados en lograr resultados rápidos; entonces se habla, en la opinión pública, de los resultados y del control de resultados, pero por dentro no pasa tanto porque realmente no se puede proceder con tanta rapidez, entonces se toman medidas sustitutivas y se dice que no se puede hacer la evaluación porque no hay suficiente gente. Se forman grupos de proyectos, unidades de organización especializadas dentro o fuera de las entidades, asesores, etc. y éstos pretenden organizar un proceso de modificación organizativa o incluso pretenden llevar a cabo el control de resultados en lugar de los afectados, como digo yo, me siento muy escéptico a este respecto. También, con base a nuestras experiencias, que de hecho las tenemos, seguramente es posible que pequeñas entidades o pequeños grupos sean formados como entidades motivadoras, que deben impulsar la administración para que lleve a cabo una evaluación o un control de resultados, pero estos pequeños grupos no deben trabajar en sustitución de la administración, porque, en definitiva, el único efecto seguro de una institucionalización de la evaluación consiste en un incremento considerable del personal administrativo, eso sí que es seguro, lo demás no. Yo opino, que el control de resultados puede ser un obstáculo, y no una ventaja, si se interviene demasiado desde afuera.

Esto nos permite a lo prácticos, a los pragmáticos, a los verdaderos administradores distanciarse de esos teóricos planificadores generalistas; especialistas científicos que en el fondo nada saben de la práctica, ellos toman una actitud meramente defensiva para tranquilizar su conciencia. La administración contará con el personal de planificación, de racionalización de su departamento para evaluación crítica de gestión; estos departamentos, ocasionalmente, hacen grandes circulares y elaboran directrices teóricamente muy bien formuladas que encontrarán muy atentos lectores, si bien no en la administración, posiblemente en los institutos universitarios, pero la administración a la cual van dirigidas estas directrices, donde deben cumplirse las tareas, no reacciona, no se cambian sus metas y sigue su camino acostumbrado y su conducta. Es bien sabido que el trabajo que se desarrolla no se debe hacer en forma científica sino pragmática, en cuanto a la tarea del departamento de evaluación lo que hace, lo que dice, suena muy bien, pero en el fondo es una mera teoría que nada aporta a la práctica, esa es la actitud que se toma en la administración. Por esta razón, en todas las imposiciones que provienen de arriba existe gran peligro de que en la práctica nada se realice, ya que en lugar de un control de resultados sólo se tiene una creciente burocratización que elabora, cada vez más, formas y manuales que, a su vez, quedarían bastante mal parados si se les somete a un control de resultados. Hasta ahora nosotros mismos hemos hecho algunos controles de resultados, e incluso más detallados de los que se expusieron aquí en casos individuales. En la medida en que lo hicimos para la administración sólo en casos especiales lo comentamos en nuestras auditorías.

Pero para fines de este año queremos investigar el tema de control de resultados en varios Ministerios, para ver cuáles son las entidades públicas que manejan este instrumento y en qué medida, la administración total, está utilizando los

controles de resultados diseñados y si, efectivamente, se han utilizado para decisiones futuras. Yo espero con mucha curiosidad el resultado, ya con la actual situación de las experiencias puede decirse que un enfoque exclusivamente visto desde arriba o desde afuera promete poco éxito. Se pueden esperar mejores resultados si se logra que la misma administración tienda en términos de costos y efectúe un control de resultados internos desde adentro y desde abajo en la dependencia pública, es decir, que la observación del cumplimiento de tareas y la observación de los efectos que produce una medida, deben ser encomendadas, en primer lugar, a aquel grupo de colaboradores a quien está encomendada también la ejecución de las tareas. Aquí quisiera decir, en forma breve y concisa, que el autocontrol debería prevalecer siempre frente al control ajeno o control externo para la administración alemana, para lo cual, parte del supuesto de que la mayoría de los funcionarios y colaboradores en la administración tienen buenas intenciones, y por principio están dispuestos a reflexionar acerca de cómo han trabajado, qué repercusiones tienen sus opiniones en su actividad y en qué se puede mejorar esa buena disposición. Para resumir brevemente el control de resultados en el sentido de un auto-control, sólo se puede introducir con lo siguiente:

Primero, no hay un método para los programas diferentes que requieren de soluciones diferentes, de gran cobertura; es decir, soluciones que se apliquen a la administración en su totalidad. Sin excepción alguna, difícilmente van a ser aceptados por la administración; segundo, la iniciativa no debe partir exclusivamente de afuera, sino, en última instancia, debe venir de adentro; tercero, el conocimiento de los especialistas, que se adquiere en las teorías científicas a través del estudio, es importante pero no debe predominar. Es conveniente que cada entidad administrativa tenga una influencia decisiva sobre los planteamientos que se estudien; cuarto, no se deben procurar metas

demasiado lejanas, al menos en la fase inicial, al introducirse el control de resultados. Es una fase muy prolongada, en todas partes es muy importante que uno se concentre en planes que se puedan abarcar con la menor cantidad posible de componentes políticos; quinto, el posible rendimiento debe velar el gasto, es decir, que debe haber también un control de los resultados del control de resultados.

El sistema del control de resultados, en última instancia, sólo podrá tener una mayor influencia sobre la actividad administrativa en su conjunto, si la mayor parte de los servidores públicos llevan a cabo un control de resultados más exigente en su propio trabajo; es decir, que el servidor debe preguntarse qué efectos ha tenido su trabajo y en qué forma puede mejorar la efectividad de sus actividades, ese es el punto de concientización que se debe alcanzar en la administración. Para eso, el instrumento de control de resultados es un instrumento valioso, siempre y cuando se logre motivar adecuadamente al colaborador. Tengo plena conciencia de la dificultad que ésto implica, realizar aquí la labor de convicción y de persuasión en la administración, para difundir esta conciencia en el sentido de un autocontrol administrativo, representa un trabajo inmenso y requiere de una gran capacidad de persuasión. Hablo así, desde el punto de vista de la República Federal de Alemania, pero no creo que la situación sea más sencilla en este país. He escuchado, con sumo interés, el tema de la renovación moral. Creo que es el instrumento más adecuado para encauzar y enfocar la actividad de la administración pública. Esto podría consistir en la forma más eficaz de renovación moral. Lo único que les quisiera advertir es que no esperen éxitos demasiado rápidos, que todos necesitamos tener mucha perseverancia y será necesario tener presente las metas, por lejanas que sean, para luchar por ellas a lo largo de los años con perseverancia y consecuencia.