

OBJETIVOS Y ALCANCES DEL CONTROL DEL GASTO PUBLICO

Ernst Heuer

Ml tema es: "Las Metas y Alcances del Control del Gasto Público", y quiero hacer mención en que el ciudadano debe tener plena confianza en la Administración Pública; nosotros también perseguimos esta meta en la política del estado pero, en Alemania, esta meta tiene un aspecto un poco diferente, en mi país no se trata de obtener la confianza sobre las actuaciones que hemos detectado, más bien se trata de conservar la confianza, nosotros tenemos una administración que está funcionando pero sabemos que si la administración no es controlada constantemente, puede corromperse, puede deteriorarse, también los alemanes son seres humanos comunes y corrientes y no son inmunes a tentaciones pecuniaras o de poder. En Alemania, quizá en este aspecto, hay una mayor necesidad de no desilusionar la confianza de los ciudadanos porque son sumamente sensibles. En Alemania un sólo suceso, o sea que si se descubriera la corrupción de un sólo ministro, ésto sería realmente una crisis de estado, no solamente una crisis que se ve en la prensa, realmente una crisis de estado porque la gente diría: nuestro sistema democrático está afectado, no funciona; nuestro ciudadano es sumamente delicado, está acostumbrado a tener una buena administración y, por lo tanto, reacciona en forma muy sensible si algo ocurre fuera de lo común.

El segundo aspecto de política que nosotros perseguimos con nuestras auditorías y nuestros controles, es que contribu-

yamos a que se conserve el estado de derecho, no sé exactamente cómo se hace aquí en México pero, en mi país, tenemos un estado de derecho; es decir, la administración tiene que atenerse muy estrictamente a la legislación y el ciudadano puede estar seguro de que la administración no le está quitando más dinero de lo que establece la ley, y que él recibe, a cambio, exactamente todo lo que estipula la ley, de tal manera que realmente queda asegurado que cualquier ciudadano tenga el derecho de apelar a los tribunales correspondientes si hubo alguna violación de alguna ley. El puede acudir ante un tribunal de carácter administrativo, pero ésto no es suficiente en la administración moderna, porque muchas veces los ciudadanos no pueden estar seguros sobre si sus derechos son respetados porque la situación es compleja en materia legislativa; por ejemplo: si a mí me envían una liquidación fiscal o sea me indican los impuestos que tengo que declarar, me es muy difícil entenderlo, lo mismo se da cuando se demanda a los jubilados; en todos estos trámites hay que aplicar tantas modalidades que al ciudadano común y corriente le cuesta mucho trabajo entenderlo. En estos casos nosotros tratamos de ayudar al ciudadano haciendo que realmente se cumplan sus derechos.

El tercer aspecto de política es que, a través de nuestros controles y auditorías, tratamos de lograr una administración ahorrativa y moderna; nosotros somos una nación industrializada muy moderna y esta nación necesita de una infraestructura adecuada. La economía solamente puede funcionar, en la medida en que son efectivas y eficientes las circunstancias que plantea la situación de mi país. Además, en Alemania, hay muchas funciones que lleva a cabo el Estado a favor del ciudadano, algunos dicen que son demasiadas, por tanto, nosotros tenemos que esforzarnos mucho para que alcance nuestro presupuesto para cubrir todas estas necesidades.

El cuarto aspecto esencial de política de estado, es que nosotros contribuyamos a mantener el equilibrio entre la divi-

sión de poderes, nosotros tenemos una división y distribución de poderes, quizá un poco diferente que en México.

Tenemos el Poder Legislativo que es el Parlamento y que tiene una posición sumamente fuerte. El Parlamento, en mi país, es el que elige al gobierno, tenemos el Poder Judicial, que es totalmente independiente, y tenemos el Poder Ejecutivo o sea, éstos son los tres poderes. Los tres se encuentran al mismo nivel y claro está que, en las elecciones, un partido o algunos partidos obtienen la mayoría y entonces éstos adquieren cierto poder dentro del Poder Ejecutivo; de acuerdo con nuestras costumbres, dentro de la distribución de poderes este Poder Ejecutivo tendrá que ser controlado, pero ésto no lo puede hacer el Parlamento por sí solo; en primer lugar, porque no puede llevar a cabo un control dentro de la misma administración y por otra parte, por el problema de que la mayoría del Parlamento estará del lado del gobierno, porque la mayoría de este Parlamento fue la que eligió este gobierno. Es por ésto que nosotros constituyimos una ayuda para la oposición al contribuir a aclarar alguna situación o recabar información que se requiera en la labor parlamentaria y de esta manera constituir un contrapeso contra la mayoría que existe en el gobierno.

Estas son las funciones de política de estado que cumple el Tribunal Federal de Cuentas, estas metas nosotros las tratamos de alcanzar a diferentes niveles, en primer lugar, y ésto es realmente el aspecto esencial y principal de nuestro trabajo, nosotros actuamos o intervenimos en la administración federal y tratamos de cumplir con dos metas: primero, por nuestras auditorías, siguiendo el sistema de muestreo, tratamos de cumplir una función preventiva para que no se derrochen los fondos del Estado y que esos fondos se apliquen en forma adecuada. Aquí, se trata no solamente de controlar en un momento dado, sino cuando es necesario hacer recomendaciones o sugerencias de cómo se puede proceder en forma mejor o más conveniente: como llevar algún asunto en forma más rentable y económica. Esta tarea implica un contacto de mucha confianza con la admi

nistración porque por lo general, como ustedes saben, es mucho más fácil convencer a una persona de llevar a cabo cierto cambio en su conducta cuando hay cierta confianza que cuando sólo agarramos un martillo o una gran macana, y le damos un tremendo porrazo; esta persona no está muy dispuesta a aceptar o a reconocer alguna sugerencia.

Por otra parte, y éste es el segundo nivel de nuestras responsabilidades, tenemos que trabajar estrechamente con el Parlamento, es decir, tenemos que proporcionarle información, sobre todo a los partidos de oposición, pero naturalmente al Parlamento en su totalidad; esta información se refiere a la conducta o al comportamiento de la administración en el pasado. Es el procedimiento en que se han de aprobar las gestiones de la administración; es decir, después de cada año de gestión se aprueba la actividad o las actitudes del gobierno. El Parlamento aprueba o reconoce públicamente que el gobierno procedió correctamente con los fondos de la federación.

Nuestra información, además, tiene que proporcionar al Parlamento una base para decidir en el futuro; nosotros no controlamos o revisamos cosas que han sucedido en los últimos diez años, sino sucesos más recientes, en el año anterior o en el año en curso y, esta información es la que le proporcionamos al Parlamento para que éste la pueda utilizar en sus decisiones, por ejemplo: en debates de asuntos presupuestarios.

Aparte de estos contactos oficiales que tenemos con el Parlamento, ya que presentamos un informe escrito, entre otras cosas tenemos muchos contactos con diferentes diputados, sobre todo con los diputados de la Comisión Presupuestaria. Nosotros tratamos de aportar información, de darles ciertas indicaciones de acuerdo con las cuales pueden llevar a cabo la actividad de control; si nosotros hacemos esos contactos personales tenemos mucho cuidado de que esta información se le proporcione a todos los partidos representados en el Parlamento, nosotros tenemos que cumplir una función complementaria neutral y,

como una cosa imparcial, no debemos dar la impresión de que estamos favoreciendo a algún partido en particular, como dije anteriormente, nosotros cumplimos una tarea de política de Estado en el sentido de que fortalecemos y mantenemos el sistema de gobierno democrático.

Un sistema democrático, como el que tenemos en Alemania, tiene como elemento esencial la intervención de la opinión pública, es decir, la prensa, los medios masivos de comunicación, y que estén informados constantemente sobre la actividad de la administración pública.

Esta es una tarea más que nosotros cumplimos, y no la cumplimos todavía como a mí me gustaría, debemos proporcionar los resultados de nuestros controles a la prensa, a la televisión, para que sus medios de comunicación, con todo el poder que ellos tienen, puedan influir en forma política en el Parlamento, para lograr que se mejore alguna situación. Muchas veces ocurre que el comentario que vemos en la televisión, que vemos en el periódico, ocasiona una presión que necesitamos para que se implemente una mejoría, porque, también en Alemania, la situación es que los seres humanos no gustan mucho de cambios, de transformaciones; muchas veces se ven afectados intereses personales y apenas, cuando interviene la presión de la opinión pública, se puede pasar por encima de aquellos intereses particulares. Cabe señalar que, en este caso, tenemos algunos problemas técnicos, por así llamarlos; en épocas recientes se elaboró en Alemania, una legislación muy específica sobre protección de gastos, en ella se toman en cuenta las consecuencias de que la información de los gastos personales del ciudadano están a disposición del Estado, incluso a veces, a disposición del público; aquí lo que se procura proteger es la información sobre estos gastos, para no exponer todo el ambiente personal y familiar del ciudadano a la opinión pública; en nuestra revisión de informes, cuando llegamos a los medios de comunicación, tenemos que presentar cierta reserva, cierta precaución para no exponer todos los datos confidenciales a la opinión pública.

Las objeciones las presentamos en forma oral y por escrito, las pasamos no sólo a la entidad auditada, sino también al Ministro de Finanzas, el cual ocupa una posición muy fuerte dentro del ejecutivo; él es el órgano encargado de elaborar el presupuesto y también, en gran parte, el patrimonio, o sea que abarca las dos funciones tanto de hacienda como de patrimonio. También asesoramos al Ministro de Finanzas en la elaboración del programa de presupuesto; lo mismo se aplica a la comisión presupuestaria y ya hablé de la asesoría que se le da a la legislatura.

En lo que respecta a la comunicación con los medios masivos, damos conferencias de prensa, les entregamos informes, y concedemos entrevistas sobre problemas particulares.

Después de haber hablado un poco sobre las metas de nuestro trabajo en el Tribunal Federal de Cuentas, me gustaría hablar de los criterios, de los parámetros, que nosotros aplicamos. Ya había dicho, que nuestros criterios que se aplican son, sobre todo, para verificar la regularidad, la rentabilidad y economicidad de la administración; estos criterios de auditoría o de control, finalmente significan, que podemos controlar todo desde cualquier punto de vista. El primer criterio de la regularidad significa que nosotros verificamos o controlamos si la administración está fungiendo con todos los requisitos y estipulaciones establecidas para su actividad, ésto puede ser normas constitucionales o sea normas de nuestra constitución, ésto surge mucho en Alemania y ésto puede ser un tema de mucho interés para ustedes, porque tenemos una delimitación muy clara entre las funciones de los estados federales y las funciones de la administración federal en nuestra auditoría, en nuestros controles vigilamos que estas delimitaciones de funciones se lleven a cabo y es también una delimitación de financiamiento, o sea se delimita claramente quién financia a quién; también controlamos que se cumplan las leyes, nosotros tenemos cierta actividad jurídica en este sentido pero, nosotros podemos analizar una ley con base en los resultados de nuestra auditoría y de ahí sacar a conclusión de que la ley no es adecuada para lograr las metas del legis-

lador y entonces podemos dar una recomendación o sugerencia para que se enmiende en forma correspondiente a la ley.

Además, bajo el criterio de la regularidad, verificamos si se cumplieron todos los reglamentos; tenemos ya una jerarquía de las diferentes disposiciones, tenemos primero la Constitución, las leyes, reglamentos, etc., también verificamos si se cumplieron todas estas disposiciones legales.

Una ley muy importante, lógicamente es la Ley Presupuestaria, nosotros tenemos una asignación muy estricta para los fines de los diferentes rubros del presupuesto. Es una disposición muy clara, que el gobierno sólo puede usar el dinero para el fin específico para el que fue asignado dentro del presupuesto; por eso, verificamos si realmente se cumplió con esta especificidad del presupuesto, si ésto no se cumplió sería una violación muy grave, porque una de las bases de la división de poderes, es que la administración tiene que cumplir el presupuesto que fue aprobado por el legislador; incluso, hace algunos años, tuvimos una queja, una discusión constitucional, que presentó el partido de oposición, porque dijo que el gobierno había gastado recursos del presupuesto para otros fines a los que estaban destinados y ésto realmente causó un gran des prestigio del gobierno. Bajo el criterio de la regularidad también verificamos si los ingresos y egresos presentan los comprobantes correspondientes; nosotros tenemos una administración muy sofisticada, nadie puede gastar dinero sin tener que comprobar, posteriormente, en qué se gastó. No se puede decir simplemente: gasté el dinero para "X" fin y me tendrás que creer; en ese caso nosotros no podemos creer nada, tenemos que ver el comprobante, tenemos que ver la contabilidad correspondiente, de ninguna manera algún gasto debe haberse realizado sin comprobante alguno; hace poco hubo un incidente bastante penoso: un ministro dijo que los gastos se habían utilizado para fines muy discretos y que, por tanto, no podría tener comprobante, ni siquiera fue probable o poco creíble lo que él decía, pero es algo que no podemos aceptar; causó gran controversia ésto y va a tener

consecuencias graves para el ministro porque él no puede comprobar.

El segundo criterio es la rentabilidad, mejor dicho la economicidad, es un criterio que no causa mayores dificultades, según nuestra concepción, la economicidad significa que una tarea se cumpla ya sea con el menor gasto posible y que los gastos se hagan para que las tareas se cumplan de la manera más efectiva y mejor posible, incluso, puede darse una mezcla entre los dos objetivos: por un lado, el objetivo de un proceder ahorrativo y, por el otro, de mejorar el rendimiento; nosotros tenemos que ver si ambos aspectos merecen nuestra atención como ya lo mencioné antes.

Podemos someter a estudio la efectividad de una medida legislativa, sin embargo, no podemos criticar al Parlamento, no podemos decir al legislador: has hecho una tontería, sólo le podemos proporcionar la información de que sus objetivos no se han cumplido con la medida legislativa tomada; los criterios para la verificación o control de la economicidad en detalle resultan básicamente de la experiencia en auditorías, ya que gracias a la experiencia y gracias a la comparación de auditorías sabemos cuáles son las posibilidades de cumplir con una tarea en la forma más ahorrativa posible y sabemos también cómo se puede cumplir una determinada tarea con la mayor eficiencia.

El problema, en relación con el criterio de la economicidad, radica particularmente en el hecho de que hay una serie de factores no cuantificados; éste es un problema que se plantea, por ejemplo: en una ley que reglamenta la construcción de caminos y en la cual el legislador ha dicho que en la construcción de caminos también debe tenerse en cuenta que los habitantes no se vean demasiado afectados por el ruido, para nosotros ésto plantea una magnitud no cuantificable, salvo que el legislador haya estipulado claramente un valor dado, un determinado nivel de ruido que sería aceptable o ya no aceptable; ésto nos permitirá una verificación exacta, de otro modo habría

que dejarle un cierto margen de libertad a la administración. Este tema es un poco controvertido en nuestro país, ya que es también cuestión del gusto personal de los auditores y las decisiones, aún aceptables, no son ideales, pero pueden objetarse. Yo opino, y procedo también, que aunque las medidas estén en el límite de lo aceptable merecen una verificación y en dado caso una crítica.

Si nosotros opinamos que ésto se puede hacer mejor, debemos decirlo, claro está, en un tono que no sea agresivo, que no sea lesivo para la administración, sino que tenga más bien carácter informativo.

Quisiera mencionar como otra característica especial, lo siguiente: nosotros verificamos, controlamos todo, pero hay ciertas partidas en el presupuesto estatal que son un tanto precarias, un tanto delicadas, tenemos ciertos gastos secretos para el servicio secreto, que deben controlarse bajo circunstancias especiales, se verifican plenamente bajo condiciones especiales y, además, tenemos otros dos títulos en nuestro plan resupuestario, que se consideran tan discretos, que sólo pueden ser controlados o auditados por el presidente del Tribunal Federal de Cuentas, sólo por él, pero también en forma limitada. Es decir que, en este caso, es una sola persona la que se encarga de la verificación, mientras que en los demás casos siempre tenemos el sistema colegiado, en el que un director de departamento y un jefe de sección son quienes se encargan de la fiscalización; sin embargo, estas partidas especiales juegan un papel muy limitado en términos financieros: una de ellas es la que tiene a su cargo el Ministro de Relaciones Exteriores y que suma menos de tres millones de dólares; la otra partida está en manos de nuestro jefe de gobierno, que es el Canciller Federal, y es mucho más reducida aún.

Ven ustedes pues, que se trata de cantidades muy limitadas; con estas cantidades no se puede financiar una corrupción, son demasiado modestas.

El siguiente punto a que quisiera referirme, es el de las áreas de fiscalización en las cuales nos movemos. El Tribunal Federal de Cuentas fiscaliza toda la administración federal, nosotros no fiscalizamos la administración municipal o estatal sino sólo la federal, ésto es muy importante; sin embargo, forman parte de esta área de fiscalización también grandes patrimonios especiales, así por ejemplo: los ferrocarriles federales son considerados como un patrimonio federal especial, sujeto a nuestra fiscalización. Para darles una idea de la magnitud, les diré que en los ferrocarriles federales en Alemania, trabajan aproximadamente 400,000 personas y el correo federal, que también es un patrimonio especial de la federación, es el mayor patrono de Europa con 550 funcionarios y empleados y, desde luego, tiene un extraordinario volumen de inversión, uno de los mayores inversionistas de Europa cuando no el mayor.

Esto les podrá hacer surgir la pregunta de ¿Cómo puede cumplirse adecuadamente semejante tarea con tan poco personal?. La respuesta es que, por un lado, la administración alemana tiene un sistema muy sofisticado donde se conocen muy bien las reglas del juego y normalmente se cumplen muy bien, de manera que, en los casos normales, se puede esperar que todas las cosas vayan bien, además, procedemos con ciertos sistemas de muestreo y, cosa que voy a tratar con mucho más detalle más adelante, tenemos el sistema de las entidades auxiliares de control, éste es un aparato de control que trabaja dentro de las propias entidades fiscalizadas, pero que está sujeto enteramente a nuestras instrucciones en materia técnica, con lo cual se ofrece la posibilidad de cubrir toda el área de fiscalización de la administración federal.

Asimismo, nosotros fiscalizamos todas las entidades descentralizadas, todas las entidades federales jurídicamente autónomas, como son por ejemplo: las entidades del seguro social y seguro de jubilaciones, que tienen un sistema muy sofisticado, también fiscalizamos el seguro de desempleo que es un mecanismo complejo en Alemania y, además, fiscalizamos o

controlamos los derechos que, a raíz de participaciones, la federación tiene en empresas privadas.

Verificamos el ejercicio de los derechos de la federación, no fiscalizamos la actividad mercantil de las empresas sino, dicho en forma más sencilla, lo que verificamos es, sí la federación, en calidad de accionista, se ha comportado correctamente, fiscalizamos la representación adecuada de los derechos de la federación en cuanto a accionistas, éste es un campo muy importante.

Como último aspecto que quisiera mencionar, con respecto a los diferentes tipos de fiscalización, es el hecho de que nosotros no sólo tenemos atribuciones de fiscalización ante la administración, sino también ante entidades privadas, siempre y cuando éstas hayan recibido fondos públicos de la federación; ésto juega un papel considerable en la República Federal de Alemania ya que, en nuestro país, hay 40 mil perceptores de asignaciones o subsidios federales con un monto total de 10 mil millones de marcos, o sea unos 4 mil millones de dólares; estos subsidios se dan a las instituciones más diversas: institutos de investigación, como son universidades; proyectos pilotos comunales; empresas para fomentar determinadas áreas industriales; hay, por ejemplo, un gran programa donde grandes empresas alemanas han recibido considerables subsidios para modernizar al máximo el procesamiento electrónico de datos, seguramente, en un futuro, en este campo gastaremos cantidades cuantiosas. El empleo de estos recursos lo podemos fiscalizar en las entidades privadas, ahí controlamos si esos fondos se han empleado de la forma en que el Estado quería que fuesen utilizados; porque el Estado dice: yo te doy este subsidio para tal fin y nosotros verificamos que ésto efectivamente se ha cumplido, además, en estas empresas o entidades privadas, controlamos si se ha procedido con economía; es decir, que si constatamos que la tarea en cuestión se hubiera podido realizar con menos dinero, acudimos a la administración federal que ha autorizado estos fondos y le decimos: miren ustedes, esta tarea se

puede cumplir con menos dinero, el próximo año tendrás que reducir tu asignación para este fin.

Ya mencioné que fiscalizamos tanto entidades federales como privadas y que, por principio, no fiscalizamos las entidades estatales y comunales; sin embargo, bajo ciertos requisitos también procedemos a auditorías ante las entidades estatales y comunales. Nuestra Constitución define ciertas tareas que competen exclusivamente al nivel federal, como la política exterior, la política de defensa, la política económica; ésto es materia privativa de la federación, son cuestiones que no se pueden manejar en forma individualizada en los diferentes estados, sino que ahí, es menester que intervengan o tengan competencia las entidades federales; lo mismo en la construcción de autopistas y carreteras federales.

No se puede admitir que una autopista termine en el límite de un estado con la esperanza de que el próximo estado la siga construyendo, ésto por consiguiente, es una tarea federal, pero ahí ya nos topamos con el primer ejemplo de la cooperación con los estados. En principio, los estados son enteramente autónomos en el cumplimiento de sus tareas, por ejemplo: en el aspecto cultural y de política, pero bajo ciertas condiciones deben realizar tareas por encargo de la federación, lo que nosotros llamámos tarea por mandato; el ejemplo que acabo de mencionar, la construcción de autopistas, es una de estas tareas por mandato, es decir, que es una tarea federal ejecutada por los estados; los estados que efectúen la contratación, hacen la planificación y toda la construcción con cargo a la federación.

La federación es la que aporta los fondos y es la que decide, en definitiva, dónde va a ser el trazo de los trabajos de la obra que están a cargo del Estado, de ahí resulta nuestra ingobernabilidad en la fiscalización de todas las tareas por mandato; es decir, podemos verificar todo aquello donde la federación ha aportado el dinero. En estas tareas por mandato, la federación no asume los gastos de administración de los estados, éstos ponen el per-

sonal, ponen las instalaciones, ponen toda la infraestructura organizativa y estos gastos corren a su cargo.

No nos toca fiscalizar para nada la organización a nivel estatal porque eso no lo paga la federación, si la federación no paga nosotros no fiscalizamos, pero fiscalizamos toda la tarea técnica; es decir, si la carretera se ha construido correctamente de acuerdo con los planos, si se han utilizado los materiales correctos, si el trazado fue el adecuado, etc.; desde luego también fiscalizamos si hubo casos de corrupción, todo ésto es materia que nos compete y la cooperación con los estados juega un papel muy importante en nuestro país.

En el gran ámbito de la recaudación, los impuestos son recaudados por autoridades estatales en nuestro país, incluyendo aquellos impuestos que sólo le corresponden a la federación, cuyo rendimiento va a dar exclusivamente a la federación. Todos esos impuestos son recaudados por las Delegaciones de Hacienda que son estatales; también hay impuestos que, en parte, corresponden a los estados y, en parte, a la federación; como por ejemplo el impuesto sobre la renta cuyo rendimiento, en parte, va a dar a las arcas federales y, en parte, al Estado; en este campo de administración cooperamos estrechamente con los Tribunales de Cuentas Estatales, estos tribunales de cuentas, al igual que nosotros, son órganos independientes que fiscalizan las Delegaciones de Hacienda, particularmente, con miras a aquellos impuestos que, enteramente o en parte, van al erario estatal, pero asimismo, fiscalizan con miras a los impuestos federales; para eso hay una planificación de trabajo sumamente detallada y coordinada entre los 11 Tribunales Estatales de Cuentas antes de iniciarse un año; se establece un acuerdo de qué tipos de impuestos y qué delegaciones se van a fiscalizar en el próximo año, y se ponen de acuerdo si estos controles se efectúan en forma mancomunada entre el Tribunal Federal de Cuentas y el Tribunal Regional o si va a fiscalizar sólo el Tribunal Federal de Cuentas o sólo el Tribunal Estatal de Cuentas; los resultados

de la fiscalización se ponen a disposición de todas las partes involucradas.

Hay un tercer tipo de tareas por mandato, en donde ciertas leyes federales determinan qué ciudadanos deben percibir prestaciones, por ejemplo: si los estudios pueden recibir una beca en determinadas condiciones o que se pueda pagar un subsidio para alquileres de rentas muy elevadas; estas prestaciones son financiadas por la federación, aunque muchas veces los estados aportan una pequeña cantidad. Estas leyes se ejecutan a través de la administración por mandato, es decir, que las autoridades estatales reciben las solicitudes, realizan los trámites, pagan los importes y hacen que la federación les reintegre el importe gastado. En este tipo de administración, muchas veces la cooperación consiste en que nosotros, como Tribunal Federal de Cuentas, encomendamos la fiscalización de los Tribunales Estatales de Cuentas y concertamos un acuerdo de fiscalización, el cual es un documento escrito que dice que el Tribunal de Cuentas de Babaria (por ejemplo), por encargo del Tribunal Federal de Cuentas se hace cargo de la fiscalización de las becas para los estudiantes y nosotros, por este motivo, ya no fiscalizamos; ésto lo hacemos sólo en aquellos casos en que los estados también aportan dinero, entonces podemos partir del supuesto que los Tribunales Estatales de Cuentas van a proceder con mucho cuidado porque se trata también de fondos estatales.

Otro campo particularmente interesante de la cooperación entre el Poder Ejecutivo, a nivel federal, y los estados, consiste en las tareas comunes, tareas que por constitución deben ser realizadas en forma mancomunada por la federación y los estados; les dije que normalmente tenemos una separación muy clara entre las tareas federales y las tareas estatales, por principio, no hay áreas de traslape sino que hay una definición muy nítida; sin embargo, hay ciertas áreas o ciertos campos donde ésto no resulta del todo conveniente porque se requieren erogaciones cuantiosas de los estados, con su propia dotación financiera no pueden asumir donde hay grandes rezagos que superar.

Ustedes saben, que la República Federal de Alemania estaba gravemente destruída después de la última guerra mundial y hubo grandes necesidades de construcción de obras públicas, particularmente universidades, porque aumentaba mucho el número de estudiantes, además tenemos un sistema de formación que fomenta mucho el nivel educativo, y en la Constitución se previó, como una excepción, la tarea mancomunada de la construcción de universidades; otra tarea mancomunada es la del fomento de la agricultura, éste es un campo problemático en nuestro país, porque, por un lado, nos interesa por razones de infraestructura mantener la agricultura y, por otro lado, la estructura agraria ya no era competitiva, razón por la cual tuvimos que aportar cantidades considerables para modernizarla. Un campo de actividades que tuvo considerable importancia fue el fomento de la estructura económica en algunas regiones de nuestro país, que han quedado un tanto desfavorecidas por su ubicación ya que, seguramente, saben que tenemos una frontera con el bloque del este, lo que plantea algunos problemas en materia de comunicación y estas áreas tuvieron que ser apoyadas o fomentadas para que floreciera ahí la economía; tratándose de estas tareas mancomunadas nosotros, como Tribunal Federal de Cuentas, sólo verificamos que el uso de los fondos haya estado de acuerdo con las finalidades, es decir, nosotros acudimos a los estados para que comprueben lo que se han gastado para esta tarea mancomunada. Desde luego, los estados, muchas veces han tratado de manejar estos fondos federales a su manera utilizándolos para sus propios fines, construyendo escuelas en vez de universidades, a pesar de que la construcción de escuelas es puramente estatal; algo similar ha ocurrido con la estructura económica, por ejemplo: industrias que no están dentro del plan de promoción; en este campo es donde nosotros debemos tener mucho cuidado, sin embargo, no podemos fiscalizar la economicidad en el ejercicio de estas tareas, no podemos ir ahí y decir: pues oigan ustedes, esta universidad es demasiado ostentosa, es demasiado bello el edificio pero demasiado caro, nosotros de antemano, en la planificación, podemos opinar, pero ya en la ejecución no nos toca intervenir, sólo nos toca verificar que los recursos se hayan utilizado para el fin preciso.

No nos compete ver ésto, pero sí lo verifican los Tribunales de Cuentas Estatales, con los cuales tenemos un convenio en el que nos hacen llegar sus informes de auditoría; ésto es importante, ya que estas medidas conjuntas se deben a leyes federales y sólo el poder legislativo federal puede modificar la legislación correspondiente, nosotros, como Tribunal Federal de Cuentas, somos quienes podemos informar al Parlamento Federal, no lo pueden hacer los Tribunales de Cuentas Estatales. Los Tribunales de Cuentas Estatales constatan si una ley es deficiente o es inconveniente y nos informan a nosotros y nosotros retomamos estos resultados y los planteamos al Parlamento. Fiscalizamos todos los ingresos y egresos que están sujetos a nuestro control, fiscalizamos, también, todas las decisiones que podrían costar dinero, que podrían involucrar un gasto, es decir, también fiscalizamos decisiones que aún no se hayan reflejado en gastos directos o en un ingreso, pero donde podría darse en el futuro; por ejemplo, verificamos decisiones de planificación: al planificar una construcción de un edificio público nosotros sujetos a control los planos, todavía no se ha iniciado la construcción pero vemos los planos, vemos también precios, podemos decir: ésto es antieconómico, ésto es demasiado costoso, ésto se debe hacer de otro modo; con ésto, muchas veces obtenemos muy buenos resultados y en este tipo de tareas de control la eficiencia de nuestra actividad es particularmente grande.

Sin embargo, en nuestro sistema debemos cuidarnos mucho de intervenir antes de que se haya tomado una decisión, es decir, cuando la administración todavía reflexionando sobre un proyecto sin haber decidido al respecto, la administración puede pensar todo lo que quiera, eso nos compete.

Existe, no obstante, un truco por el que algunos auditores maliciosos dicen: yo no fiscalizo el trabajo que tú haces, sino que fiscalizo los gastos de personal, tú, como funcionario, cuestas dinero al Estado y yo quiero ver que tú, como funcionario, no seas flojo, ocioso, que no pierdas el tiempo y quiero ver

lo que estás haciendo, no vaya a ser que estés haciendo crucigramas o leer el periódico. Y con este truco a veces algunos auditores, un tanto maliciosos, se han metido en una forma detallada en las labores administrativas. Por otra parte, podemos asesorar a la administración, el aspecto asesor significa que, antes de tomar una decisión, se puede emitir una sugerencia, sin embargo, sólo podemos asesorar con base a la experiencia de fiscalización, no podemos cambiar la opinión de la administración por nuestra opinión personal, sino, con base en nuestra experiencia, con nuestros hallazgos en numerosas entidades, podemos decir que ésto se puede hacer de tal o cual forma y entonces, emitimos una sugerencia concreta. Esta posibilidad de asesoría que tenemos, tanto frente al Parlamento como frente a la administración, la podemos dar a solicitud de la administración pero, también, por iniciativa nuestra podemos acudir a la administración y hacer nuestras propuestas.

Ante esta tarea de asesoramiento se plantea un problema, algunos colegas opinan que si yo he dado mi opinión como asesor, después ya no puedo criticar, ya no puedo fiscalizar ese asunto, porque yo mismo intervino, porque yo mismo le dije a la administración qué es lo que debía hacer; éste es un problema por el cual nosotros consideramos que hay que proceder con bastante reserva en la asesoría, para no ser demasiado parciales. Por lo demás, nosotros opinamos que es cuestión de personalidad, un auditor debe tener la suficiente firmeza de carácter como para que, aún cuando en un principio haya tenido una opinión, después admita que haya podido equivocarse.

Otro problema en relación con el asesoramiento es, como ya dije antes, que antes de una decisión, es muy factible que nos equivoquemos, un dicho alemán dice: uno siempre sale más sabio del ayuntamiento de lo que entró, y lo mismo vale también para el auditor.

Cuando se trata de medir resultados, es mucho más fácil ver qué pasó; por ejemplo: se desplomó un edificio, si la instal-

ción no funcionó, esta situación no es por arte de magia, es algo que quedó a la vista, pero en la asesoría previa es mucho más difícil y, si nosotros en esta fase, cuando aún no se ha tomado la decisión, intervenimos, en realidad corremos el mismo riesgo que la propia administración, nosotros participamos de este riesgo de error, razón por la cual debemos proceder con bastante cautela y reserva.

Quiero añadir algo brevemente con respecto a los límites o demarcaciones de las auditorías. En la discusión de este tema, en el punto en que la división política es un límite en nuestra seguridad de control, es cierta, pero tenemos que ver también, que se trata de una decisión política. Muchas veces a nosotros, o ante nosotros, se argumenta que una u otra decisión tuvo una base política, por ejemplo, hubo necesidad de darle dinero a ciertas personas para que estuvieran de acuerdo. Hace poco que acabo de tener un ejemplo en Alemania en el que se afrontó una polémica sobre la construcción de plantas nucleares, reactores nucleares y el establecimiento de estos dictámenes, una vez que se elaboró un dictámen para el proyecto y se argumentó que se asignó cierto dinero a este proyecto para que no se llevara a cabo; para nosotros el hecho de tratar de acallar o tapar un asunto como éste, no es decisión política, nosotros los criticamos severamente, realmente sólo respetamos una decisión política del legislador, la decisión política del legislador tiene una forma de ley, ésto no es para nosotros materia de control sino un criterio para ejercer el control. Como Tribunal Federal de Cuentas tenemos que acatarnos a la ley, a los criterios de un parámetro de control, como dije anteriormente, nosotros podemos ver o verificar si se cumplieron las metas o los objetivos y eso es lo que le podemos decir al legislativo. El Ejecutivo Federal en sí, tiene posibilidades de decisión política que nosotros debemos de respetar, por ejemplo, es una tarea política del gobierno federal llevar a cabo las actividades de política exterior, ésto por ejemplo, no es materia sujeta a nuestro control, nosotros no podemos determinar que el gobierno federal de Alemania debe o no tener relaciones diplomáticas con un país "X", no quiero

mencionar nombres, es una decisión política que debemos de respetar; otro ejemplo en Alemania: por el momento hay una gran controversia, una gran polémica con respecto a la instalación de los misiles nucleares en el territorio alemán, aquí puedo preguntar si puede participar el Parlamento o si lo decide por sí sólo el Ejecutivo Federal, en realidad es una decisión política y no es una decisión que nosotros, como Tribunal Federal de Cuentas, podemos analizar o controlar, ésto es algo que va más allá de nuestra competencia. Otro límite en nuestra actividad de control o fiscalización, es el que surge en algunas instituciones, donde se garantiza que se conserve una autonomía técnica, por ejemplo, el Banco Federal es nuestro banco central y es una institución estatal, no sé si aquí en México sea diferente, pero en Alemania, el Banco Federal es una entidad de gobierno, que puede ejercer con plena autonomía lo que respecta a su materia técnica, o sea que nosotros no podemos ir al banco y decir: debiste haber actuado de tal manera con respecto al tipo de cambio de dólar, debiste haber imprimido menos circulante, etc. Sin embargo, es algo en que nosotros no intervenimos, el banco es autónomo en materia técnica aunque esté sujeto a control en materia administrativa o sea, podemos verificar si construyeron una alberca demasiado lujosa, si paga un sueldo demasiado elevado a sus empleados, pero no intervenimos en materia técnica, aquí tiene absoluta autonomía. Tampoco verificamos en materia técnica a las radiodifusoras de la federación, en realidad las radiodifusoras son de los estados, pero el Ejecutivo Federal tiene dos radiodifusoras, "la ola alemana" es la radiodifusora para el extranjero, para tener comunicación con los alemanes en el extranjero y, tenemos otra radiodifusora para la parte del este de Europa, nosotros también controlamos el área administrativa de estas empresas, pero no en cuestión de materia técnica porque la Constitución señala que los medios de comunicación tienen libertad de expresión, ellos pueden manifestar o expresar lo que quieran, a ninguna entidad de gobierno el Tribunal de Cuentas puede decir: porqué tienen ustedes algún periodista o algún representante en Nueva York o en la Ciudad de México, es demasiado costoso; pero es algo en que nosotros no podemos

intervenir, ellos pueden decidir por sí mismos, las radiodifusoras deciden desde qué punto emiten transmisiones, de qué manera proceden, etc. Tampoco intervenimos en los aspectos artísticos en las academias de arte, en los institutos de investigación en materia técnica, pero sí analizamos, por ejemplo, la eficiencia de los gastos destinados a investigación con recursos de la federación, o sea nosotros no manejamos la investigación libre, es decir, sólo investigamos aquellos proyectos en los que se han utilizado recursos de la federación, si la federación dijo, por ejemplo: queremos tener un sistema muy bueno para la canalización de la ciudad, o bien, un sistema nuevo para la construcción de autopistas, entonces define el proyecto de investigación que desea y nosotros podemos verificar si este proyecto en particular se elaboró o se llevó a cabo.

Hasta este momento estoy hablando de límites legales, las cosas que el Tribunal de Cuentas no puede hacer, todo lo demás lo podemos hacer pero yo quiero ser sincero, ya mencionamos que nosotros tenemos nuestros puntos de referencia en nuestro sistema, pero en la práctica de la vida diaria existen límites prácticos para la verificación de las tareas de fiscalización, en el sentido de que algunas materias no se pueden abarcar con el potencial de auditores que disponemos, o sea con nuestra plantilla de personal. Como un ejemplo podría mencionar lo siguiente: el Ejecutivo Federal ordenó la construcción de un reactor nuclear sumamente moderno, o sea financió la construcción de este reactor nuclear y este reactor iba a costar, por decir alguna cifra, mil millones de marcos, después se dijo que iba a costar dos mil millones, después tres o cuatro o cinco millones de marcos, normalmente, cuando se trata de un incremento fuerte en los gastos, nosotros tenemos que presentar nuestro interés, pero no disponemos de nadie que tenga la capacidad técnica para opinar en esta materia, nosotros tenemos que analizar cómo se debe planear la construcción de este reactor, pero nosotros no podemos opinar si el reactor, como se ha planeado, vale realmente lo que se asegura; tenemos la opción, la posibilidad de contratar expertos en la materia, ésto lo establece la ley, el Tribunal Federal de

Cuentas puede contratar profesionistas en distintos campos y pagarle con recursos del presupuesto, pero nosotros lo hacemos realmente en pocas ocasiones por la siguiente razón: La experiencia nos ha demostrado que un experto no lleva a cabo la auditoría a nombre de nosotros, solamente cumple con ciertos aspectos técnicos, y si nosotros no colaboramos con él muchas veces se avoca a un aspecto equivocado, a un aspecto que no nos interesa a nosotros, por tanto, sólo tiene caso si podemos colaborar con dicha persona, ya que surge el problema como, en el caso que les planteé, no tenemos a nadie que pueda trabajar estrechamente con un experto del reactor nuclear, no disponemos de un experto en materia nuclear que podría colaborar con la persona contratada y así, surge un límite práctico en nuestra actividad de fiscalización. Yo veo ésto con cierta preocupación, porque hemos tenido un incremento en este tipo de tareas, en este tipo de auditorías sumamente difíciles, de proyectos muy costosos y va a llegar un momento en que vamos a tener que verificar todos los aspectos menos costosos, menos difíciles, por tanto, tenemos que encontrar alguna forma de verificar estos aspectos complejos, necesitamos seguir desarrollando nuestra propia institución, nuestro propio Tribunal Federal de Cuentas, es una tarea en la cual nos enfrentamos todos tarde o temprano.