

LA EVALUACIÓN GUBERNAMENTAL: PRIORIDAD POLÍTICA DE 1982 A 1988

MARÍA DEL CARMEN PARDO

LA EVALUACIÓN GUBERNAMENTAL tiene doble categoría por una parte, la que se refiere a los aspectos de orden general, es decir al comportamiento macroadministrativo; por otra, la que se utiliza para identificar controles parciales que se incorporan en cada dependencia, o cada proyecto, referidos fundamentalmente al manejo de recursos financieros y presupuestales.

Al plantearse el problema de la evaluación gubernamental entendida como tarea que permite apreciar de manera global los resultados obtenidos por la administración pública se hace necesario referir la evaluación a la planeación y, por ende, a la puesta en marcha de las políticas gubernamentales. Sin embargo, en la práctica, esta relación no parece establecerse de manera tan clara como la teoría administrativa lo sugiere. Entre lo que se pretende llevar a cabo, establecer propósitos, cumplirlos y evaluar el producto no son acciones en secuencia.

La importancia que tiene la evaluación gubernamental en México se debe a que el aparato administrativo es pieza crucial para formular y poner en marcha las políticas públicas. Tiene un papel fundamental por lo que respecta a la satisfacción de las demandas sociales, a la orientación del desarrollo económico y al terreno del bienestar y seguridad sociales. “Aún más, las actividades de regulación, de bienestar y empresariales de la administración pública, tienen efecto profundo en la vida diaria de los mexicanos; la población acrecienta sus experiencias políticas mediante el contacto con representantes de la burocracia nacional, en lugar de los miembros del partido (PRI) o de los notables de las distintas localidades”.¹

Así pues, el aparato administrativo despliega su actividad de tal manera que son fundamentalmente las relaciones interpersonales que

¹ Merilee S. Grindle. *Bureaucrats, politicians, and peasants in Mexico. A case study in public policy*. Los Angeles, University of California Press, 1977, p. 2.

se establecen entre los miembros de los niveles alto y medio de la burocracia, lo que determina el éxito de la decisión de poner en marcha una política pública y, obviamente, de los resultados que se logren con esa decisión. Por esa razón, el cambio de funcionarios que ocurre cada seis años es elemento importante; se puede afirmar, así, que son diferentes las circunstancias en las que se toma la decisión de llevar a cabo una acción pública y aquéllas en las que se pone en marcha esa decisión.

Presentado de manera esquemática, ocurre que, al llegar al gobierno un nuevo equipo de funcionarios, destinan gran parte de su energía a la planeación. Pasan de uno a dos años evaluando lo que se hizo durante la pasada administración y estableciendo una nueva teoría; normalmente se confirma que lo hecho en el pasado tiene más fallas que aciertos y se formula, entonces, lo que se puede hacer en el futuro inmediato y mediano. Se diseña el primer plan, que se somete al juego de distintos intereses y al cabo del segundo año se tiene ya un borrador definitivo. Todo esto ocurre en una franca búsqueda de credibilidad tanto a los ojos del equipo mismo, con el presidente a la cabeza, como a los de otros grupos y actores. La segunda etapa, durante la cual puede transcurrir otro año, es el establecimiento de la decisión; se convence al presidente de los beneficios que se obtendrán y, con su visto bueno, se inicia la conciliación de intereses involucrados y el establecimiento de la política pública. La tercera etapa, en la que se invierten doce meses, es la aprobación y el inicio de la ejecución de la decisión. En esta etapa los aspectos importantes se refieren a los ajustes que se hacen dentro del nuevo equipo, los problemas de coordinación y la asignación de recursos presupuestales. La cuarta y última etapa es la conclusión y entrega del programa. Pero para el quinto año del sexenio, la sombra del proceso de la sucesión presidencial empieza a cubrir la estructura gubernamental. Los funcionarios se dedican a intentar, por todos los medios, institucionalizar los programas bajo su dirección. Hay una intención más o menos manifiesta de tratar de expandir y lograr más efecto de las actividades en marcha y se empieza a hacer de lado deliberadamente la evaluación de acciones, porque la legitimidad de la decisión política tomada se sustenta en su resultado objetivo.

En el último año del sexenio, las decisiones se retrasan o francamente se evitan; se dejan de discutir de manera abierta los problemas y los programas, “el funcionamiento normal de las organizaciones públicas carece de atención generalizada y no se toma ningún tipo de decisiones, para no comprometer a la nueva administración.”²

Allí donde la relación personal es un ingrediente importante para

² *Ibid.*, p. 166.

que se tomen decisiones de política pública y donde, por otra parte, la administración pública está todavía poco sujeta a la presión de los órganos legislativo y judicial y de la opinión pública, ésta será sólo producto de la élite burocrática y de la interacción política. El aparato administrativo público tiene importancia, pero no la necesaria despolitización de la tarea evaluadora para que ésta, efectivamente, se lleve a cabo con objetividad y veracidad necesarias.

Procuro en este trabajo acercarme a los problemas de la evaluación en el nivel macroadministrativo. Me referiré nuevamente a las distintas teorías para tratar de entender dónde se ubica la política pública, como elemento fundamental de la decisión político-administrativa que se establece con el propósito más o menos explícito de buscar algún resultado. Reviso las características que ha adoptado la evaluación a la luz de la experiencia en otros países; por último, me refiero a los esfuerzos que en lo que concierne a evaluación se hicieron durante los últimos seis años de gobierno en nuestro país, con el propósito de ver si las acciones de la decisión política para fortalecer la evaluación gubernamental efectivamente lograron encontrar la correspondencia que la teoría administrativa sugiere como indispensable entre planeación y evaluación o si, por el contrario, la evaluación gubernamental se enfrenta con dificultades que no le permiten rebasar los límites que su propia naturaleza le impone o las que son producto del sistema político al que sirve la administración sujeto de esa evaluación.

LA EVALUACIÓN EN EL PROGRESO DE LOS PRINCIPALES ANÁLISIS DE LA ADMINISTRACIÓN

Al revisar la evolución de los principales análisis de la administración y sus interrelaciones para encontrar sus fundamentos teóricos y la experiencia empírica con el propósito de comprender la función de evaluación, vemos que fue dentro de lo que se denominó “revolución organizacional”³ donde se desarrollan los conceptos: primero, el de gestión pública (*management*), y luego el de análisis de la política pública.

La sociología de las organizaciones aplicada a la administración pública fue objeto de sinnúmero de comentarios, interpretaciones, etc. En los años setenta se llevó a cabo un importante debate sobre los métodos de la ciencia administrativa y hubo avances valiosos para aclarar las diferencias entre la perspectiva institucional y la nueva perspectiva organizacional.

³ La frase es de Kenneth Boulding, 1953.

Desde la perspectiva institucional, la ciencia de la administración estudiaba la disciplina en lo que tenía de propio, y en las características que la diferenciaban, según su relación con otras formaciones sociales.⁴ El origen de esta diferencia se encuentra en la teoría liberal, cuando hay un árbitro que representa el interés general, cuyos recursos tanto humanos como materiales, es decir la administración, deben ser diferentes en su funcionamiento de los del resto del cuerpo social, caracterizado por la oposición de intereses particulares. “La administración, intermediaria entre el Estado y la sociedad civil, es distinta a la vez del poder político, del que es su instrumento, y de la esfera privada a la que protege, gracias a una serie de prerrogativas que le son propias y a un régimen particular que le permita mantener el orden, aplicar las leyes y hacer funcionar los servicios públicos.”⁵

Los postulados teóricos de la perspectiva institucional recuperan y profundizan la idea de esta diferencia, lo que justifica una ciencia propia apoyada en reglas particulares. Nioche resume con toda claridad cuáles son los supuestos sobre los que se asienta el andamiaje intelectual de la ciencia administrativa tradicional: el papel importante que tiene el derecho, el desarrollo de marcos teóricos deductivos, la debilidad de la observación directa —sustituída por comentarios de textos y discursos oficiales— y, finalmente, la elaboración de trabajos descriptivos rara vez explicativos.

La perspectiva tradicional se conservó porque “tanto la teoría marxista del Estado como su rival, la liberal, comparten una visión instrumentalista de la administración. Aunque como instrumento de opresión y de camuflaje ideológico al servicio de la clase dirigente y no como expresión del interés general, el aparato administrativo se ve en ambos casos sometido al poder político y actuando según reglas de una estructura unitaria y jerárquica.”⁶

En contraparte, la óptica organizacional parte de la preocupación de Weber, quien identifica la administración como instrumento del ejercicio del dominio legítimo y el modelo burocrático como la forma más racional de administración. Propone este modelo ideal para cual-

⁴ Estudios como los de W. Wilson, F. Goodnow, L. White, D. Waldo, H. Burnham forman parte de la corriente intelectual que reflexiona sobre los problemas de administración pública cuando se intensifican de manera paralela las actividades gubernamentales.

⁵ Jean Pierre Nioche, “Science administrative, management public et analyse des politiques publiques” *Revue Française d’Administration Publique*, núm., 24, oct.-dic. de 1982, p. 636.

⁶ Gerald Timsit, “La science administrative d’hier a demain et apres-demain”, *Revue Française du Droit Public et de la Science Politique*, París, 1982, pp. 929-1021.

quier tipo de organización, idea que expresa una de las preocupaciones centrales de esta postura teórica.⁷

Las características sobresalientes de este —entonces— novedoso enfoque, tuvieron que ver con una actitud más inductiva, la observación directa y la aplicación de encuestas. Se basó también en un esfuerzo de conceptualización del aparato administrativo del Estado como un sistema organizado, complejo, regulado por relaciones de poder culturalmente determinadas.⁸ A este esfuerzo se sumó la propuesta de investigadores como Dale, Koontz, Drucker, etc. quienes utilizan los mismos métodos tanto para la administración pública como para la empresa privada.⁹

La noción original de gestión evoluciona, y se empiezan a tomar en cuenta las particularidades que tienen las organizaciones. Estas características encontraron una especie de síntesis desde la perspectiva institucional —digamos clásica— y de las adiciones hechas por el análisis organizacional. Dentro de las primeras estaría la sumisión de la estructura administrativa al poder político y a un sistema jurídico específico. El funcionamiento de la estructura administrativa responderá a principios de racionalidad propios y recursos presupuestales asignados, es decir que no se obtienen en un intercambio comercial y de mercado. Entre las segundas se reconocen las organizaciones con una estructura generalmente grande y con funciones importantes que desarrollar; complejidad creciente debida a un sinnúmero de factores derivados de tareas de compra y de venta, pero a la vez con características de servicio público.

Esta evolución significó la propuesta de planteamientos más completos y coherentes al recuperar y reinterpretar algunas lecciones del análisis institucional. Esto parecía acercarse a una definición de gestión más completa, aunque planteó problemas importantes, algunos inherentes a su propia concepción, es decir, al hecho de basarse en el principio de la transposición de métodos de las empresas a las administraciones públicas, debidos los más a la insistencia en la necesaria ruptura entre lo político y lo administrativo.

⁷ Sociólogos como G. March y H.A. Simon, A. Etzioni, P. Blau tomaron como punto de partida el modelo de organización burocrática propuesto por Weber y opinaron que las organizaciones son sistemas, los cuales, a su vez, comprenden subsistemas entre los que se presentan problemas de equilibrio, comunicación e integración.

⁸ Véase Michel Crozier, *Le phénomène bureaucratique*, París, Seuil, 1963.

⁹ Ver Ernest Dale, *Management: Theory and Practice*, Nueva York, McGraw-Hill, 1965; Peter Drucker, *The Practice of Management*, Nueva York, Harper and Bros, 1954; Harold Koontz and Cyril O'Donell, *Principles of Management*, 3a. ed., Nueva York, McGraw-Hill, 1964.

Las dos perspectivas teóricas no lograron explicar cabalmente la realidad administrativa. Cuando se cuestionaron algunos de los supuestos de las dos corrientes dominantes, se advirtió un problema no resuelto: el análisis de las políticas públicas y su evaluación.

Estos cuestionamientos se deben, primero, a que al identificar las instituciones como organizaciones se tuvieron que utilizar nuevos instrumentos para actuar sobre ellas. Las organizaciones administrativas aparecen como actores que tienen una cierta autonomía, lo que rebasa —de entrada— la tradicional idea de una administración instrumental y totalmente sometida al poder político. Se cuestiona también la separación entre la administración y la sociedad civil. Las relaciones de la administración con su medio se convirtieron en el elemento fundamental de equilibrio y en el indicador más tangible de su eficacia. Se fragmentó el carácter unitario y piramidal de la administración para dar paso a una multitud de organizaciones, diferenciadas incluso ya en sí mismas, suborganizaciones movidas por lógicas diversas.¹⁰ Se difunde entonces la idea de una administración que agrupa suborganizaciones con distintos criterios, pero sin actuar con la misma lógica.

La segunda limitación es que, si bien hubo un avance importante al proponerse instrumentos mejor adaptados a nuevas realidades — como actuar sobre funciones diferenciadas—, esta intención favoreció una visión reduccionista de la administración al basarse en el traspaso indiscriminado de métodos de la esfera privada a la pública para cada una de las funciones. El proceso de adaptación a la esfera pública es ya de suyo costoso, pero es aún más complicado el hecho de que si bien esta transposición es adecuada para algunas tareas del sector público, para otras, como sería el caso de las tareas que se llevan a cabo en el subsector salud o en el subsector educación, es prácticamente imposible.

La tercera limitación fundamental es que en la empresa —más allá de las funciones— se define la política general de manera integral y con una perspectiva de largo plazo que además responde a los objetivos que la empresa persigue. En la gestión pública, puede haber contradicción entre los valores en que se sustenta el proyecto nacional y la acción “eficiente” del aparato administrativo. No es posible intentar conciliar la acción reguladora del gobierno con la rentabilidad (en términos de mercado) de, por ejemplo, la empresa Conasupo. La administración se somete a la voluntad política, pero en la consecución de sus propósitos actúa de manera independiente, lo que significa aceptar los objeti-

¹⁰ Nioche, art.cit., p. 641.

vos preestablecidos y, a la vez, actuar según una lógica propia.

Nioche resume de manera muy clara el efecto de estas limitaciones al señalar que las dos perspectivas expuestas arriba eliminan por medio de sus hipótesis los problemas políticos. Si se habla de poder (en los análisis de Crozier) se trata esencialmente de un poder dentro y para el juego de la organización, pero los poderes y los conflictos no tienen dimensiones macrosociales ni históricas. Ambas perspectivas tampoco explican claramente las innovaciones ni los cambios importantes. En el análisis institucional no se explican los cambios, ni se demuestran, porque forman parte del sistema político. El análisis organizacional tampoco aclara mucho la teoría del cambio, o cuando hay crisis, o lo que ocurre cuando no ha habido cambios durante mucho tiempo. No explica realmente ni los orígenes de las crisis ni sus modalidades. Ambos análisis cumplen una función ideológica. La ciencia administrativa tradicional ha contribuido a mantener y reforzar el carácter sagrado del Estado, y la sociología de la organización ha incluido la valoración de temas como el de la racionalidad y el de la eficacia. Al intentar comprender —tanto en su complejidad como en su unidad— la acción de la administración y su ámbito sociopolítico, ésta se convierte en una construcción de los problemas de la política pública.

En los países anglosajones se ha abandonado paulatinamente la perspectiva tradicional (institucional) para analizar la realidad político-administrativa. En Estados Unidos se favorece el aspecto utilitario y pragmático para determinar las reglas de la buena administración y las teorías se forjan a partir de la experiencia, no a partir de una concepción *a priori* del papel y del lugar de la administración. En el caso de Francia, el propio Nioche señala que se conserva la óptica tradicional debido al enorme peso que tiene la tradición jurídica y, por consiguiente, a la importancia que se da al derecho en la formación de los administradores públicos y debido también, en gran parte, al aislamiento de las escuelas de administración respecto del movimiento intelectual, en el que estaría incluida la propia investigación sobre administración.

En lo que se refiere a México, ni siquiera se ha planteado la discusión sobre los alcances de las teorías descritas y, sin embargo, en los análisis de los problemas administrativos han influido tanto la perspectiva institucional como la organizacional. No hay planteamiento conceptual propio para analizar las políticas gubernamentales, pero hay un sinnúmero de decisiones y acciones que cabrían bajo esa denominación. Las políticas gubernamentales se formulan, se echan a andar y su evaluación se reduce a incluir controles destinados a supervisar el manejo de recursos básicamente presupuestales.

El proceso de poner en marcha la política pública se interrumpe incluso antes de que pueda llegarse a la fase de evaluación: la regularidad con la que “soluciones definitivas” se abandonan sin una evaluación seria y la facilidad con la que se proponen otras, es claramente resultado del cambio de personal público que ocurre al principio de cada “sexenio”. Cada nueva administración está preocupada por dar su propia orientación a los programas públicos lo más rápido posible, y los funcionarios recién incorporados se dedican a sus tareas sin tomar en cuenta los planes que ya existían. El resultado es que se reintroducen políticas que se habían comprobado impracticables, bajo el supuesto de que se buscan nuevas soluciones, se repiten viejos errores debido a la inexperiencia de los nuevos cuadros y muchos programas que habían probado su eficacia potencial, quedan archivados. Como los funcionarios se mueven de una dependencia a otra completamente diferente, la experiencia que logran acumular tiene generalmente poco peso en la tarea específica de diseñar y poner en práctica nuevas políticas públicas.¹¹

En el siguiente apartado propongo una revisión de los distintos sistemas de evaluación y control que existen en otros países, para tratar de buscar similitudes y diferencias con los nuestros y, sobre todo, para tratar de entender si cuando se habla de evaluación gubernamental, ésta sólo puede referirse a proyectos y acciones concretos y cuáles serían, en todo caso, las razones para no poder evaluar el conjunto de la acción gubernamental.

OTRAS EXPERIENCIAS EN MATERIA DE CONTROL Y EVALUACIÓN

La evaluación gubernamental incide de manera directa en la búsqueda de la calidad de la gestión pública; es importante, por ello, revisar los tipos o sistemas de evaluación y control que tienen otros países. Esta revisión nos permitirá tener referencias para identificar las prácticas mexicanas en esta materia y extraer algunas conclusiones.

El control jerárquico es la forma utilizada en muchos países como elemento importante de la evaluación. Su origen es el mismo que el de la organización vertical. Es un control al que se acude de manera natural y tiene como referencia fundamental la norma escrita. Su ayuda consiste en poder esclarecer la toma de decisiones y sirve también para

¹¹ Tomado de Merilee S. Grindle, *op. cit.*, p. 167.

presentar datos en forma clara. Sus limitaciones residen en que no es útil para cuestionar métodos. Si se utiliza de manera extensa en varios niveles de la organización retarda las decisiones y obstaculiza aquellas desconcentradoras. Controles internos, como el jerárquico, coexisten con controles externos. En la concepción anglosajona, por ejemplo, la evaluación externa está reservada a cuerpos identificados con el parlamento, que en muchos casos se limita a controlar la cuenta pública. En la concepción francesa, la evaluación está en manos de organismos que forman parte del poder ejecutivo (presidente de la república, primer ministro, ministro de finanzas), los cuales verifican servicios que dependen de autoridades distintas de ellos. Dentro de esta interpretación, se entiende como control interno la inspección general de finanzas sobre los servicios financieros, cuya autoridad superior radica en un ministerio; pero también como control externo, porque es ejercido por el cuerpo de funcionarios del Ministerio de Finanzas sobre otros cuerpos administrativos. Sin embargo, existe también La Cour des Comptes (Tribunal de Cuentas) que establece un contacto técnico tanto con el poder legislativo como con el ejecutivo, sin que efectivamente dependa de ninguno para el ejercicio de sus funciones. Con estas características lleva a cabo, básicamente, un control de tipo externo. En nuestro caso, la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados sería un ejemplo de esta concepción.

La confianza en la competencia y en la independencia de expertos contables para controlar las cuentas y la gestión de algunos servicios gubernamentales favorece, en algunos países, que sean los agentes gubernamentales quienes cumplan con estas tareas. En otros países se considera que son fundamentalmente estos últimos los más capacitados para llevar a cabo esas funciones debido a que se reclutan tomando en cuenta conocimientos y aptitudes específicos para cumplir con esa función. Hay otros ejemplos en los que se combinan ambas posibilidades —el caso de la administración pública en México— depositando la evaluación tanto en órganos y agentes del aparato administrativo, como contratando expertos para llevar a cabo una evaluación que normalmente tomará en cuenta un aspecto específico de la gestión pública. El ejemplo más claro sería la contratación de despachos privados que llevan a cabo auditorías, recurso al que se acudió en México en los últimos años.

En el conocimiento de los controles existentes es importante destacar los que tuvieron su origen en el sector privado y se transfirieron al sector público. En este traspaso, en ocasiones crítico, y la mayoría de las veces acrítico, influyó que una corriente de pensamiento, importante en el desarrollo de la ciencia administrativa, sostuvo que existía

analogía entre las administraciones públicas y las empresas privadas.¹² Para demostrarlo, utilizaron los recursos mínimos de la teoría general de sistemas, al señalar que cualquier organización es como una caja negra donde se transforman recursos y medios en resultados y productos.¹³ Con este modelo se tendría la ventaja de poner el acento en los propósitos de la acción administrativa. Sin embargo, hay por lo menos dos inconvenientes: asimila los productos administrativos a los productos de una empresa, y su análisis no intenta entender los componentes de la caja negra, lo que, en el caso de la administración pública, se convierte en omisión fundamental. Al intentar traspasar los métodos de las empresas a las administraciones públicas, aparecen con mayor nitidez algunas características distintivas de esta segunda, como por ejemplo, proporcionar servicios en lugar de productos, dirigirse a un público que no constituye el mercado en el sentido estricto del término, al que se le proporcionan una serie de prestaciones que no necesariamente fueron demandadas, además de bienes de naturaleza colectiva. La administración pública está constituida por cuerpos burocráticos y sindicales que presionan para favorecer sus propias reivindicaciones, con lo que tienden a valorar sobre todo la sociabilidad dentro de sus organizaciones y sus fines parciales por encima de los objetivos de las administraciones a las que sirven.

Por esas particularidades muchos autores dudan de la eficacia de la transposición de métodos de un sector a otro. Se escucha con frecuencia que faltan en la gestión pública elementos que han hecho exitosa la gestión privada y la razón que se esgrime como fundamental es que la gestión pública no está controlada. Es una afirmación sorprendente ya que los controles en los sectores públicos son numerosos y exigentes.¹⁴ La diferencia de fondo es que mientras que el comportamiento del sector privado está sometido a las leyes del mercado (más o menos predecibles), el sector público tiene coerciones particulares de naturaleza distinta, cambiante y hasta impredecibles; la definición de necesidades es inexacta; es permanente el conflicto entre bienes de naturaleza individual y colectiva; hay objetivos económicos, pero también preocupaciones sociales presentes y futuras, y una jerarquía de necesidades que se modifica de manera constante. Por otra parte, las

¹² Véase a teóricos de la organización como March y Simon, R. Scott, P. Blau, etcétera.

¹³ En México este principio teórico se incorporó en los trabajos de reforma administrativa a partir de 1960.

¹⁴ Jacques Ratier, "Controle et gestion dans les administrations publiques", *Revue Française d'Administration Publique*, núm. 6, 1978, p. 223.

empresas funcionan con indicadores de rentabilidad, que en el sector público, en muchos renglones, tienen que ser deficitarios y su "producto" no tiene valor de mercancía. Los recursos de que disponen las administraciones públicas no están ligados a ventas ni tampoco al dinamismo de sus responsables; corresponden al presupuesto que es un acto político. El personal público está identificado por medio de un *status*, lo que le da enorme rigidez a la gestión. Además de estos elementos, que parecen ser de carácter permanente, en las administraciones públicas existen, por una parte, procedimientos y reglas estrictas que encuadran las actividades administrativas y, por otra, una estructura presupuestal, que no deja margen para ensayos aventurados y propuestas innovadoras.¹⁵ Sin una revisión crítica, no pueden traspasarse al sector público métodos que podían haber sido exitosos en el privado, ya que sus fines responden a una preocupación de carácter económico. Esta misma conclusión es útil por lo que se refiere a la apreciación de resultados, es decir su evaluación.

Sin embargo, de alguna manera inspirado en la empresa privada y ligado a una noción más moderna de gestión, países como Francia han incorporado el llamado control de gestión o autocontrol, que se define al dar al administrador el mando de sus acciones. Con ello debe mejorar el proceso de toma de decisiones, provocando acciones correctivas parciales. Este tipo de control está integrado a la gestión de manera permanente, lo que supone análisis tanto *a priori* como *a posteriori*. Puede ser en ocasiones represivo, pero las más de las veces debe ser correctivo porque cuestiona las previsiones en función de las desviaciones. El control de gestión se acerca al control externo en la medida en que compara los elementos dados (costos, objetivos, realizaciones) con las distintas modalidades de llevarlos a la práctica. Esto se logra no por el responsable directo, sino por otro agente que se sitúa en el nivel superior de la jerarquía, quien sugiere decisiones prospectivas o reguladoras. Su éxito no puede separarse del que se obtiene en relación con el manejo presupuestal, ya que de lo que se trata es de asegurar una relación más estrecha entre objetivos y medios, entre análisis y estudios previos y los resultados. La racionalidad presupuestal, dice Jacques Ratier, no es sólo un método, es una actitud intelectual que motiva a los responsables a estar continuamente investigando opciones para adoptar la menos costosa.¹⁶ El control de gestión se incorporó con ese nombre dentro de la administración pública mexicana hace escasos diez años. Se buscó fundamentalmente adecuar los medios a los fines

¹⁵ Véase Jacques Ratier, p. 224.

¹⁶ *Ibid.*, p. 222.

y dar seguimiento a los resultados. Sin embargo, muchas de las oficinas a las que se asignó esta tarea acabaron sirviendo como un cuerpo más de asesores para los niveles de toma de decisiones, con lo que se diluyó la tarea de evaluación. Para que el control de gestión funcione, se debe asegurar que las decisiones que se tomen sean claras y fundamentadas en estudios previos, y que los resultados de la gestión se confronten con las previsiones iniciales para poder medir la eficacia de la acción. Un procedimiento utilizado bajo este concepto es el de los presupuestos por programas, que aparecen como una especie de "crédito" otorgado a los administradores, que les ayuda en los análisis previos a la decisión política; esto sirve para relacionar los resultados evaluados en términos físicos con los costos de las acciones emprendidas. La evaluación cualitativa escapa a los límites impuestos por estos métodos, pero la cuantitativa puede resultar de suma importancia en una evaluación objetiva.

Un recurso muy socorrido en la mayoría de los países, como insumo para la evaluación de la gestión pública, es la documentación oficial. Sin embargo, esta información no es representación exacta de la realidad administrativa, puesto que la gestión y la evaluación no pueden desligarse ni desprenderse —aun cuando fuera para fines analíticos— del medio sociopolítico en el que actúan las administraciones públicas.¹⁷ La documentación oficial no incorpora el análisis de ese medio, más bien reseña y proporciona datos de la acción gubernamental. Por otra parte, es enorme la distancia entre las atribuciones previstas por la ley y las que realmente se ejercen. Los informes oficiales no incluyen datos para apreciar y analizar esa distancia. La administración pública mexicana no sería excepción a esta práctica generalizada. De hecho, en nuestro caso, gran parte de los datos e informes oficiales representan el único elemento al que se puede acudir para saber qué se hizo e incluso qué falta por hacer.

Una distinción importante en los métodos para evaluar la gestión pública es apreciar la evaluación que se hace sobre la legalidad y la regularidad y la calidad de la gestión. En Francia y España, por ejemplo, se está intentando dar más importancia a este último tipo de evaluación, ya que mediante su incorporación se busca modernizar la gestión, evitar gastos y precisar de mejor manera los resultados obtenidos. Habría un sinnúmero de ejemplos para demostrar que el control de la regularidad no basta para modernizar y hacer eficiente la administración pública, pero no se podría hablar de evaluación gubernamental cuando el carácter agregado de los planes no lo permite y, entonces,

¹⁷ *Ibid.*, p. 219.

habría nuevamente que remitirse a organizaciones específicas o programas y lo que se evaluaría, en el mejor de los casos, sería los rendimientos. La reglamentación interna sirve para obligar (o prohibir), lo que la convierte en una aparente ayuda para el funcionario, pero a la vez en un obstáculo, ya que por su naturaleza general y abstracta, se tiende a favorecer los medios por encima de los fines. La administración pública mexicana serviría como ejemplo del caso en que los controles sobre regularidad y legalidad son múltiples, pero no necesariamente han repercutido en el mejoramiento de la calidad ni tampoco en la transparencia de la gestión pública.

Puede también existir un control *a posteriori* que implica lo que es y lo que debería ser. Desde un punto de vista ideal podría servir para sacar conclusiones que ayudaran en acciones futuras. La práctica ha demostrado, desafortunadamente, que ha sido útil para patentar reglas, que si bien ayudan a corregir, impiden hacer modificaciones sobre la marcha y, por supuesto, impiden cualquier innovación.¹⁸

Los diferentes métodos de evaluación me permiten afirmar que la evaluación gubernamental tiene que tomar en cuenta el estilo del gobierno que formula los planes y que el carácter agregado de éstos imposibilita el ejercicio objetivo de la evaluación. Es difícil establecer los criterios que, aun bajo el supuesto de la evaluación de rendimientos, acerquen los resultados obtenidos a aquellos que se planearon, sin poner en entredicho la legitimidad de quienes elaboraron los planes. En la administración pública, el complejo juego de intereses, puesto en marcha al establecerse una política pública, permite que la apreciación de los resultados varíe de acuerdo con las preocupaciones de los diversos observadores participantes. Éstos pueden ser los políticos responsables de los resultados y de las incidencias sociales de la gestión, los sindicatos atados a mantener el empleo de sus agremiados y defender el salario, los sectores financieros preocupados por los costos y los rendimientos, y los ciudadanos deseosos de una administración eficiente a condición de que le sean respetados sus derechos, es decir, sus intereses particulares.

Las organizaciones públicas, al verse sometidas a presiones de distinto signo, tienden a buscar su defensa estableciendo planes y justificando los medios que se requieren para cumplirlos. Por ello, una forma de autocontrol es la posibilidad de nombrar a los funcionarios responsables y definir un marco jurídico destinado a asegurar la sumisión de las organizaciones públicas al principio de la legalidad, recursos útiles ambos, pero no absolutos.

¹⁸ *Ibid.*, p. 220.

La acción administrativa se sitúa en el centro del debate sobre la eficacia del sistema político, puesto que las organizaciones públicas tienen, efectivamente, muchas responsabilidades, pero al mismo tiempo disponen de muchos privilegios y de un sinnúmero de medios e incluso recursos de derecho público (expropiaciones, verificaciones, expulsiones, penalizaciones) para cumplir con sus funciones esenciales. Por esto la evaluación gubernamental debe hacerse no sólo en términos de costos, sino también de los resultados obtenidos e incluso del uso que hace la administración pública del poder que tiene.

Los instrumentos de control y evaluación presentados aquí sirven para verificar si se cumplieron las metas previstas. Alejarse del modelo de autocontrol e incluir controles externos donde el órgano legislativo mantiene su independencia, puede ser un ejercicio de evaluación objetivo. La evaluación gubernamental sólo es posible en un sistema político donde el debate parlamentario está enriquecido por posiciones partidistas distintas del partido que tiene el poder, pero sobre todo, por una opinión pública concientizada, cuyo papel en los intercambios gobierno-sociedad sea tomado seriamente en cuenta; con ello se favorecería, además, un contrapeso efectivo a los excesos de poder y, por consiguiente, un clima favorable a la evaluación gubernamental sin que esto significara el riesgo de que el gobierno en turno perdiera la legitimidad obtenida mediante el voto.

LA EVALUACIÓN GUBERNAMENTAL, PARTE IMPORTANTE DEL PROYECTO POLÍTICO 1982-1988

No puede decirse que la administración pública mexicana sea excepción porque no existen tipos y medios diversos para controlar las actividades que las dependencias oficiales desarrollan, muchos de los cuales existen también en otros países. Tampoco se podría afirmar que la preocupación por controlar por lo menos las actividades de la administración interna sea reciente.¹⁹

Sin embargo, sí es claro que a partir de un reclamo social generalizado —que se manifestó con vigor durante la campaña del presidente De la Madrid contra actos más que evidentes de abuso de autoridad en varios órdenes, cometidos sobre todo durante el gobierno de José López Portillo— llevaron al entonces presidente entrante a tomar una

¹⁹ En el artículo de José Trinidad Lanz Cárdenas, “El marco jurídico y administrativo del control de la administración pública federal”, *Revista de Administración Pública*, núms. 57-58, 1984, pp. 43-52, aparece una apretada síntesis de los antecedentes.

serie de decisiones para fortalecer el control de las acciones públicas en búsqueda, necesaria, de recuperar confianza de los ciudadanos en las acciones emprendidas por la administración pública y en el comportamiento de los funcionarios y empleados gubernamentales. Las acciones derivadas de esa decisión política se encuadran dentro de lo que se conoció con el ambicioso nombre de Sistema Nacional de Control y Evaluación. Se pensó que, en efecto, las tareas de control y evaluación se encontraban dispersas y desintegradas, y que debía intentarse fortalecerlas dentro del supuesto de un sistema integrado.

La decisión política fundamental se tomó para reconstruir la legitimidad perdida del gobierno por medio del combate más abierto a actos que se pudieran llegar a identificar con cualquier forma de corrupción. Es más, a principios de los años ochenta, la sospechosa, pero muchas veces señalada, eficacia de la corrupción en términos de la "funcionalidad" del sistema político social entró en franca crisis.

Lejos de ser —la corrupción— ese mecanismo que facilitaba la adhesión al sistema, empieza a provocar movimientos de rechazo. Miguel de la Madrid efectivamente sintió el peligro que esto significaba para el sistema: hizo de la lucha contra la corrupción (la renovación moral) uno de los puntos fuertes de su mandato.²⁰

Para cumplir con uno de los compromisos fundamentales de su gobierno, Miguel de la Madrid propuso al Congreso, en diciembre de 1982, las necesarias reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para incorporar, con rango de secretaría, la Contraloría General de la Federación. El presidente De la Madrid afirmó que los sistemas de administración de recursos del Estado se deberían fortalecer y perfeccionar, al igual que los sistemas de control y vigilancia de la administración pública. Para que el gobierno de la república pudiera cumplir esos propósitos y se constituyera en patrón de conducta, se promovería la creación de la Contraloría General de la Federación, con el propósito de

sistematizar y fortalecer las diversas facultades de fiscalización, control y evaluación de la administración pública. Congruente con esta filosofía, a iniciativa del ejecutivo se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, creándose dicha secretaría con facultades específicas en su artículo 32 bis a partir del 1º de enero de 1983.²¹

²⁰ Georges Couffignal, "Le PRI: crépuscule d'une hégémonie", *Problemes d'Amérique Latine*, núm. 88, La documentation Francaise, 1988, p. 8.

²¹ José Trinidad Lanz Cárdenas, art.cit., pp. 29-30.

Dije ya que el establecimiento y posible éxito de las decisiones políticas están, necesariamente, en correspondencia con la relación que los funcionarios de alto y medio nivel establezcan con el presidente, y cómo el comportamiento general de la burocracia influye en esas decisiones. Vale la pena notar, entonces, que dando a la Contraloría rango de secretaría, Miguel de la Madrid decidió fortalecer el control y la evaluación por encima de otras tareas (como la planeación), que fue señalada como fundamental en administraciones pasadas.

Dentro de la estructura de organización pública hubo órganos que tuvieron algunas de las facultades recuperadas por la Contraloría. Al darle rango de secretaría el propósito fue dotarla de potestad suficiente para que tuviera más autoridad sobre cualquier otro organismo con atribuciones de naturaleza similar. La Contraloría General apareció, además, como secretaría globalizadora, es decir con atribuciones normativas que deben cumplir el resto de las dependencias y, aparentemente, sin que pudiera entrar en conflicto de competencias con la Contaduría Mayor de Hacienda, órgano técnico encargado de la revisión del presupuesto y cuentas públicas dependientes de la Cámara de Diputados. La explicación que se dio —acerca de que la Contraloría y la Contaduría no entrarían en conflicto— fue que la primera llevaría a cabo un autocontrol de la acción pública (lo que se conoce como control interno) mientras que la segunda cumple con un control de tipo externo, tal como lo expliqué en páginas anteriores.

Por otra parte, cuando se creó, también se insistió en que no se eliminarían los controles y supervisiones existentes en el ámbito interno de cada dependencia. Sería la Contraloría la encargada de

la regulación que asegurara el funcionamiento de los sistemas globales, sectoriales, e institucionales de control, para que sobre bases uniformes se cubriera con una perspectiva completa de legalidad, exactitud y oportunidad, la responsabilidad en el manejo de los recursos patrimoniales de la administración pública federal.²²

Esta nueva secretaría estaba también destinada a ser pieza clave en la idea de contar con un sistema nacional de control y evaluación, ya que le correspondería planear, organizar y coordinar ese sistema. En el balance sexenal hecho al trabajo realizado por esta dependencia, que analizaré en otro momento, se podrá apreciar que parte importante del trabajo de la Contraloría General estuvo dedicado a tareas de coordinación sin que de esto se pudiera derivar el funcionamiento de un siste-

²² *Ibidem*, p. 30.

ma propiamente dicho. La Contraloría General se responsabilizó, por una parte, de las contralorías internas que existían en cada dependencia y entidad gubernamentales, las cuales, entre otras tareas fiscalizadoras, llevaron a cabo auditorías en forma periódica; también supervisaban el trabajo de las oficinas de recepción de quejas y denuncias abiertas para la atención directa de la ciudadanía. Por otra parte, coordinó a los comisarios y delegados como nueva categoría de funcionarios para dedicarse al seguimiento, control y evaluación del desempeño de las entidades paraestatales los primeros, y de las secretarías de Estado los segundos. La Contraloría General se constituyó, entonces, en el órgano encargado de ejercer, primero, el control jerárquico para

que como instrumento del régimen disciplinario del Estado, pudiera normar y ejercer el control jerárquico, imponer las sanciones a los servidores públicos en el desvío de sus deberes genéricos y específicos y en su caso denunciar oportuna y eficazmente las irregularidades que fueran delictuosas ante el Ministerio Público.²³

Segundo, trabajó básicamente sobre control de regularidad, lo que dio como resultado que se trabajara menos sobre supuestos de prevención y más sobre aquéllos de sanción.

De ahí que también esa secretaría fuera la responsable de instrumentar las acciones derivadas de la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos, con lo que, a su vez, se modificaron artículos del título cuarto de la Constitución y se incluyeron también reformas al Código Penal. Con la expedición de la ley se fortaleció el marco normativo de la administración pública y el apego a la legalidad que, como ya señalé, no incide de manera directa en la evaluación global de la tarea administrativa pública. Con la nueva ley de responsabilidades se “establece un código de conducta al que deberá apegarse todo servidor público, donde se sienten las bases para la actuación de quien, desde las instituciones, debe atender los intereses fundamentales del pueblo mexicano.”²⁴ Con las reformas a la legislación penal, se tipificaron delitos y conductas públicas corruptas en las que se incurrió con frecuencia, y que hasta entonces la ley había omitido; además, se adecuaron las que ya existían, a fin de cubrir insuficiencias notorias. Finalmente, las reformas al código civil se hicieron con la intención de proteger la integridad moral de las personas, se es-

²³ *Ibidem*, p. 54.

²⁴ Jesús Franco Guerrero, “El sistema nacional de planeación y la integración del sistema de control y evaluación gubernamental”, *Revista de Administración Pública*, núms. 57-58, 1984, pp. 27-28.

tablecieron los derechos de los servidores públicos y de los particulares, para salvaguardar tanto su patrimonio moral como su prestigio.

Los instrumentos prácticos utilizados por la Contraloría para materializar los efectos de esta ley fueron el registro de la situación patrimonial de los funcionarios y la atención de denuncias sobre la conducta de todos los servidores públicos. La manifestación patrimonial parece “un remedio” más de forma que de fondo, primero, porque de su cumplimiento obligatorio dependía que el funcionario permaneciera o no en su puesto —situación que parece no sólo exagerada sino hasta impracticable—; segundo, porque se puede presentar la situación patrimonial suficientemente “arreglada”, como para que los funcionarios de la Contraloría no puedan deducir fácilmente, por ejemplo, el enriquecimiento inexplicable, razón fundamental de la puesta en marcha de esta medida. Siempre resultan “explicables” las fortunas amasadas en seis años.

Respecto de las denuncias, la Contraloría pareció agotar sus atribuciones en la persecución de ilícitos por parte de los servidores públicos con la detención del ex director de Petróleos Mexicanos, ya que de los datos incorporados al informe de la reunión de autoevaluación de esa secretaría, que se llevó a cabo el 14 de septiembre de 1988, se destaca que esa dependencia presentó 89 denuncias penales y las contralorías internas hicieron lo mismo con más de 2 500 casos.²⁵

Otra medida incorporada para fortalecer la tarea de la evaluación gubernamental fueron las reuniones de autoevaluación de las dependencias y entidades gubernamentales que se llevaron a cabo durante los últimos meses de esa administración.

Al revisar los informes de dos secretarías globalizadoras, de una secretaría del sector social y una eminentemente operativa, para encontrar elementos acerca de las decisiones y acciones destinadas a fortalecer la tarea de evaluación gubernamental, encontré que esos documentos sólo tienen un valor político porque presentan la situación siempre positiva de la dependencia referida, dado que se elaboraron y se dieron a conocer en el cambio de gobierno, momento político que, como dije arriba, no es el más apropiado para llevar a cabo la revisión a fondo de lo realizado. Dije que la evaluación se hace con más detalle cuando

²⁵ Reunión de autoevaluación 1983-1988, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, septiembre, 1988, p. 29. Las cifras apuntadas por la Contraloría parecen perder significado respecto al supuesto de fondo de combatir la corrupción, si tomamos como referencia el dato de que hay 3 761 000 trabajadores en el gobierno federal. José Merino Mañón, *Tamaño y composición de la administración pública federal*, México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, INAP, marzo de 1988.

el nuevo equipo inicia sus tareas, pero se convierte en un elemento de consumo interno que sólo sirve para justificar el establecimiento de las teorías que estarán incluidas en los nuevos planes.

La Secretaría de Programación y Presupuesto reconoció más avances en acciones que incidieron en cambios estructurales importantes que en sus logros cuantitativos. En su calidad de globalizadora los funcionarios que hicieron uso de la palabra destacaron su participación en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo —documento rector de las decisiones de política económica— en los 17 programas sectoriales y siete regionales, más los programas operativos anuales llamados criterios generales de política económica. Para alcanzar los objetivos del plan, se propusieron como estrategias la reordenación y el cambio estructural; para ello,

los recursos presupuestales se orientaron a impulsar el redimensionamiento del sector público, la desincorporación de entidades no estratégicas ni prioritarias, la modernización de la industria paraestatal, la descentralización de la vida nacional, la promoción del desarrollo científico y tecnológico y la desconcentración administrativa.²⁶

Se incluyeron cuatro posibilidades para instrumentar decisiones: obligatoriedad, coordinación, inducción y concertación. Este término —y la correspondiente actitud pública— se incorporó a los programas de gobierno de una manera formal y se ha convertido muy rápido en término utilizado continuamente en el discurso oficial, y si no se le llena de contenido claro y específico, permite la flexibilidad suficiente para no tener que asumir ningún tipo de compromiso. Posteriormente, la propia Secretaría de Programación y Presupuesto se encargó de ajustar los planes y programas originales a las circunstancias, lo que dio como resultado la puesta en marcha del Programa de Aliento y Crecimiento y el Pacto de Solidaridad Económica. El informe analizado señala que se hicieron estos planes junto con una serie de reglamentaciones y adecuaciones al marco normativo existente. En tanto que informe oficial, tiene, como suele ocurrir, un tono de satisfacción del deber cumplido, no incorpora datos que podrían permitir tener una idea general de si las nuevas propuestas, estrategias y leyes resolvieron más y mayores problemas en comparación con las ya existentes. Sin embargo, por ser la SPP la secretaría que también es responsable de la integración de los presupuestos, de su seguimiento y, por supuesto de

²⁶ Reunión de autoevaluación, 1982-1988, Secretaría de Programación y Presupuesto, 13 de octubre de 1988, p. 18.

los recortes efectuados, la parte de su informe que contiene datos cuantitativos es la referida a los aspectos de administración interna, pero también la de las áreas donde el gasto público apoyó las prioridades y las metas establecidas en la planeación gubernamental, que es el caso del apartado dedicado a lo que se denominó estrategia social.

Al llegar al apartado de desarrollo regional y descentralización, no aparecen elementos para saber si se avanzó en la necesaria redistribución más equitativa del poder y sus beneficios a los gobiernos locales, punto de partida para hacer efectiva la decisión descentralizadora, y mucho menos cuáles fueron los problemas y obstáculos que surgieron para impedir que esa decisión tuviera la vigencia necesaria para cumplirse. Tampoco se puede evaluar si los estados y municipios lograron desarrollar programas que contribuyeran a mejorar las condiciones de vida de sus poblaciones, si se ampliaron los canales de participación, ni si se fortaleció la infraestructura local en un sentido amplio para evitar, a mediano plazo, el interminable éxodo hacia la saturada capital.

En la parte referida a la actividad administrativa de la secretaría, el informe señala que su contraloría interna “llevó a cabo 1 600 actividades” y añade que, de éstas, las fundamentales fueron auditorías

financieras, operacionales y de legalidad; evaluaciones administrativas y de cumplimiento de programas; actos de vigilancia en materia de fondos y valores; atención de quejas y denuncias, enlace y coordinación de aspectos de simplificación administrativa; estricta vigilancia en el cumplimiento de las medidas de austeridad; participación e instrumentación de los mecanismos de entrega-recepción; y asistencia a las licitaciones y comité de compras de la secretaría.²⁷

Este listado no permite entender si esa cantidad de “actividades” fue la suficiente y necesaria para mejorar la calidad de las tareas en la secretaría, ya que tampoco se presentan datos que podamos relacionar con los resultados obtenidos y si éstos fueron o no los esperados, y si no fueron, cómo se podría retroalimentar la toma de decisiones para que en el futuro la secretaría trabajara de mejor manera, etcétera.

El informe del sector educativo presenta en esencia datos cuantitativos, y en la parte correspondiente a la educación tecnológica incluye elementos que apuntan hacia una evaluación cualitativa que puede ser útil para definir el rumbo en el futuro inmediato. No se incluye, por ejemplo, ningún elemento que permita saber hasta qué punto la participación del sindicato de maestros (SNTE) fue una fuente de conflicto

²⁷ *Ibid.*, p. 59.

para avanzar en la idea de mejorar la calidad de la educación.

El último informe revisado corresponde a la Secretaría de Turismo que, por tratarse de una dependencia con atribuciones de carácter fundamentalmente operativo, incorpora las tareas referidas al marco legal que norma el comportamiento de este sector y las de coyuntura en caso de desastres naturales a los que se tuvo que hacer frente durante el periodo que comprende la evaluación.

En este informe se alude con frecuencia a las ventajas obtenidas por medio de los acuerdos dentro de la propia dependencia y de aquellos tomados con otros actores y sectores. Es irregular, al igual que los anteriores, puesto que en algunas partes presenta datos que exageran el detalle y en otras la agregación excesiva no permite apreciar en su justa dimensión los resultados obtenidos.

En los cuatro informes analizados encontramos un nivel exagerado de agregación hasta el mínimo detalle, sin que existan elementos que permitan apreciar las acciones incompletas y, menos aún, las incorrectas. Por tratarse de documentos meramente circunstanciales, no parece que hayan tenido la intención de ser ejercicios serios de evaluación para presentar un panorama objetivo de donde se desprenderían tanto aquellos resultados planteados, programados y logrados, como los no logrados, que permitirían también conocer los imponderables que no favorecieron su consecución.

CONCLUSIONES

Poco se ha analizado en cuestiones de administración pública. La escasez de referencias teóricas originadas a partir de experiencias concretas obligaron a los estudiosos mexicanos a proponer perspectivas calcadas de otros países, lo que dio como resultado que se incluyeran, de manera poco crítica, tanto la óptica institucional como la organizacional en el tratamiento de temas relacionados con la administración pública.

Con esas dos propuestas teóricas no se logró entender, y por lo tanto resolver, los problemas administrativos, de ahí que las políticas públicas no tuvieran referencias teóricas propias ni suficientes que permitieran su cabal explicación y análisis. Sin embargo la formulación y práctica de decisiones en política pública es un hecho cotidiano en nuestro quehacer político-administrativo. El corte sexenal ha influido de manera determinante en el énfasis que la relación personal y el comportamiento burocrático tienen en el eventual éxito de las políticas públicas. Lo que sí está fuera de discusión es que haya evaluación de las políticas como ejercicio objetivo que permita saber en qué medida se

cumplieron las metas propuestas y en qué medida esto no fue posible y cuáles serían las razones de estas fallas, para pasar de ahí a la redefinición de nuevos planes. Lo que efectivamente sucede es que la credibilidad gubernamental está atada a la forma como se plantean los nuevos proyectos y metas a lograr cada seis años; de ahí la importancia que tiene la planeación gubernamental.

Es cierto que desde 1917 hay intentos fallidos para contar con un organismo encargado que de alguna manera incidiera en la medición de los resultados de la gestión gubernamental, aunque fuera de manera parcial.²⁸ Esos intentos no respondieron a la teoría administrativa que sugiere integrar la planeación, la ejecución y la evaluación dentro de una misma lógica. Respondieron a la necesidad de controlar las acciones gubernamentales, sobre todo aquellas que tuvieran relación con manejo de recursos principalmente presupuestales y fiscales. El fracaso de esos intentos no está relacionado tan directamente con sus atribuciones como con aquéllas que la Secretaría de Hacienda sintió que le invadían.²⁹ Esta situación nos confirma la idea de que para el éxito o fracaso que se pueda atribuir al establecimiento de una decisión en materia de política pública, es necesario saber cómo se plantearon las relaciones entre las dependencias gubernamentales comprometidas y qué grado de comunicación había entre los funcionarios participantes.

Para hacer frente al descrédito acumulado y acrecentado por los gobernantes, el presidente Miguel de la Madrid propuso restablecer el órgano encargado del control con la intención de que este control formara parte de un objetivo más integral de evaluación, de ahí el nombre de Sistema Nacional de Control y Evaluación. La incorporación de la Contraloría General de la Federación con rango de secretaría le confirió el papel central y los delegados y los comisarios fueron sus brazos en la supervisión de la acción pública en el sector central y paraestatal respectivamente. Su actuación tuvo un gran efecto en decisiones correctivas como el ajuste del sector paraestatal (que es objeto de análisis en otro trabajo de este mismo artículo), pero poco en materia preventiva. Lo mismo se puede afirmar de las contralorías internas en las cuales recayó la tarea de los recortes de personal, de las adecuaciones de

²⁸ José Trinidad Lanz Cárdenas, art. cit., pp. 43-52.

²⁹ "En 1932 el presidente de la república envió una iniciativa al congreso en la que se solicitó la supresión del Departamento de la Contraloría de la Federación (creado en 1917) y la reorganización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que asumiera íntegramente las facultades y responsabilidades inherentes a su carácter propio de administradora del patrimonio de la federación, tanto respecto al manejo de fondos, como en cuanto a la fiscalización preventiva" (*ibid.*).

los ajustes presupuestales, que siempre fueron hechos a partir de contracciones a las distintas partidas, etc. Tuvieron un carácter de control típicamente interno y basado en la legalidad y regularidad de la acción pública. A pesar del esfuerzo de coordinación que llevó a cabo la Contraloría, las contralorías internas e incluso los comisarios y delegados no tuvieron el tiempo ni la relación necesaria para actuar como elementos de un sistema más integrado.

La Ley de Responsabilidades posiblemente generó más conciencia de lo que no se debe hacer en tanto se tenga la investidura de funcionario público, pero dije ya que su instrumentación tuvo una fuerte dosis de formalidad que amortiguó, pero no resolvió, problemas de fondo ligados a la corrupción.

Con la inminente transmisión del mando, las reuniones de autoevaluación tuvieron como propósito explícito dar a conocer al futuro presidente la situación que cada dependencia y entidad reflejaba a finales de 1988. La información analizada contiene datos de suyo reveladores de una situación dada, pero de ninguna manera una intención de que sirvieran como insumo para una evaluación.

El esfuerzo llevado a cabo durante la administración de Miguel de la Madrid no es desdeñable en cuanto a su insistencia por recuperar la credibilidad de la función pública. El esfuerzo se materializó —de acuerdo con la opinión del secretario de la Contraloría en la reunión de evaluación sexenal— en el hecho de que entre las demandas de la población durante la última campaña política del candidato del partido mayoritario no se incluyó la necesidad de moralizar a la función pública, como sí había ocurrido hace seis años. A pesar del esfuerzo realizado y de los resultados obtenidos, sólo podemos hablar de evaluación de la política gubernamental como autoevaluación y referida a problemas de manejo de recursos presupuestales y financieros. Si la legitimidad del quehacer político depende del efecto derivado de los planes y del planteamiento de nuevas teorías generadas sexenalmente, una evaluación objetiva no podrá incluirse como elemento necesario para cerrar el círculo planeación-evaluación. Sólo una oposición política más estructurada, y por ende real, y una opinión pública más consciente serán elementos clave en la inclusión de una evaluación pública objetiva, que no se limite a aspectos contables y funciones internas de la administración, sino que permita proponer esquemas de trabajo para mejorar la calidad de la gestión pública.

A pesar del énfasis puesto en la necesidad de la evaluación, los esfuerzos hechos por el gobierno de Miguel de la Madrid se limitaron a una decisión política que permitiera recuperar la credibilidad de la función pública, pero circunscribiendo esta necesidad a los aspectos

más visibles de corrupción en el manejo de recursos y de poder público.

En México, la administración pública es efectivamente un componente importante del sistema político y está en relación permanente y dinámica con el mundo de los axiomas y valores de la política. El problema para conseguir su eficaz comportamiento y la legitimidad del gobierno al que sirve, está en la comprensión del papel que desempeña la administración pública. O se le entiende como un ente independiente y, por lo tanto, con autonomía total que es expresión y medio de la tecnocracia, o se le concibe con autonomía relativa, lo que plantea el problema adicional de buscar su necesario equilibrio entre las dos curvas de regulación analizadas por Nioche, que establecen la relación de la administración con la sociedad y, por ende, una evaluación de su comportamiento. El equilibrio debe estar entre la curva de regulación corta, que favorece la relación directa entre el ciudadano y la organización administrativa con la que establece contacto más inmediato, y la curva de regulación de largo alcance, que pasa por las elecciones y por el juicio sobre el sistema político en su conjunto.