

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

ORGANO DEL INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA
Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas

N° 21
NUEVA EPOCA

Noviembre — Diciembre 1970

INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA

SECCION MEXICANA DEL
INSTITUTO INTERNACIONAL
DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

CONSEJO DIRECTIVO

Presidente	Lic. Andrés Caso
Vicepresidente	Lic. Manuel Bravo Jiménez
Consejeros	In9. Eugenio Méndez Docurro Lic. ISnado Pichordo Pagaza Lic. Enrique González Pedrero Lic. Norberto Agramonte Mi.r T. Lic. René Carvajal Ramírez Lic. Gustavo Martínez Cabañal Lic. Juan Víctor Verges X.
Tesorero	Lic. y C.P. S.alliel Alatríste
Secretario Ejecutivo	In9. Gregario Hernández.

Revista de Administración Pública - Publicación bimestral
Autorizada como correspondencia de 2a. clase por la D.G.C.
México, D. F.

Suscripciones: Nilo 80 **4o.** piso, México 5, D. F.

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

ORGANO EDITORIAL DEL
INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA

Dirección y Elaboración: Lic. JuBón Dlaz Arias,

Lic. Lidia Comorena Adame. Diseño: Arq. Jorge Slepanenko

Nueva Epoca México - Noviembre...Diciembre 1970 Núm. 21

SOMMAIRE

INTRODUCTION

Pago
5

Participants Francais

M. Francis de Baecque	
Schema Intraductif	7
M. Henri Roson	
La Préparation de la décision administrativa	11
M. Henri Rosan	
La Prise de décision	13
M. Louis Boulet	
Essai de Definition de la décision administrative	15
M. Loui. Boulet	
Les Methodes et les techniques:	
De la préparation de la Décision	17
Dans l'acte de Choix	19
le controle de l'exécution de la décision	19
M. Froneis de Baecque	
Communication sur le contrôle de l'exécufion de la décision	21

Participants Mexicains

M. Adolfo Lugo	
Pouvoirs conférés par la loi au pouvoir exécutif pour la prise de décisions	23

SUMARIO

PRESENTACION

Pág.
61

Participantes franceses

Sr. Francis de Baecque	
Esquema Introdutivo	63
Sr. Henri Roson	
la preparación de la Decisión Administrativa	67
Sr. Henri Roson	
La toma de Decisión	69
Sr. Louis Boulet	
Esquema para una definición de la Decisión Administrativa	71
Sr. Louis Boulet	
los métodos y técnicas:	
De preparación de la decisión	73
En el acto de elección	75
Del Control de la ejecución de la decisión	75
Sr. Francis de Baecque	
Comunicación sobre el control de Ejecución de la Decisión	77

Participantes Mexicanos

Lic. Adolfo Lugo	
Facultades que otorga lo Ley	

	Paes		Pág.
M. Horacia Castellanos G. Pouvoirs discrétionnaires et pouvoirs codifiés du titulaire du pouvoir exécutif quant à ses décisions	25	al Poder Ejecutivo para la toma de decisiones Lic. Horacio Castellanos C. Facultades discrecionales y facultades regladas del titular del Ejecutivo, en cuanto a sus decisiones	79
M. Andrés Caso Lombardo el M. Luis Garda Cárdenas L'administration publique au service du développement	27	Lic. Andrés Caso Lombardo y Lic. Luis Goreía Córdenes la Administración Pública para el desarrollo	81
M.M. Pedro G. Zorrilla Martínez el José Chanes Nieto Les mécanismes de consultation pour la préparation des projets de lois dans le contexte du pouvoir Exécutif	29	Dr. Pedro G. Zorrilla Martínez. y Dr. José Chanes Nieto Mecanismos de consulta para la preparación de iniciativas de ley en el ámbito del Poder Ejecutivo	83
Mlle. Elvira Avalas Villarreal el M. Alejandro Posadas Espinosa Utilisation des systèmes d'information dans le processus de prises de décisions	35	Ing. Elvira Avalas Villarreal y C. P. Alejandro Posadas Espinosa Utilización de sistemas de infor- mación en el proceso de toma de decisiones	85
M. Miguel Duhall Krauss Les niveaux et les domaines de décentralisation pour la prise de décisions et le rôle assumé par les systèmes d'information	39	Dr. Miguel Duhall Krauss Niveles y áreas de descentralización para la toma de decisiones y papel de los sistemas de información	89
M. Fernando Solana Notes pour un modèle analytique de la décision	43	Lic. Fernando Solana Notas para un modelo analítico de la decisión.	97
M. Gustavo Esteva Les problèmes de la planification régionale au Mexique	45	Lic. Gustavo Esteva Problemas de la planeación regional en México	99
M. Arturo del Caslillo La planification sectorielle au Mexique	47	Lic. Arturo del Castillo La planeación sectorial en México	101
M. Ignacio Pichardo Les processus des décisions au niveau local	49	Lic. Ignacio Pichardo Proceso de decisiones a nivel local	103
M. Gustavo Marifnez Cabañas el M. Alejandro Carrillo Castro Programme de réformes de l'administration publique	51	Lic. Gustavo Martínez Cabañas y Lic. Alejandro Carrillo Castro Programa de reformas a lo Administración Pública	105
Resumé et conclusions	53	Resumen y Conclusiones	107
liste des personnalités ayan' participé à la table ronde	57	lista de las personas que participaron en la Mesa Redonda	111

INTRODUCTION

En octobre 1970, l'Institut d'Administration Publique et l'Association Franco-Mexicaine d'Etudes Sociales ont organisé au Centre Balnéaire de Oaxtepec, prêté aimablement par l'Institut Mexicain de la Sécurité Sociale, une table ronde sur le thème "La décision administrative dans le secteur public". Le but de cette réunion fut d'analyser les éléments qui influencent la prise de décision dans l'administration publique.

L'Ambassade de France au Mexique, en raison de l'intérêt constant qu'elle porte aux échanges d'expériences entre les chercheurs mexicains et français, a obtenu que trois professeurs de l'Institut International d'Administration Publique de Paris, participant à cette réunion. Ces trois spécialistes français ont présenté, conjointement à un groupe de mexicains, les documents qui ont servi de sujets d'analyse et de discussion pour cette table ronde.

L'inauguration a été présidée par Monsieur Xavier de la Chevalerie, Ambassadeur de France au Mexique, et par MM. Andrés Caso, Président de l'Institut d'Administration Publique, et Adolfo Lugo, Président de l'Association Franco-Mexicaine d'Etudes Sociales.

Pendant les sessions d'études, les thèmes suivants ont été discutés: cadres juridiques et institutionnels de la France et du Mexique; les facultés que les lois octroient à l'exé-

cutif dans ces deux pays; le rôle joué par l'administration publique dans le développement socio-économique; la préparation de la décision administrative; les mécanismes de gestion et de consultation pour la préparation des projets de lois, le cadre technique de la décision; et finalement, les problèmes posés par le contrôle de l'exécution de la décision.

Il est en général difficile d'évaluer les résultats obtenus par ce genre d'événement, et c'est pour cette raison que, au lieu de présenter une opinion quant à l'importance de cette réunion, nous préférons inviter notre aimable lecteur à consulter le texte de cette publication qui contient un résumé du développement de cette table ronde.

Il nous semble important, cependant, de signaler que lorsqu'il est possible d'aller au-delà d'un simple échange d'idées pour arriver à une analyse détaillée et à un dialogue sans réserves sur les problèmes administratifs, il en découle des réflexions qui invitent à vérifier sans cesse l'efficacité des institutions gouvernementales ainsi que les procédés administratifs utilisés par le secteur public pour atteindre ses objectifs, surtout lorsqu'il s'agit de gouvernements qui recherchent anxieusement comment améliorer l'efficacité et la rentabilité de leurs systèmes administratifs.

SCHEMA INTRODUCTIF

Les Conditions Générales de fonctionnement de l'Administration Française.

Préparé par: M, Francis de BAECQUE

Si l'on veut pouvoir saisir le fonctionnement de l'administration française et savoir comment elle élabore et prend ses décisions il est indispensable de présenter le cadre de son action et d'indiquer la place qu'elle occupe dans la nation,

1.

LE CADRE INSTITUTIONNEL.

Trois éléments à signaler qui ont une influence directe sur la "décision administrative",

1.1.

La structure du Pouvoir Exécutif,

La France fait traditionnellement, et cela depuis des siècles, une distinction entre le Chef de l'Etat et le Chef du Gouvernement

Exceptions:

Louis XIV (qui provoque la surprise générale lorsqu'il déclare qu'il sera son propre premier Ministre).

Napoleon Ier.

Thiers.

Hormis ces cas particuliers, la distinction a été appliquée non seulement en régime parlementaire classique, mais aussi sous la seconde République et sous le régime de

"L'Etat Français" au cours de la dernière Guerre.

En régime parlementaire, le chef de l'Etat a toujours participé de façon plus active qu'en Angleterre, au Gouvernement. (Par exemple: Présidence du Conseil des Ministres, discours élaborés par le Président lui-même, et non pas, comme dans le cas des discours du Trône, préparés par le Gouvernement),

Caractère particulier du régime actuel en France: Le Chef de l'Etat et le Premier Ministre ont des attributions qui ne sont pas très clairement déterminées.

1,2,

Importance du rôle joué par les **membres du Gouvernement.**

De plus, il est d'habitude, en France que le Pouvoir Exécutif soit exercé en Conseil; celle d'habitude date de l'ancien régime. Cela ne signifie pas toutefois que les décisions soient prises à l'unanimité. La responsabilité de la décision finale repose sur le Gouvernement, qui doit tenir compte d'une procédure collégiale.

Applications pratiques:

Le Conseil des Ministres:

→ Périodicité des réunions.

- Importance quantitative des décisions qui sont prises au Conseil des Ministres (Les projets de lois, les arrêtés et les décrets-lois, certains décrets, certaines nominations).

Les Conseils Inter-Ministériels:

ils préparent sous la présidence du Chef du Gouvernement les décisions et sont bien souvent l'organe essentiel dans ce domaine.

Le Principe de la solidarité gouvernementale.

Toutes les décisions du Conseil des Ministres sont prises à l'unanimité et engagent la responsabilité de tous les Ministres; l'acceptation de la responsabilité du Gouvernement doit être prise en Conseil des Ministres.

Il faut signaler, sous la V^{ème} République, 2 éléments nouveaux:

- L'importance des conférences de Presse et des déclarations du Chef de l'Etat à la Radio et à la Télévision.
- le fait majoritaire qui diminue l'importance du Conseil des Ministres.

1.3.

Le Role des Assemblées dans la Prise des décisions_

1.3.1.

CAS DE LA LOI.

Dans le domaine du législatif stricto-sensu. Rôles respectifs du Gouvernement et du Parlement dans la préparation et dans l'élaboration de la loi. Toutefois, le Gouvernement disposait, jusqu'à la V^{ème} République de moyens limités dans ce domaine (alors que le texte de ses projets pouvaient être modifié par les Commissions le Gouvernement ne disposait pas du droit d'amendement).

Sous la V^{ème} République le domaine législatif était limité. Le processus législatif laissait au gouvernement de nombreux moyens d'action.

1.3.2.

DANS LE CAS DES AUTORISATIONS À DONNER AU GOUVERNEMENT.

les Chambres interviennent traditionnellement dans certains cas exceptionnels.

A ce propos l'exemple le plus significatif est celui du budget, qui ne constitue pas une mesure législative mais plutôt une autorisation de revenus et de dépenses.

Autre exemple: l'autorisation donnée au gouvernement de ratifier les traités.

1.3.3.

DANS LE DOMAINE DES DELEGATIONS DU POUVOIR LEGISLATIF AU GOUVERNEMENT.

Selon la procédure des décrets-lois, sous les 11^{ème} et 14^{ème} Républiques; selon la procédure des ordonnances sous la V^{ème} République. Ces mesures supposent toutefois une ratification ultérieure par le Parlement.

Incidence de ces trois points sur le fonctionnement de l'administration (trois exemples seront donnés).

2.

LA PLACE DE L'ADMINISTRATION DANS LA VIE DE LA NATION.

2.1.

Caractères généraux.

L'Administration française est dotée d'une structure très solide. Les corps qui la constituent ont été créés, dans la plupart des cas, depuis très longtemps. Tout cela lui donne une autorité que l'on ne peut nier.

De plus, dans un pays où, par tradition, les régimes politiques ont été nombreux et où l'instabilité gouvernementale a été fréquente, c'est l'administration qui incarne la continuité de l'Etat. Enfin, le développement des attributions de l'Etat a accru encore son importance.

2.1.1.

LE ROLE DE L'ADMINISTRATION DANS LA VIE PUBLIQUE.

Ce rôle est important, non seulement pour les raisons qui ont déjà été citées, mais aussi en raison du haut niveau technique de l'administration française et de son autorité morale.

L'Administration intervient aussi dans l'exécution des décisions gouvernementales: de nombreuses mesures complémentaires sont laissées à sa compétence.

la pratique administrative est, en fait, bien souvent plus importante que les textes eux-mêmes.

2.1.2.

LES STRUCTURES DE L-ADMINISTRATION.

Il faut distinguer l'Administration traditionnelle (les grands Ministères et les anciens services) des organismes relativement autonomes (Établissements Publics, offices divers... etc.) qui se développent depuis de nombreuses années.

L'Administration traditionnelle se caractérise par une autonomie ministérielle assez grande. Chaque Ministre est seul compétent pour gérer ses crédits et pour utiliser ses fonctionnaires; les mesures de coordination sont, dans la pratique, difficiles à prendre.

Sous l'autorité du Ministre, l'Administration est très hiérarchisée. Tous les agents ont le caractère de fonctionnaires et sont soumis, du Directeur à l'huissier, au même statut.

Cette administration est indépendante à l'égard de la politique; le recrutement, à la base notamment, est assuré par concours, ce qui exclut en pratique les choix politiques.

Autre exemple: la désignation des Chefs d'Administration et des hauts responsables des Administrations est faite par décret au Conseil des Ministres, en principe pour les Directeurs d'Administrations centrales, sans conditions. En fait on nomme toujours des fonctionnaires.

Pour les Préfets et les Ambassadeurs, le Conseil des Ministres doit tenir compte, dans une proportion importante, des fonctionnaires des corps correspondants, ce qui limite les interventions politiques.

Ce sont les nominations "au tour extérieur" pour les hauts postes de l'État qui sont finalement les plus marquées par les orientations politiques.

Nous commenterons plus tard un cas particulier de relations entre l'Administration et la politique: les Cabinets Ministériels.

La nouvelle administration, à travers des services autonomes, cherche à échapper aux règlements de l'administration classique (statut des fonctionnaires, règles de comp-

tabilité, etc...). En fait, les contrôles qu'elle subit limitent beaucoup les différences entre les deux secteurs de l'Administration.

2.1.3.

CROISSANCE RAPIDE ET CONTINUE DES ATTRIBUTIONS DE L'ADMINISTRATION.

Les interventions de l'État sont chaque fois plus nombreuses,

Quantitativement: multiplication des équipements collectifs (exemple: les institutions d'éducation, l'infrastructure des communications, etc...).

Qualitativement, selon les domaines:

Domaine économique: la restructuration de l'agriculture.

Domaine social: la politique de généralisation de la Sécurité Sociale.

Domaine culturel: les Maisons de la Culture.

Tout ceci est repris par la planification et par l'urbanisme.

Influence des équipements publics dans le développement.

Importance croissante des équipements "structurants" (autoroute, télécommunications, zones industrielles, etc.). Mais cela impose une adaptation de l'administration et ceci n'est pas toujours facile.

2.2.

Le problème de l'adaptation de l'Administration Française

2.2.1.

ENONCE DE QUELQUES ASPECTS.

- La nécessité d'une action coordonnée est plus évidente que jamais, mais doit se concilier avec une spécialisation qui tend à l'autonomie des techniques.
- les décisions de l'administration concernent de plus en plus la vie des citoyens, d'où nécessité de concertation et d'information lesquels ne doivent pas conduire à déplacer les responsabilités mais imposent un changement de la part du fonctionnaire habitué à trancher au nom de l'intérêt général et des usagers qui préfèrent souvent la contestation.

- l'importance des investissements pose en des termes nouveaux le problème de la rentabilité. Celle-ci est souvent **difficile à déterminer et doit être conciliée** avec les impératifs politiques.

2.2.2.

DIFFICULTES ET ELEMENTS DE SOLUTION.

2.2.2.1.

1/ Y a de graves difficultés dans cette adaptation:

- 1) La rigidité traditionnelle de l'administration:
 - (amour du précédent, peur de la responsabilité, caractère fermé du "monde" de la fonction publique).
- 2) L'absence du souci de l'efficacité:
 - **L'action administrative est diffuse.**
 - Les initiatives à prendre pour améliorer la rentabilité sont souvent pleines de risque pour la carrière, etc.
- 3) La mauvaise connaissance des réalités

concrètes de la vie économique et sociale:

- Formation trop doctrinale (la technocratie).
 - **méfiance traditionnelle vis à vis de ceux qui sont "dans les affaires".**
- 4) Difficultés d'apprécier exactement les **conséquences pratiques de décisions qui doivent s'inscrire dans une politique d'ensemble.**

2.2.2.2.

L'effort est cependant en cours pour y parvenir.

- La politique de réforme des structures et du statut du personnel.
- La formation plus solide des responsables au plan économique.
- La diffusion des nouvelles méthodes de gestion et d'analyse (R.C.B.).
- L'instauration d'un dialogue entre l'administration et les parties prenantes.

Tout cela est difficile et repose en grande partie sur le dynamisme des éléments jeunes de l'Administration.

LA PREPARATION DE LA DECISION ADMINISTRATIVE

Préparé par, M. Henri ROSON

1.

Rappel des caractéristiques de la décision administrative dans un pays tel que la France.

- L'Etat se trouve au coeur de la vie économique et sociale.
- La Société est constituée de groupements et syndicats puissants.

2.

Conséquences sur l'Administration et sur la préparation de la décision.

3.

Degré d'adaptation de l'Administration française.

Etude des trois phases de la préparation de la décision.

- **la naissance du projet de décision.**
- L'étude technique du projet.
- La maturation de ce projet.

3.1.

La naissance du projet de décision.

L'Administration est-elle à l'origine des décisions qu'elle prend?

L'Administration traditionnelle.

Apparition dans l'Administration française d'organismes de réflexion multiples.

- **BU sein de chaque Ministère.**
- **BU niveau interministériel.**

3.2.

L'Etude technique du projet de décision.
Caractéristiques de cette étude,

- Aspect juridique.
- **Aspect économique et financier**
- Aspect sociologique et politique.

3.3.

La maturation du projet: la consultation.

- **Consultations institutionnelles.**
- Consultations informelles.

Conclusion:

Comment améliorer la formation des fonctionnaires, compte tenu des caractéristiques.

LA PRISE DE DECISION

Préparé par M. Henri ROSON

Dans la tradition administrative française peu d'autorités sont habilitées à prendre des décisions. Le Président de la République, le Premier Ministre, les Ministres, les Préfets, donc, des autorités politiques

Depuis longtemps, la procédure des délégations a permis de multiplier le nombre des autorités de décision. de nombreux fonctionnaires, directeurs, sous-directeurs, chefs de bureau, signent au nom du Ministre. Il serait intéressant d'étudier le mécanisme de ces délégations, qui est essentiel dans la vie administrative française (pas de compétence propre des directeurs et chefs de service).

Mais deux problèmes paraissent mériter une attention particulière. car ils sont liés aux problèmes économiques et sociaux, et font apparaître une évolution caractéristique.

1.

Rôle croissant des autorités de coordination.

1.1.

Au niveau central:

- Le Président de la République, Conseil des Ministres et Comités restreints.

- Le Premier Ministre; conseils Interministériels.
- Le Ministre des Finances: co-décision (budget, textes réglementaires. contrôle financier).
- la Direction de la Fonction Publique et le contreseing des textes sur la fonction publique et l'organisation administrative.
- La Délégation à l'Aménagement du Territoire et les Fonds d'Intervention.

1.2.

Au niveau local,

- Le Préfet de Région et la "mission régionale" (réforme de 1964).
- Le Préfet et le "Service de coordination économique".

2.

Délégations croissantes à des organismes autonomes et aux activités déconcentrées.

2.1.

Les Etablissements publics et les Sociétés d'Economie Mixte.

2.2.

Les problèmes de la déconcentration au profit des Préfets de région et les Préfets.

Conclusion:

Importance des organismes assesseurs des autorités de décision les cabinets ministériels (d. exposé de Monsieur de Baeque).

Note au sujet d'un cas particulier concernant la prise d' une décision

Un exemple mérite d'être donné: celui des cabinets ministériels dans leur rôle quant à la prise de décision.

Dans un ministère, sauf exception expresse, le pouvoir de décision appartient au ministre.

Celui-ci délègue sa signature.

- aux chefs d'administrations centrales
- **aux membres de son cabinet.**

d'où problème de répartition de fait entre **ce que va signer le ministre**

- **le directeur d'administration**

— le cabinet.

La tendance actuelle de cabinets plus stables et composés de fait de fonctionnaires, conduit à faire passer de plus en plus **de pouvoir réel au cabinet.**

Un problème de même nature se pose **aussi, en France, au niveau local. Le Préfet, détenteur du pouvoir de décision, peut déléguer sa signature soit aux représentants des administrations techniques, soit à ses collaborateurs, soit même aux vos et aux autres.**

ESSAI DE DEFINITION DE LA DECISION ADMINISTRATIVE

Préparé par M. Louis BOULET

aspects spécifiques
fortement liés au politique

Compte tenu:

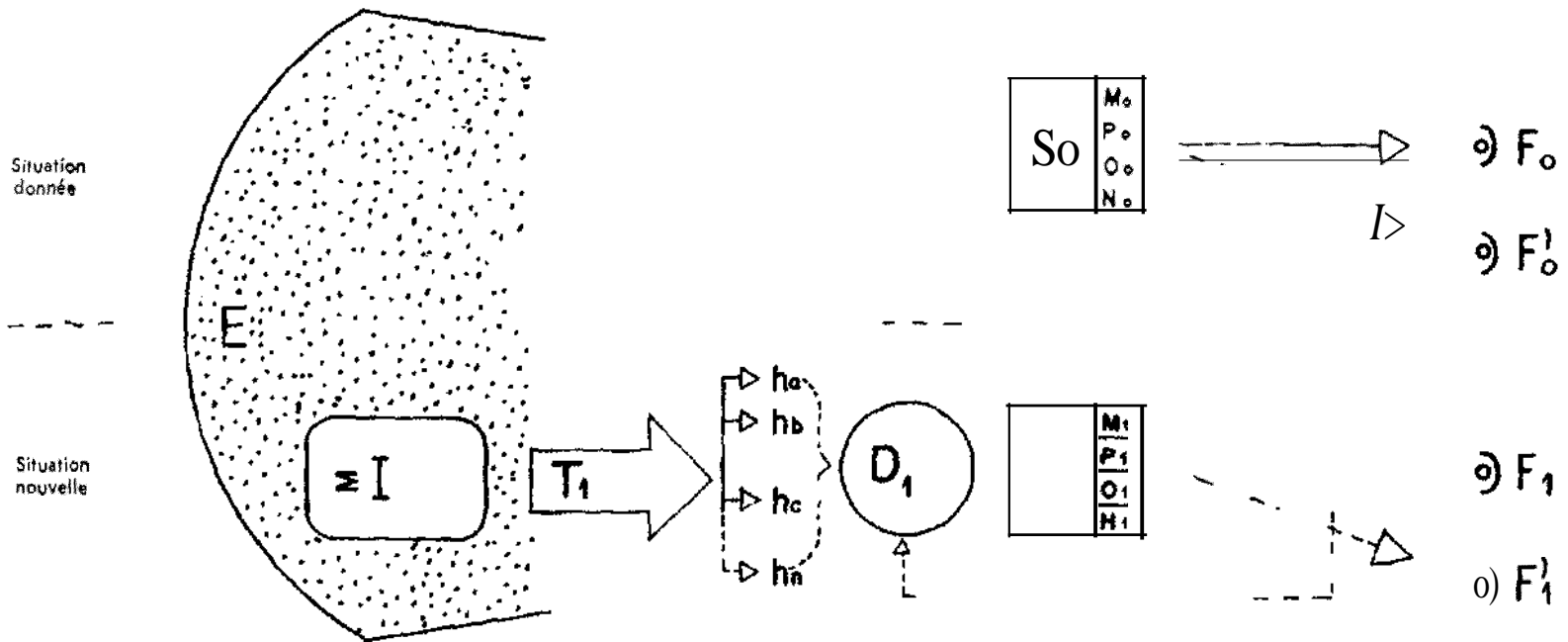
- d'un environnement complexe (politique, économique, social, culturel), qui est propre à chaque système administratif.
- d'une situation donnée, relative à un problème spécifique ou général,
- d'un objectif à atteindre, fixé généralement par le pouvoir politique, mais aussi par le service lui-même.

aspects neutres ou
objectifs et communs
aux différents types
d'administration

Le processus de décision consiste à

- recueillir toute l'information utile, relative au problème considéré,
- traiter cette information,
- afin de dégager les hypothèses de décision à soumettre au décideur,
- celui-ci retenant l'une des hypothèses qui devient décision.

IIAP: SCHEMA SIMPLIFIE DE PROCESSUS DE DECISION



Légende:

E: environnement
 S: situation — S^o initiale
 S₁ nouvelle
 M: méthodes P: procédures
 O: organisation H: hommes

Note: Les situations S₀ et S₁ ne sont pas nécessairement liées dans la mesure par exemple ou SI explore un domaine nouveau d'activité. Sinon S₀ fournit des informations pour préparer S₁.

F : finalités (objectifs)
 F^o : initiale théorique
 f^o : initiale réelle
 F₁ : nouvelle théorique
 F'₁ : nouvelle réelle

α : écart enregistré à l'exécution
 φ : flux correctif

ΣI : collecte des informations

T: traitement des informations

h : hypothèses de décision

O: décision (acte de choix)

M. Louis Boulet

Les Methodes et les techniques:

De la préparatian de la Décisian 17

Dans l'acte de Choix 19

le controle de l'exécution de la décision 19

LES METHODES ET LES TECHNIQUES

De la préparation de la Décision
Dans l'acte de Choix
Le contrôle de l'exécution de la décision

Préparé par M. Louis BOULET

De la préparation de la Décision

Introduction:

- Reappel schématique du processus de décision au niveau des services.
 - L'intervention des méthodes et des techniques au cours de la phase préparatoire et au niveau de:
 - La collecte des données
 - Le traitement de l'information.
- Le "maillon" informationnel.

1. LA COLLECTE DE L'INFORMATION.

1.1.

La perception de l'information disponible:

Rôle de l'informatique:

- Les capteurs automatiques de la saisie des données.

- Les bases communes des données.

1.2.

La création de l'information:

La mise en oeuvre de toutes les techniques et méthodes modernes:

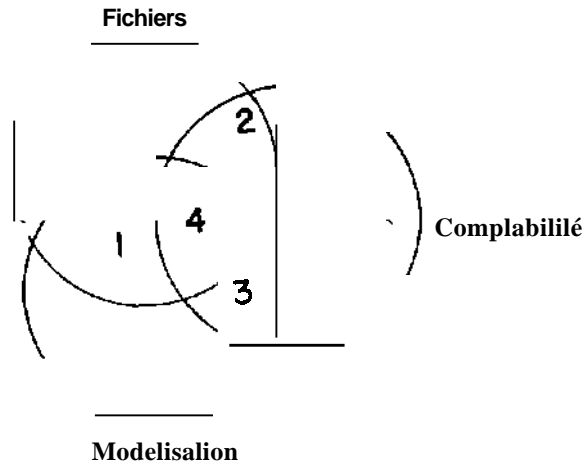
- D'inspiration scientifique: la recherche opérationnelle, la programmation linéaire et dynamique, la simulation, les statistiques et les probabilités, les méthodes PERT, etc.

- D'inspiration psycho-sociologique: enquête de motivation, sondages d'opinion, etc.

2.

LE TRAITEMENT DE L'INFORMATION.

- L'aspect méthodologique:
 - Schéma.



Fichiers: Informations
Systématiquement mises à jour,

Comptabilités: Informations comptables.
Considérées comme systématiquement **exactes.**

Modélisation: (Simulation, recherche opérationnelle, programmation linéaire et dynamique).

Les intersections:

1er *exemple:*

Fichiers: Sécurité Sociale.
Documents médicaux.

Modélisation: Dépenses moyennes occasionnelles par un médecin.

2ème *exemple:*

Fichiers: Stock.
Comptabilité.

Modélisation: Coût d'un stock.

3ème *exemple:*

Comptabilité: comptabilité analytique.
Modèle mathématique.

Modélisation: coût d'une unité d'oeuvre.

4ème *exemple:*

Jeu cumulé de toutes les informations: constatées, fabriquées, modélisées.

- **L'aspect réalisation.**

- **L'intervention de l'informatique: mémoire, combinatoire.**
- L'intégration des données et des traitements.
- La définition des hypothèses de solution à soumettre à l'appréciation du décideur.

Conclusions:

- Le rôle des techniques et des méthodes dans la préparation de la décision est de rationaliser le maximum d'éléments entrant dans le processus de la décision;
- L'informatique facilite le traitement de ces éléments,
- Le décideur se trouve à la fin du traitement devant plusieurs hypothèses donc **il peut apprécier les conséquences.**

Mais tout n'est pas rationnel, il n'existe en général jamais de solution qui s'impose de soi à l'agent qui prend la décision ce dernier continuant à exercer son autorité: et cela constitue l'acte de décision.

Dans l'acte de Choix

Problème traité:

Les décisions automatiques.

1.

Un exemple: la table de décision.
Cas de l'Assurance Automobile.

2.

Commentaires:

— la décision automatique ne constitue

pas une véritable décision: la véritable **décision a eu lieu lors de la sélection des critères.**

- Intérêt de la table de Décision en ce **qui concerne la ponctualisation de l'action.** Exemple: Table de Décision et rôle du Juge.

Le contrôle de l'exécution de la décision

Introduction:

Contrôler c'est **vérifier:**

- **D'une part, qu'une décision est suivie d'effet.**

— D'autre part, que le résultat obtenu est conforme aux prévisions (à l'objectif).

Seul le second point sera traité et cela sous un angle méthodologique.

La mesure de l'écart dans l'exécution

concerne:

- Un projet.
- Un service.

Premier exemple:

Exécution d'un projet.

Construction d'un édifice doté d'installations techniques complexes.

Méthodes du "chemin critique" destinées à **réduire les délais et à permettre le développement des opérations fragmentaires dépendantes les unes des autres,**

Technique PERT: ses effets de coordination.

Deuxième *exemple:*

Contrôle du fonctionnement d'un service.

— Technique du contrôle de gestion **calcul des écarts entre les objectifs prévus et les réalisations.**

Exemple: les Postes françaises.

— Techniques du contrôle budgétaire: modalité **particulière** du contrôle de gestion, basée sur le budget (**prévision et exécution**).

Conclusion:

L'intérêt des techniques de contrôle pour:

- **La gestion régionale de l'entreprise:** coût/qualité.
- La comparaison objective entre des **services similaires.**
- **L'émission de jugements concernant les responsables.**
- **La déconcentration.**

COMMUNICATION SUR LE CONTROLE DE L'EXECUTION DE LA DECISION

Préparé par M. Francis de BAECQUE

Quelques notions essentielles à mes yeux:

1.

Prendre la décision ne sert à rien, si on ne veille pas à sa mise en oeuvre.

Exemples: * prendre les mesures d'application juridiques (les décrets et les arrêtés prévus par une loi).

* réaliser les travaux pour lesquels on a les crédits et ne pas en faire d'autres,

* appliquer les réformes décidées:

- cas de la réforme départementale

- cas de la réforme des administrateurs civils.

d'où nécessité d'un contrôle.

2.

Mais le contrôle ne doit pas entraver l'action

* Le problème du contrôle à priori

--- le contrôle financier

--- la tutelle sur les actes juridiques.

* Le problème du contenu du contrôle sur le résultat ou sur les moyens mis en oeuvre.

3.

D'où la nécessité d'un contrôle dynamique:

* le contrôle hiérarchique

* la création d'organes spéciaux pour favoriser une réforme (cas de la réforme des structures des services de l'Etat dans la région ou le Département)

* rapidité des contrôles à posteriori.

4.

Distinguer Contrôle et Inspection.

Utilité des deux

et caractère complémentaire de leurs effets.

Contrôle: suivre l'action des services avec la possibilité de la rectifier et de mettre à la disposition les moyens nécessaires.

Inspection: vérification exceptionnelle d'une autorité qui n'est pas dans la hiérarchie et qui pro-

pose au chef responsable les solutions qui paraissent les meilleures.

5.

Exécution des décisions et mise en oeuvre de la responsabilité.

- dans le cadre de l'administration hiérarchique (avec le problème de la déconcentration)
- dans le cadre des établissements autonomes.

POUVOIR5 CONFERE5 PAR LA LOI AU POUVOIR EXECUTIF POUR LA PRI5E DE DECI510N5

Document préparé par: M_ Adolfo tuco

La fonction administrative du secteur public du Mexique repose juridiquement sur deux catégories de normes, les normes constitutionnelles et les lois ordinaires.

Conformément aux dispositions constitutionnelles, il existe deux éléments au sein du pouvoir exécutif: le titulaire de ce pouvoir et ses organes subalternes.

Le titulaire du Pouvoir Exécutif, du Mexique, est le Président de la République, à qui la Constitution confère à la fois le caractère d'organe administratif et d'organe politique.

Les liens directs qui unissent le pouvoir exécutif à l'Etat et aux autres organes dont il est doté, confèrent à l'exécutif son caractère d'organe politique. L'article 49 de la Constitution stipule que "Le Pouvoir Suprême de la Fédération se divise, pour son exercice, en Pouvoir Législatif, Pouvoir Exécutif et Pouvoir Judiciaire", et l'article 80 affirme que le pouvoir exécutif "est incarné par un seul individu qui sera appelé Président des Etats Unis du Mexique".

Le caractère d'organe administratif du titulaire du pouvoir exécutif se présente chaque fois que la fonction administrative a lieu conformément à l'ordre politique établi par le pouvoir législatif.

Occupant le plus haut poste de la hiérarchie administrative, le Président de la République concentre en sa personne les pouvoirs de décision, de commandement et de supériorité hiérarchique qui permettent l'unité de l'administration.

Pour aider le Président de la République dans sa tâche, il existe plusieurs organes auxiliaires. L'article 90 de la Constitution donne au Congrès de l'Union le droit de créer des Ministères "pour expédier les affaires d'ordre administratif", L'article 92 se réfère à une autre catégorie d'organismes: les Départements Administratifs. Et l'article 89 prévoit l'existence d'autres éléments qui peuvent aider le Pouvoir Exécutif, à remplir ses fonctions.

Les titulaires des Ministères ont un double caractère. d'ordre politique et d'ordre administratif. Il n'en est pas de même pour les Chefs de Départements administratifs qui ne possèdent que des pouvoirs d'ordre administratif.

La manifestation principale de la fonction politique des Ministres se présente dans l'exercice de décrets ou facultés pour contresigner les règlements, accords et ordres du Président de la République; celle faculté, incluse dans l'article 92 de la Constitution,

n'existe pas pour les Chefs des Départements Administratifs.

Conformément au système présidentiel mexicain -que certains auteurs assimilent au système parlementaire- le paragraphe I de l'article 71 de la Constitution confère au Président de la République le pouvoir de déposer des projets de lois. Cette disposition présente un intérêt évident pour le Pouvoir Exécutif qui se voit ainsi dans la possibilité de proposer les mesures législatives qu'il juge les plus aptes à faciliter l'exécution de ces fonctions.

De son côté, l'article 93 de la Constitution confère au Congrès de l'Union un droit d'information pour tout ce qui concerne l'activité des services placés sous la responsabilité des ministres d'Etat: il n'existe toutefois pas de "vote de censure".

L'article 131 autorise le Chef de l'Exécutif à "augmenter, diminuer ou supprimer les taux des tarifs d'exportation et d'importation, adoptés par le Congrès, et à en instaurer de nouveaux, à restreindre et à interdire les importations, les exportations et la libre circulation des produits, denrées et articles, lorsqu'il l'estime indispensable à la régularisation du commerce extérieur, à l'économie du pays et à la stabilité de la production nationale...".

Tout ce qui concerne le territoire national occupe une place de choix, en effet ce territoire, selon notre régime juridique, est propriété de la Nation (article 27 de la Constitution); l'Etat est donc habilité à créer la propriété privée chaque fois qu'il le désire, dans les limites, toutefois, et selon les formes qui lui sont imposées par l'intérêt public, puisqu'il s'agit là d'une propriété qui s'acquiesce d'un rôle social; l'Etat est habilité, de plus, à régulariser l'usage des

éléments nationaux qui sont susceptibles de faire l'objet d'une appropriation.

Dans le domaine économique, le paragraphe 8 de l'article 73, autorise le Congrès de l'Union à établir les bases sur lesquelles l'Exécutif peut effectuer des prêts sur les fonds de la Nation et approuver ces prêts".

En ce qui concerne l'organisation interne des ministères d'Etat, la loi des Ministères et Départements d'Etat stipule dans son article 25, qu'à la tête de chaque ministère on trouvera: un ministre, un sous-ministre, des sous-ministres auxiliaires dont le nombre sera déterminé par le budget des dépenses administratives, et un chef du personnel. Il est prévu de plus, que l'expédition des dossiers et la prise des décisions seront dirigées par le titulaire du ministère qui pourra, par la suite, déléguer à certains fonctionnaires subalternes un ou plusieurs pouvoirs non discrétionnaires (article 26).

On trouvera, en outre, dans la structure hiérarchique de chaque ministère, les directeurs et chefs de département, de bureau ou de section.

Peur ce qui est des lois ordinaires, celles qui sont le plus étroitement liées à l'activité administrative du pouvoir exécutif sont les suivantes:

La loi des Ministères et Départements d'Etat qui est la loi réglementaire de l'article 90 de la Constitution

la loi Générale des Biens Nationaux.

la loi réglementaire du paragraphe 2 de l'article 131 de la Constitution Politique des Etats Unis du Mexique.

la Loi sur le contrôle par le gouvernement fédéral des organismes décentralisés et des entreprises à participation de l'Etat.

la loi des revenus de la Fédération et du Budget de la Fédération.

PDUVDIRS DISCRETIDNNAIRES ET PDUVDIRS CDDIFIE5 DU TITULAIRE DU PDUVDIR EXECUTIF QUANT A SES DECISIDNS EN MATIERE D'ADMINISTRATIDN PUBLIQUE

Document préparé par:
M. HORACIO CASIELLANOS G.

Le reqrme de droit oblige le titulaire de l'administration publique à n'agir que dans les limites que les normes [uniques éta-blissent. Ceci est à l'origine du principe de légalité universellement reconnu. Néan-moins, dans certains cas, du fait des relations directes qu'il a avec les administrateurs, il est obligé d'adopter, parfois des mesures qui paraissent entrer en conflit avec le prin-cipe signalé.

L'accomplissement *de* ses fonctions, qui se traduisent en aefes matériels tendanf à satisfaire les besoins présentés par l'Intérêt public, déborde parfois en apparence le cedre [urtdlque que la loi établit, car ces actes peuvent attaquer les intérêts précis d'un individu déterminé ou d'un secteur en pert.culler.

Néanmoins, étant donné la these définl-tivement adoptée que l'Intérêt public doit prévaloir sur l'intérêt privé et du falt que la [vstice sociale est supérieure à l'indivi-duelle, le chef de l'administration publique peut adopter, constitutionnellement, les me-sures qui apparemment viole les droits in-dividuels. Ces facultés sont appelées facultes discrétionnaires qui autorisent l'Exécutif à prendre des décisions qui se traduisent en mesures pour le bénéfice de la communauté.

Il découle de ceci que dans l'aire de l'ad-ministration publique, et conformément à la politique d'Intervention de l'Etat. incluse dans le régime constitutionnel du Mexique, le nombre de lois administratives qui per-mettent au President de la République un usage plus ample de ces pouvoirs discrétionnaires, augmente chaque [our.

Il est bon de noter que l'on ne doit pas confondre l'action discrétionnaire de l'auto-rité administrative avec l'arbitraire. La prc mière suppose l'emploi d'une faculté qui a été auparavant autorisée par la loi; la se-conde, l'action extralégale qui parait fondée sur une base [uridique. En d'autres termes, tandis que les décisions administratives discrétionnaires ont comme base un ordre ju-ridique pre-éteb!i. les mesures arbitraires dépassent le cadre favorisant l'excès ou les dévltions du pouvoir.

De cette fecon, les décisions discrétion-naires reposent sur deux éléments qui, sils ne correspondent pas à l'essence même de l'acte juridique, se trouvent lnnement liés à elle; c'est-à-dire ce qui se reconnaît comme le motif et la fin: le premier comrue élérnent simplement subjectif qui conditionne la réa-lisation d'un acte: le second comme éiéent

qui se projette vers la réalisation d'un projet déterminé.

En fonction de ces deux éléments, le chef de l'administration publique, sans violer l'ordre juridique pré-établi, peut agir en fonction d'une orientation qui vise avant tout le service de la communauté. De là que dans l'aire administrative dominent les dispositions normatives qui facilitent au titulaire de l'administration l'emploi de facultés discrétionnaires: Articles Constitutionnels 29, 89 et 131 paragraphe 2, Loi des Ministères et Départements d'Etat, Loi sur les facultés de l'Exécutif Fédéral en matière d'économie, loi sur le contrôle des organismes décentralisés et des entreprises à participation de l'Etat, Loi des revenus de la Fédération, Budget des dépenses de la Fédération, etc.

De ce qui a été dit antérieurement, il découle que, en matière de facultés obligatoires (apparemment superflues), codifiées ou dérivées, celles que l'ordre juridique impose à l'administration publique, sont non seulement celles qui sont nécessaires et indispensables pour maintenir la stabilité éco-

nomique de l'Etat, mais également pour satisfaire les besoins que cet ordre présente: la collecte des revenus de l'Etat comme les impôts, produits, droits et bénéfices avec le respect nécessaire des obligations des particuliers; l'observance des principes constitutionnels que la loi suprême impose en matière agraire; les limitations et modalités de la propriété privée que les propres normes juridiques établissent; et le respect à l'article 3 de la Constitution quant à l'éducation.

Il convient de noter qu'en certains cas il n'est pas toujours facile de distinguer s'il s'agit de facultés discrétionnaires ou de facultés obligatoires. Néanmoins, il est bon de signaler que dans le meilleur des cas, cela dépend du jugement que le Pouvoir Judiciaire porte sur l'action de l'Exécutif pour déterminer -suivant les besoins et la réalité dans lesquels l'Etat et la société se trouvent- si l'administration a effectué des décisions obligatoires, discrétionnaires ou a dépassé le cadre juridique que la Constitution et les lois ordinaires lui ordonnent d'appliquer et de respecter.

L'ADMINISTRATIDN PUBLIQUE AU SERVICE DU DEVELOPPEMENT

Le Besoin d'un concept nouveau en matiere de controle

Document préparé par:
M. Andrés CASO LOMBARDO
et M. Luis GARCÍA CÁRDENAS

1.

Le mot développement intégral signifie pour nous, un processus continu de transformation qui implique la participation de facteurs politiques, économiques, sociaux et culturels, tous étroitement liés entre eux. Ceci favorise la rupture des liens personnels de pouvoir et permet de remplacer plus facilement les structures traditionnelles par des structures institutionnelles. Concevoir le développement en se fondant sur des critères isolés se révèle incomplet et peu satisfaisant.

2.

Le développement politique se traduit par l'intégration interne et le fonctionnement efficace de l'Etat. Une plus grande stabilité des institutions et une plus grande participation des citoyens à la vie publique, tels sont les objectifs immédiats du développement politique dont l'absence produit un manque de légitimité qui peut provoquer des résultats négatifs.

3.

Le développement économique implique plusieurs éléments principaux que certains auteurs ont classés en quatre catégories:

produit et revenus sociaux, occupation, ressources matérielles et commerce extérieur. Le processus de croissance économique se développe en cinq phases: a) l'établissement des conditions préalables nécessaires à l'élan initial au sein de la société traditionnelle. b) l'élan initial par lui-même: c) la consolidation des efforts pour tendre à la maturité, d) la période de haute consommation des masses. e) la période postérieure à l'étape de consommation. Les pays en voie de développement ne peuvent ni ne doivent imiter les pays industrialisés dans leur politique et leurs stratégies de croissance, étant donné la différence de leurs conditions.

4.

Le développement socio-culturel comprend l'élévation du niveau de vie des communautés, ce qui exige la promotion de l'homme en tant qu'être social. Pour ce faire, l'analyse du développement doit comprendre l'étude des tendances démographiques, des structures et des mouvements de la population et de la politique suivie en matière de logements, de santé publique, de sécurité sociale, de communications sociales, d'éducation, de conditions de vie et de travail etc. Certains des concepts énumérés sont

devenus des indicateurs classiques qui permettent de mesurer le degré de développement dans un pays déterminé.

5.

Parmi les différentes politiques stratégiques du développement intégral il faut citer celles qui ont un caractère éducatif, et socio-culturel, celles qui intéressent le bien-être social, la réforme agraire, les politiques fiscales ou monétaires, celles du crédit et de l'industrialisation. Si nous définissons le développement par la formule: transformation plus croissance, nous voyons quel est le rôle que doit jouer l'Etat par l'intermédiaire de son administration qui doit être orientée à satisfaire les objectifs généraux de façon à influencer positivement le processus.

6,

Le rôle dynamique dévolu à l'Etat exige la collaboration de l'administration publique qui, une fois éliminés les problèmes traditionnels de fonctionnement, doit offrir une solution viable et valable pour encourager le développement dans ses grandes lignes. L'administration publique traditionnelle a prouvé son incapacité pour répondre à ces besoins, ce qui a favorisé la synthèse d'un concept qui en fasse un facteur de transformation et de croissance.

7.

Nous concevons qu'une administration publique au service du développement intégral doit être comme un instrument ayant un usage spécifique: la transformation et la croissance équilibrée des secteurs qui participent au développement. Ceci suppose une transformation de l'ensemble des aptitudes et du comportement humains, des procé-

res administratives, et des systèmes et structures institutionnelles qui constituent l'administration publique.

8.

Parmi les principaux comportements et aptitudes humaines, une place préférentielle doit être donnée tant à une politique générale de développement de la main-d'oeuvre du secteur public, qu'à une formation professionnelle permanente, à l'entraînement dans le service et à la recherche.

9,

Les procédés et procédures administratifs jouent un rôle de première importance. Pour le rappeler, il suffit de mentionner: les décisions stratégiques et tactiques, l'application des méthodes du chemin critique et les méthodes de programmation, d'évaluation et de révision, ainsi que l'analyse de quelques systèmes dont les modèles sont classiques dans l'étude de la planification. du budget, des réformes administratives, du personnel, de la comptabilité, des statistiques, des achats, de l'emménagement, des fournitures et de la mécanisation de l'information.

10.

L'étude des structures des institutions de l'Etat, leur analyse opérationnelle, leur légitimité juridique, leur degré de cohérence et de coordination dans le domaine du secteur public, leur degré d'indépendance ou d'autonomie, leur niveau de productivité ou d'efficacité sociale sont, parmi bien d'autres, quelques aspects fondamentaux des tâches qui sont propres à l'administration publique pour arriver au développement intégral, l'encourager et l'orienter.

LES MECANISMES DE CONSULTATION

Pour la préparation des projets de lois et autres textes [uridico-administratifs dans le contexte du pouvoir Exécutif Fédéral

Document préparé par
M.M. Pedro G. ZORRILLA MARTÍNEZ
et José CHANES NIETO

1.

A. Les mécanismes de consultation pour la préparation aussi bien des projets de lois que des autres textes juridico-administratifs du Pouvoir Exécutif Fédéral, existent aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'administration depuis l'apparition d'un mouvement démocratique et d'une conscience politique et administrative qui favorise la participation active des administrés, ces mécanismes peuvent donc être, soit internes, soit externes.

B. Ces mécanismes sont définis soit par la Constitution, des lois, ou des textes administratifs à caractère général ou particulier, soit par la pratique ou la coutume. On peut donc distinguer les mécanismes légaux des mécanismes coutumiers.

Il peut s'agir en outre, de procédés obligatoires de consultation soit de procédés facultatifs, selon que l'autorité est contrainte ou non de s'y soumettre.

2.

MECANISME DE CONSULTATION POUR LA PREPARATION DES PROJETS DE LOIS.

A. Pour la préparation des projets de lois du Pouvoir Exécutif Fédéral, il est de règle de consulter les services concernés

par le projet, soit pour qu'ils le préparent eux-mêmes, soit pour qu'ils présentent les observations qu'ils jugent utile d'émettre à ce sujet.

B. Il est de règle, de plus, de consulter certaines personnes ou certains groupes qui, en raison de leur capacité technique ou de leur représentativité en tant que groupe social, sont invités pour analyser le problème, proposer des solutions ou pour émettre simplement une opinion relative au projet.

La complexité croissante de la vie moderne et la spécialisation qu'elle implique font que les organismes chargés de préparer les projets de lois et de les soumettre au Président de la République, ne sont pas toujours suffisamment compétents pour traiter des divers aspects du projet en question. On trouve donc des exemples de projets préparés par des spécialistes et qui sont par la suite adoptés par le Président de la République, bien que ces projets ne soient pas le fait de l'administration: on peut, à cet effet, citer les projets de réforme à l'article 107 de la Constitution, à la loi Organique du Pouvoir Judiciaire de la Fédération, à la Loi d'Hebees Corpus, qui furent préparés par la Cour Suprême de Justice de la Nation.

On consulte également les représentants

des groupes sociaux, politiques, économiques ou culturels quant aux projets qui les concernent directement, d'une part pour démocratiser les décisions fondamentales de l'administration et d'autre part pour en faciliter l'exécution. Le Projet de la Nouvelle Loi Fédérale du Travail a ainsi été soumis à la considération des travailleurs et des patrons, on peut signaler également le cas relatif à la loi du Patrimoine Culturel de la Nation, qui n'a pas été promulguée en raison de l'opposition de certains particuliers qui voyaient dans le texte de cette loi une atteinte à leurs intérêts personnels.

Les mécanismes de consultation pour la préparation des projets de loi, ont donc pour but de perfectionner ces projets et d'en faciliter l'application, en tenant compte à cet effet, de l'opinion, d'une part, des spécialistes en la matière. et d'autre part des intéressés.

C. l'élaboration des projets de lois implique la réunion de commissions d'études auxquelles participent à la fois les services intéressés et les spécialistes en la matière. Dans tous les cas, il y a par la suite, transmission du projet aux juristes qui lui donneront sa forme définitive.

On peut signaler, parmi les mécanismes légaux de consultation pour la préparation des projets de lois, les exemples suivants:

1. Chaque ministère ou département d'Etat doit élaborer, dans les domaines qui le concernent (Article 20 de la loi des Ministères et Départements d'Etat), les projets de lois du Président de la République.

2. Le Procureur Général de la République, en vertu de la Loi Organique qui le concerne, doit signaler au Président de la République les lois qui violent la Constitution Générale de la République, et lui soumettre les réformes qui s'imposent. Il propose au Président les réformes législatives nécessaires au respect de la Constitution et émet son opinion en ce qui concerne la constitutionnalité des projets qui lui sont soumis par le Pouvoir Exécutif. C'est en tant que conseiller juridique du gouvernement que le Procureur Général de la République fait l'objet de ces consultations.

3. Chaque fois que le Chef du Départe-

ment Agraire le sollicite, le Corps Consultatif Agraire émet une opinion sur les projets de lois en matières agricoles proposés par le Pouvoir Exécutif Fédéral.

3.

MECANISMES DE CONSULTATION POUR LA PREPARATION DES TEXTES JURIDICO-ADMINISTRATIFS.

Ces mécanismes peuvent être, à l'instar des lois, légaux ou coutumiers, internes ou externes, obligatoires ou facultatifs.

La consultation, si elle a lieu au sein du service lui-même, ne présente aucun problème. Dans le cas contraire, c'est-à-dire lorsque le thème traité intéresse plusieurs services, il est de règle de réunir une commission qui est chargée de préparer le projet; il est en effet peu probable qu'une seule division administrative soit en mesure de réunir à elle seule tous les éléments d'appréciation d'un problème déterminé, qu'ils soient juridiques, techniques ou conjoncturels,

On peut, dans le domaine des dispositions juridico-administratives, citer les mécanismes de consultation suivants.

A. Les organes permanents chargés de la préparation de ces textes:

a) les Ministres (Article 92 de la Constitution) devront signer les règlements, les décrets et les arrêtés du Président, qui les concernent, ce qui implique donc la possibilité pour ces Ministres d'émettre leur opinion quant à ces règlements. De plus, l'article 20 de la loi sur les Ministères, stipule que chacun de ces Ministères élaborera les projets de règlements, de décrets, d'accords et d'arrêtés présidentiels, dans les domaines de sa compétence.

b) les Commissions inter-ministérielles permanentes, créées par l'article 23 de la Loi des Ministères et Départements d'Etat, sont chargées d'expédier les affaires faisant intervenir plusieurs ministères ou départements. La "Commission Inter-ministérielle pour l'élaboration des Plans de Développement Economique et Social" a ainsi été créée par un décret publié au Journal Officiel de la Fédération le 2 mars 1962.

c) Le Corps Consultatif Agraire (prévu par l'article 27 de la Constitution) approuve les dossiers qui doivent être soumis à la décision du Président de la République; il révisé et autorise les projets correspondants aux arrêtés que le Président a approuvés il émet ses opinions sur les dossiers d'exécution, et conseille les bureaux chargés d'appliquer les décisions présidentielles quand ils se heurtent à certaines difficultés. A la demande du département, il donne un avis sur les projets de règlement qui sont proposés par l'Exécutif Fédéral, en matière agraire.

d) Les commissions agraires mixtes sont consultées lors de la création de nouveaux centres d'urbanisation et pour tout ce qui concerne les expropriations des terres et des eaux "ejidales" (Code Agraire).

e) Le Conseil Consultatif du District Fédéral (article 69 de la Loi Organique du Département du District Fédéral) émet des avis relatifs aux activités du secteur publique et sur les activités économiques et sociales locales; il propose toutes les mesures qui seraient susceptibles d'en améliorer le fonctionnement, ainsi que l'adoption de certaines réformes et de toute autre mesure dont l'application lui semble nécessaire.

f) Le Procureur Général de la République, en sa qualité de conseiller juridique du gouvernement (qualité qui lui est conférée par l'article 102 de la Constitution) émet une opinion chaque fois qu'un problème est soumis à sa considération comme, par exemple, pour effectuer un prêt sur les fonds de la nation ou dans les domaines techniques et constitutionnels.

g) Le chef du Département des Affaires Indigènes (selon les termes du Code Agraire) présente une opinion concernant les dossiers de restitution de biens communaux, de titularisation et de délimitation des propriétés.

h) Le chef du Département du District Fédéral intervient pour tout ce qui concerne la création de nouveaux centres de population agricole, et en ce qui concerne également les expropriations de terres et eaux "ejidales" sur le territoire du District Fédéral.

i) Le Ministre de la Présidence étudie et

élabore les accords présidentiels quant à leur exécution (article 16, paragraphe 1, L.S.D.E.) ce qui lui permet d'émettre une opinion et en même temps de solliciter d'autres avis.

j) Les services juridiques de chaque Ministère agissent également en tant qu'organismes de consultation à caractère technico-juridique.

B. Les organes de consultation spécialement créés ou convoqués pour préparer un texte précis:

a) Le Conseil des Ministres doit, selon les termes de l'article 29 de la Constitution, donner son accord au Président de la République, afin que ce dernier, ayant reçu l'approbation du Parlement, puisse suspendre les garanties individuelles.

b) Les commissions inter-ministérielles transitoires, réunies par le Président de la République pour résoudre un problème précis, concernant divers ministères ou départements (article 23 de la L.S.D.E.). On peut citer, par exemple, la commission créée pour déterminer s'il était souhaitable d'incorporer la Déclaration Inter-américaine des Droits de l'Homme à la législation fédérale.

C. Les consultations réciproques obligatoires entre les dépendances du Pouvoir Exécutif Fédéral; loi des Ministères et Départements d'Etat.

a) Le Ministère de l'Intérieur consulte le Département du District Fédéral pour tout ce qui concerne la création de centres pénaux, de prisons et autres établissements pénitentiaires (article 2, paragraphe XXV, L.S.D.E.).

b) Le Ministère des Finances, en collaboration avec le Ministère de la Présidence et le Ministère du Patrimoine National, autorise les textes et contrats qui impliquent la création de droits et de devoirs pour le Gouvernement Fédéral et pour le Département du District Fédéral (article 6, paragraphe IX, L.S.D.E.).

c) L'avis du Ministère des finances est sollicité pour tout ce qui concerne les opérations qui impliquent un usage du crédit public (article 6, paragraphe XI, L.S.D.E.).

d) Le Ministère de l'Industrie et du Comercio

merce étudiée, projetée et élaborée, en collaboration avec le Ministère des Finances, les tarifs douaniers et les restrictions relatives aux articles d'exportation et d'importation (article 8, paragraphe III, I.S.D.E.).

e) Le Ministère de la Présidence rassemble les données fournies par tous les départements de l'Exécutif Fédéral, les organismes décentralisés et les entreprises à participation d'état, dont il a besoin pour élaborer le plan général de dépenses d'investissements publics, ainsi que pour l'élaboration des programmes spéciaux décidés par le Président de la République (article 16, paragraphe II, I.S.D.E.).

f) Le Ministère de la Présidence assure la coordination des programmes d'investissements des divers organismes de l'administration publique et étudie les modifications qui doivent leur être apportées, (article 16, paragraphe IV, I.S.D.E.); il consulte, à cet effet le ou les organismes intéressés.

g) Le Ministère de l'Industrie et du Commerce oriente, contrôle et dicte les mesures et les normes techniques qui permettront aux divers ministères et départements d'Etat de créer leurs propres services spécialisés de statistiques (article 24, I.S.D.E.).

h) En général chaque ministère a l'obligation de transmettre toute information nécessaire et de prêter une aide technique aux autres ministères chaque fois que ces derniers lui en font la demande (article 3', I.S.D.E.).

D. Services au sein d'un même ministère.

Les règlements internes des Ministères et des Départements d'Etat établissent des mécanismes de consultation entre les organismes qui les composent.

E. Consultations adressées à des organes politiques.

a) Les gouverneurs des états et territoires doivent approuver ou modifier les rapports des commissions agraires mixtes, avant que les dossiers ne soient transmis à l'Exécutif Fédéral qui prendra la décision définitive.

b) Les gouvernements des états doivent être consultés par le ministre de l'Intérieur

avant que celui-ci puisse donner l'autorisation d'ouvrir de nouveaux établissements destinés au culte.

c) Les gouvernements des états et territoires donnent leur avis sur les dossiers relatifs à la création de nouveaux centres de populations agricoles ou relatifs aux expropriations des terres et des eaux "ejidales",

d) Les gouvernements des états doivent donner leur accord au Ministère de l'Intérieur pour que de nouveaux centres pénaux, prisons et autres établissements pénitentiaires soient créés (article 2, paragraphe XXV, I.S.D.E.).

F. Participation des administrés:

a) Le Pouvoir Exécutif Fédéral se charge de résoudre les problèmes qui, dans le domaine des limites des terres communales, opposent deux ou plusieurs centres de population; la résolution de ces problèmes n'étant définitive et irrévocable qu'après consultations des intéressés et accord de leur part (article 27, paragraphe VII, de la Constitution).

b) Le Président de la République écoute en privé, tout fonctionnaire judiciaire, avant de demander aux chambres la destitution de ce dernier, et ceci afin de pouvoir juger du bien fondé de la demande formulée à cet effet (Article III de la Constitution).

c) Les commissions nationales du salaire minimum et de répartition des bénéfices, dans lesquelles participent les représentants des travailleurs et des patrons (article 123 de la Constitution, paragraphe VI et IX), consultent les commissions correspondantes établies dans chaque état de la Fédération.

d) Le Ministère des Ressources Hydrauliques organise et dirige, avec l'intervention des usagers, l'exploitation des systèmes nationaux d'irrigation (article 12, paragraphe XII, I.S.D.E.).

G. Modalités qui ne sont fixées ni par la Constitution ni par les lois.

Il existe des mécanismes de consultation qui, bien que n'étant pas prévus par une disposition de la Constitution ou par un texte de loi, sont d'usage courant:

a) Les commissions réunissant des membres de l'Exécutif et des représentants des deux autres pouvoirs afin de préparer un texte particulier.

b) Des groupes sociaux, économiques, politiques ou culturels sont consultés quant aux décisions qui les concernent.

e) les gouvernements des états sont consultés pour toute décision qui les concerne.

d) On sollicite le conseil de la jurisprudence pour l'élaboration d'arrêts juridico-

administratifs dans le but de respecter le **droit de l'habeas corpus, ou d'éviter un appel à ce droit.**

4.

les résultats, les conséquences, le degré réel **d'application et la** classification définitive des divers procédés de consultation **pourraient faire** l'objet d'une discussion, **en prenant en considération les exemples antérieurement cités.**

UTILISATION DES SYSTEMES D'INFORMATION DANS LE PROCESSUS DE PRISE DE DECISION DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Document préparé par
Mlle Elvira AVALA S VILLARREAL
et M. Alejandro POSADAS ESPINOSA

Le développement de l'administration publique au cours des dernières décennies n'est que le reflet du développement accéléré du Mexique et de l'intervention croissante de l'Etat dans ce développement. Malheureusement la complexité croissante des problèmes posés par cette évolution n'a pas entraîné une utilisation généralisée des techniques que le progrès scientifique et technologique offre pour arriver à des solutions rationnelles.

La méthodologie scientifique et technologique doit jouer un rôle toujours plus important quant à la gestion des institutions publiques, et en particulier dans le domaine de la prise des décisions, où il est indispensable de réduire au minimum les risques qu'impliquent l'absence ou l'insuffisance d'une connaissance certaine et opportune de tous les facteurs déterminants.

La prise des décisions, qui suppose un choix permanent entre plusieurs alternatives afin d'atteindre les objectifs prévus, implique nécessairement que les personnes qui interviennent au cours de ce processus puissent disposer des éléments suffisants pour identifier les phénomènes ou les situations qui se présentent, grâce à l'information nécessaire présentée au moment opportun, et à leur représentation sous forme de modèles

facilitant l'analyse, pour en assurer la direction et le contrôle.

Par conséquent, un processus adéquat de prise de décision dans le domaine de l'administration publique doit reposer sur des systèmes qui saisissent, enregistrent et analysent l'information de façon continue.

Cet objectif peut-être obtenu par l'intégration des systèmes d'information qui constituerait un moyen planifié pour fournir aux administrateurs et aux responsables des différents niveaux de l'organisation, l'information dont ils ont besoin dans les domaines de la planification, de l'organisation, de l'exécution et du contrôle.

L'intégration des systèmes d'information doit tenir compte d'un ensemble complexe de facteurs techniques et économiques attachés à chacun des éléments du système. En particulier le projet d'un système d'information en ce qui se réfère à son aspect humain, à son équipement d'ordinateurs et de la banque même de l'information existante, doit faire l'objet d'un examen poussé qui assure que la définition des besoins d'information, aussi bien spécifiques que globaux de l'ensemble administratif, constitue la base même de ce projet.

En marge de ce qui vient d'être énoncé, une utilisation plus poussée de l'information,

et par conséquent des moyens offerts par l'informatique dans le processus de prise de décision, pose le problème de la nécessité d'opérer des modifications dans des domaines comme ceux de l'organisation, de l'adaptation et de la formation des travailleurs de la délimitation des aires de responsabilité, et surtout, dans le domaine de l'intervention de l'administrateur dans un tel processus.

Le secteur public, en tant qu'élément moteur de la croissance économique, doit faire en sorte que les systèmes d'information soient utilisés de la façon la plus efficace possible, grâce à une attitude positive de la part du secteur humain, à l'utilisation d'instruments adéquats et à l'interrelation efficace des systèmes d'opération. C'est seulement de cette façon que l'on pourra obtenir l'intégration de l'information aux niveaux institutionnels, sectoriels et nationaux, quant aux différents aspects techniques, économiques et sociaux, assurant ainsi la coordination entre les différentes institutions

et l'orientation du processus global de prise de décisions sur des bases objectives.

(AS PRATIQUE)

Au-delà de l'action gouvernementale et de la prestation de services, le gouvernement d'une communauté urbaine a comme fonction de construire et de maintenir en état les travaux publics.

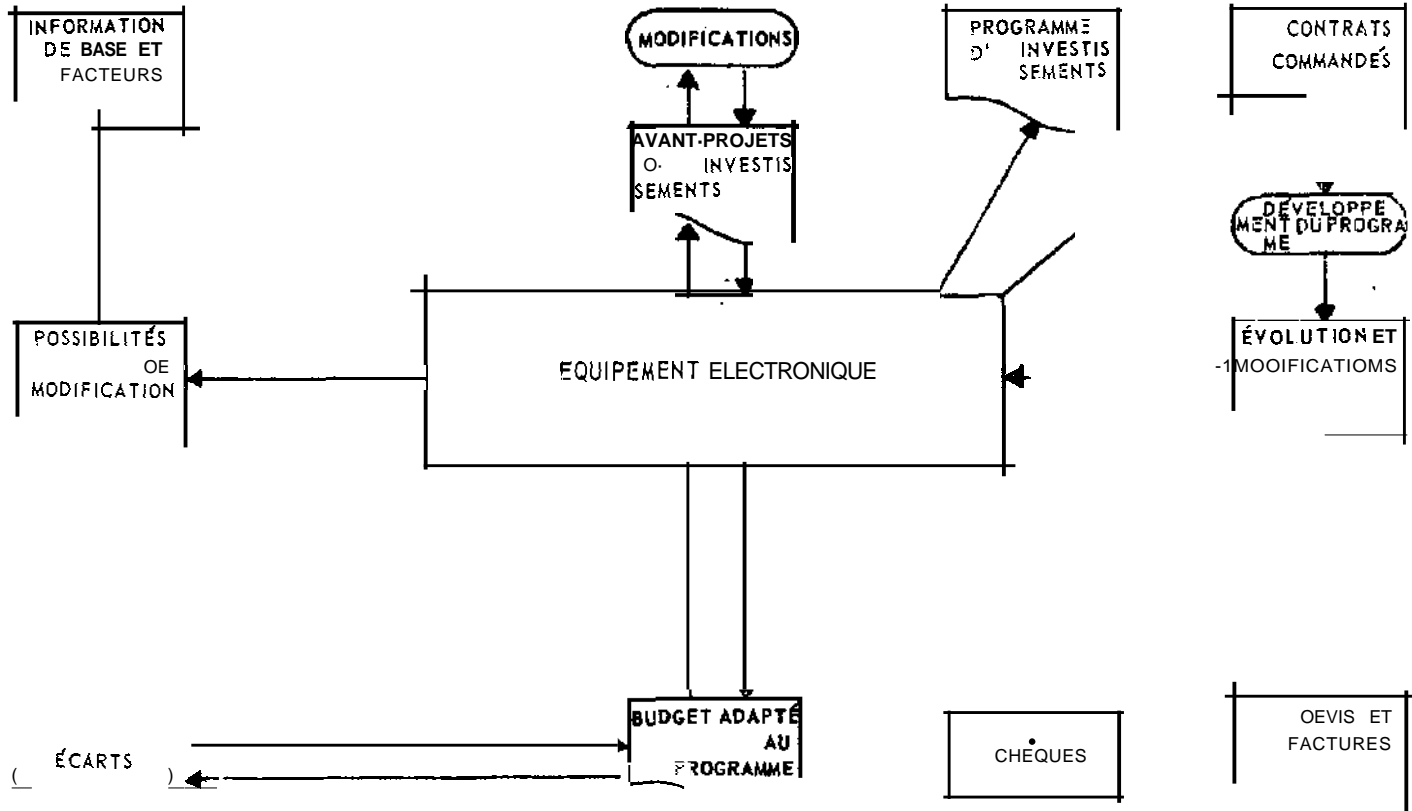
Pour remplir cette fonction, le gouvernement urbain est responsable de la planification, de l'exécution et du contrôle du programme d'investissements qui permette la meilleure utilisation de la main d'œuvre, du matériel et des ressources économiques dont il dispose, pour répondre à la demande des travaux publics.

En ce qui concerne la structuration d'un système d'information qui facilite la prise de décisions dans ce cas précis, on trouvera en-joint un tableau descriptif et un diagramme relatif au traitement des données prises en considération par l'intermédiaire d'un ensemble électronique.

ELEMENTS D'UN SYSTEME D'INFORMATION POUR LA PRISE DE DECISIONS EN MATIERE D'INVESTISSEMENTS AUX TRAVAUX PUBLICS DANS UNE COMMUNAUTE URBAINE

Analyse des données socio-économiques	Détermination des besoins	Planification	Program. matian	Exécution	Contrôle
Milieu Géographique	Veles de communication Espaces vens Sales de clases par ntveaux d'enseignement Approvisionnement de biens de consommatlons		URBANISATION Travaux de vcirle Asphahage Eclairage Pares et [erdins		
Main d'oeuvre	Sotns médico-chirurgicaux et hospptellere Inhumations Intégration corrnnunefe Protection des mineurs el des vtetllerds toisirs Prestations de aervrcee Acüon ctvtcue Consomrnefion [oumelfére des habitants Ecculement des eaux noires el des pluies	Définition des objeclfifa Eveluation des movens Détermination de cotus sur le bese des spécielstatlens Choix entre diverses alternatives	CONSTRUCTION Ecoles Marchés Hôpitaux Cirnatieres Unités de développement communal unfts de protectlen scieie Ensembles epcrttfe Centres récréatifs Edifices edmtnlstretffs Monuments	Sélección des edjudiceteires el des focrnisaeurs Etebljsserment des com-ete et des commandes Controle de l'évolution des teeveux Actertsetlen des devis ct des factures Reglement des edjudicetelres et des tcumlsseurs	Mesure des Résultets Analyse des Ecarts Révision des prévisions
Strueture sociale			AlIMENTATION D'EAU POTABLE Sources Conduües Réseaux de dlstrlbutlon		
Strueture Economique			DRAINAGE Réseaux d'esset- nlissement Collecteurs Eveeuateurs		

PROCESSUS DE CONTROLE DES INVESTISSEMENTS EN TRAVAUX PUBLICS
DANS UNE COMMUNAUTE URBAINE



LES NIVEAUX ET LES DOMAINES DE DECENTRALISATION POUR LA PRISE DE DECISIONS ET LE ROLE ASSUME PAR LES SYSTEMES D'INFORMATION

Document préparé par
M. Miguel DUHALT KRAUSS

1.

La prise de décisions aux divers niveaux de l'administration publique.

Le problème de la décision est étroitement lié au problème de la délégation de l'autorité, puisque l'autorité implique le droit de prendre des décisions et de faire en sorte qu'elles soient appliquées.

L'autorité absolue du Pouvoir Exécutif Fédéral Mexicain repose sur son titulaire, le Président de la République. A l'égal de tout organisme administratif, dans l'Administration Publique Mexicaine, une partie de l'autorité fait l'objet d'une délégation d'un niveau à l'autre au fur et à mesure que l'on descend l'échelle hiérarchique.

Conformément à notre législeton, le titulaire du Pouvoir Exécutif Fédéral, ne peut déléguer à ses ministres, aux Chefs des Départements autonomes, et aux Directeurs des Organismes Décentralisés que certains pouvoirs administratifs non discrétionnaires, pour certains cas et domaines bien déterminés. Les ministres peuvent à leur tour, déléguer une partie de ces pouvoirs à des fonctionnaires subalternes à condition que ces pouvoirs ne soient pas discrétionnaires, établis par décret. Certaines dispositions spéciales, comme dans le cas, par exemple,

de l'exercice du budget, établissent les limites du niveau auquel la délégation de certaines facultés peut être autorisée par les ministres.

La nécessité de définir la limite de l'Autorité pour la prise de décisions, Afin d'obtenir une certaine efficacité administrative, il est souhaitable que tout fonctionnaire soit informé avec précision des limites de son autorité, c'est-à-dire qu'il sache quelles sont les décisions qu'il peut prendre sans consulter qui que ce soit, quelles sont celles pour lesquelles il doit préalablement demander un avis et qui doit il consulter, quelles sont celles qu'il doit prendre en commun et avec qui. Cela évite que certaines décisions ne soient pas prises au moment opportun, qu'elles soient prises de façon contradictoire ou qu'elles débordent sur d'autres domaines d'autorité.

Dans le domaine de l'Administration publique, cette nécessité devient primordiale, étant donné que chaque citoyen doit être informé du type de décisions qui peuvent être prises par les fonctionnaires subalternes.

D'autre part, une centralisation de toutes les décisions aux niveaux le plus élevés, en plus de les paralyser, pourrait également aller à la rencontre des règles d'efficacité administrative suivantes:

- a) L'autorité doit pouvoir être déléguée en même temps qu'on assigne une responsabilité.
- b) Les décisions doivent être prises le plus près possible du lieu de l'action.
- c) La haute autorité établit les politiques générales; les pouvoirs intermédiaires les appliquent.

Malheureusement, dans l'Administration Publique Mexicaine, cette autorité qui est déléguée aux niveaux inférieurs n'est pas toujours déterminée de façon précise et fait rarement l'objet d'un texte écrit qui préciserait les limites de la délégation. Il serait souhaitable d'étudier les avantages d'utiliser certains instruments administratifs, tels que "la charte de limite de l'autorité" qui préciseraient les termes de cette délégation, indépendamment des instruments juridiques qu'il serait nécessaire de formuler.

2.

Les aires de décentralisation dans la prise de décisions.

Au Mexique, comme dans la plupart des pays, l'Etat a été obligé de créer une aire de décentralisation qui est connue sous le nom de secteur "parapublic". Ce secteur englobe les organismes "décentralisés" et les Entreprises à participation de l'Etat. L'ensemble du secteur centralisé et du secteur décentralisé constitue ce que l'on appelle le "secteur public".

De telles entreprises et de tels organismes ont à leur charge la réalisation des tâches que l'Etat a considérées de son ressort, et nécessaires pour accélérer le développement en fonction d'une justice sociale; l'action de ces organismes doit être déterminée par la politique du Gouvernement. Néanmoins, ils ont besoin de plus d'indépendance, de plus de liberté et d'une plus grande souplesse dans leur action pour réaliser efficacement les objectifs qu'ils doivent atteindre, que les organismes du gouvernement central bien que l'Etat doit conserver certains contrôles déterminés.

Les procédures les plus couramment utilisées par l'Etat Mexicain pour s'assurer de l'application de la politique du Gouverne-

ment dans la prise des décisions au sein de ces organismes sont les suivantes:

- a) Le Président de la République nomme les directeurs des organismes décentralisés et discute régulièrement avec eux quant aux décisions à prendre, soit personnellement, soit par l'entremise des Ministres d'Etat du domaine de compétence correspondant, auxquels il délègue ce pouvoir.
- b) Le Président de la République ou le Ministre d'Etat compétent nomme, soit l'ensemble, soit une partie des membres du Conseil d'Administration des entreprises à participation de l'Etat (et des organismes décentralisés qui en sont dotés). Ces membres sont généralement recrutés parmi les hauts fonctionnaires des ministères d'Etat.
- c) Certaines décisions stratégiques, celles qui ont trait aux investissements et au budget par exemple, doivent faire l'objet d'une approbation préalable provenant de certains services de l'Exécutif. (Exemple: le Ministère des Finances et le Ministère de la Présidence).
- d) Le système d'information dont dispose le gouvernement central pour prendre les décisions qui déterminent la politique de ces organismes, repose essentiellement, en plus des accords passés avec l'Exécutif et de la participation des fonctionnaires de ce Pouvoir aux conseils d'Administration, sur les rapports et les comptes rendus que ces organismes sont tenus de présenter et sur l'Inspection administrative dont ils pourront faire l'objet de la part du Ministère du Patrimoine National.

3.

Différents types de systèmes de traitement de l'information pour la prise de décisions.

Afin de parler du rôle que jouent les systèmes de traitement de l'information dans la prise de décisions, il est utile de se référer aux différents types de systèmes utilisés dans l'Administration Publique Mexicaine.

On identifiera ces systèmes par les initiales les plus connues de la terminologie anglo-saxonne en signalant à l'avance que ces dénominations sont purement conventionnelles.

a) Conformément aux différentes méthodes utilisées pour le traitement de l'information, on peut établir les groupes suivants:

I. M.D.P.S. (Manual Data Processing Systems) c'est-à-dire les systèmes manuels ou ceux qui utilisent des instruments élémentaires, mécaniques, électriques ou électroniques pour traiter l'information (machines à additionner, machines à calculer, machines de comptabilité, etc...)

Certains organismes de l'Administration Publique Mexicaine utilisent encore ces systèmes élémentaires.

II. E.D.P.S. (Electronic Data Processing Systems) c'est-à-dire tous les systèmes qui traitent l'information par ordinateur, sans établir de relations avec les autres informations propres à chaque élément de l'organisme. Ces systèmes supposent en plus que l'information de base est élaborée par des méthodes traditionnelles mais traduite en un langage-machine, ou que les deux étapes se déroulent simultanément.

Une importante partie de nos organismes publics utilisent déjà ces systèmes sans toutefois en faire un usage généralisé.

III. I.D.P.S. (Integrated Data Processing Systems). Identiques aux systèmes connus par les initiales G.I.S. (Generalized Information System), ce sont ceux qui permettent de traiter l'ensemble de l'information à partir d'une banque centrale de données, ce qui permet en plus d'éviter la production et la manipulation répétées

de la même information dans les différents services, de relier les informations étant donné que toute décision concernant l'un des services agit et se répercute sur les autres. Certains organismes mexicains ont commencé à élaborer des projets pour l'installation de ces systèmes.

b) Le traitement de l'information peut aller à la prise des décisions à deux niveaux essentiels.

1. Au niveau des opérations de routine de l'organisme administratif. Quand le système d'information tend à automatiser la manipulation de l'information et à aboutir à la prise de décisions routinières, à établir de véritables "procédés de décisions programmées", ce système est connu sous les initiales A.D.P.S. (Automatic Data Processing System).

Au stade plus élevé de perfectionnement de ce système la source des informations est uniquement sensible à la machine. Ces systèmes ont déjà été employés de façon exceptionnelle dans certains services de l'Administration mexicaine.

II. Au niveau de la prise des décisions stratégiques aux échelons supérieurs: à ce niveau, on introduit ce que l'on peut appeler "les processus de décisions non programmées" que ce soit en raison de la nature stratégique des décisions ou en raison de l'impossibilité de prévoir ces décisions (fixation des buts et des objectifs, détermination des politiques, cas exceptionnels non inclus dans le système routinier, etc...) Ce système est communément appelé M.I.S. (Management Information System). C'est sur ce type de systèmes que se concentre généralement l'intérêt des hauts fonctionnaires.

NOTE 5 POUR UN MODELE ANALYTIQUE DE LA DECISION DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Document préparé par
M. Fernando SOLANA

Insistant Simon, nous pouvons dire que décider c'est choisir entre deux ou plusieurs possibilités d'agir. Ce choix peut être conscient ou inconscient.

Par décision administrative, on entend toute décision liée à la création ou la direction d'une organisation -c'est-à-dire- celle d'un groupe humain créé consciemment pour atteindre certains objectifs.

Celui qui prend une décision administrative le fait sous l'emprise de quatre groupes de facteurs:

- 1) *Les facteurs liés à son égo*, à la structure interne de sa pensée, à ses réactions émotionnelles et rationnelles en face des faits, à ses intérêts personnels (conscients et inconscients).
- 2) *Les conditions particulières de l'organisme* qu'il dirige, ses objectifs et la structure de son organisation.
- 3) *Les facteurs qui lui sont étrangers ainsi qu'à l'organisation*. Dans le domaine de l'administration publique, ces derniers sont particulièrement importants: les autres institutions gouvernementales, les autres pouvoirs (législatif et judiciaire par exemple), les groupes de pression de tout genre (syndicats, organisations religieuses,

associations d'hommes d'affaires, etc.) et même les pressions dues à certains pays étrangers.

- 4) *L'analyse objective et rationnelle des faits* destinée à atteindre de la manière la plus efficace qui soit les buts que s'est fixés l'organisation. (Dans l'administration publique, comme nous le verrons plus loin, il arrive parfois que la préoccupation de trouver la solution à des conflits d'intérêts devienne prédominante au préjudice du critère d'efficacité. Néanmoins, tout bon administrateur public qui se voit obligé de résoudre ce genre de conflits plus politiques qu'administratifs, essaiera toujours de leur trouver la solution la plus efficace qui soit).

Pour le premier groupe de facteurs (qui est en rapport étroit avec l'étude du comportement humain) l'homme décide en fonction de son "libre arbitre": en fait, il décide en fonction des caractéristiques psychosomatiques qui lui sont personnelles.

En ce qui concerne le second et le troisième groupe de facteurs, l'homme décide sous la pression de facteurs externes qui ne répondent pas davantage à une attitude rationnelle et objective. Quant au troisième

groupe, il présente une importance primordiale dans l'administration publique où les facteurs politiques se mêlent aux facteurs administratifs qu'ils influencent constamment. Dans ce domaine précis on peut trouver un très grand nombre de points de contact entre les faits politiques et les faits administratifs.

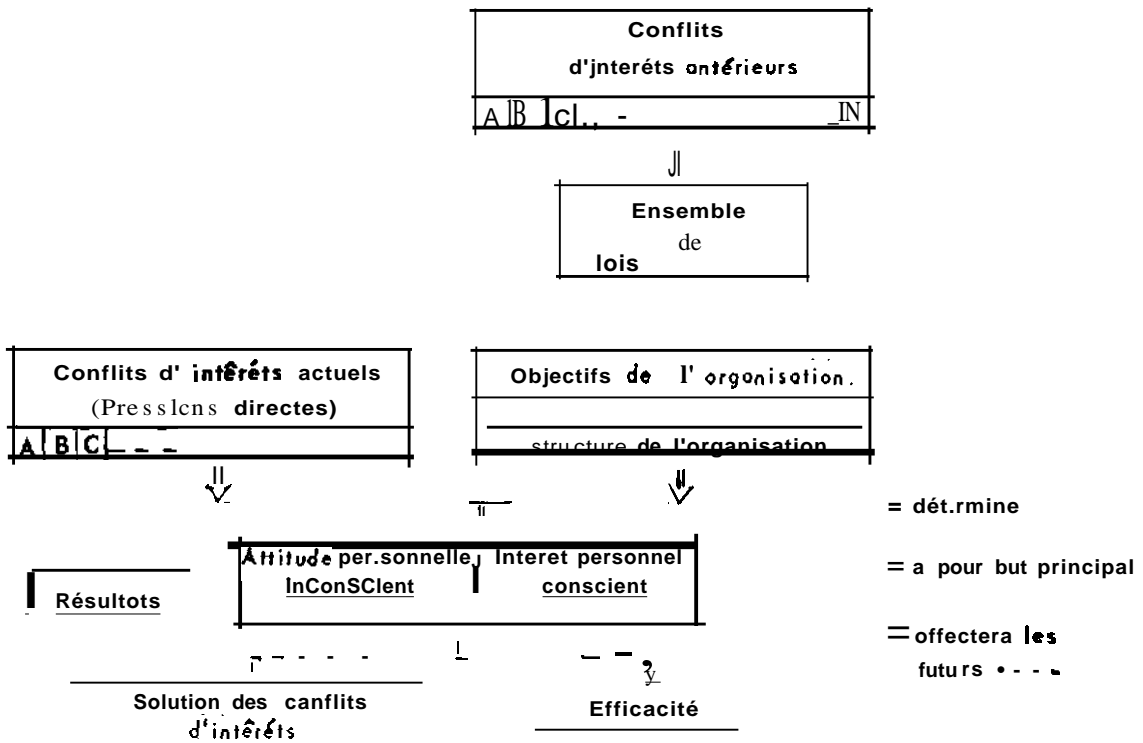
Bien que l'analyse purement mécanique de la prise de décisions suggère que celle-ci devrait toujours être le résultat d'une analyse des faits et d'un choix de l'action qui soient rationnels, il est certain qu'un grand nombre des décisions prises par l'administration publique sont influencées par les trois premiers groupes de facteurs que nous avons signalés.

Nous présentons ci-dessous un schéma qui essaye de montrer sous une forme

condensée les facteurs qui limitent la rationalisation des décisions en fonction de leurs objectifs, tels que le cas se présente dans l'administration publique.

Il serait souhaitable que les modèles de systèmes d'information destinés à orienter la prise de décision dans des conditions optima en fonction des objectifs spécifiques prennent en compte l'ensemble des facteurs qui affectent la décision. Si tel n'était pas le cas, on travaillerait, comme cela est fréquent, en se basant sur des modèles logiques mais simplistes des conditions optima, ignorant la réalité consciente de celui qui décide et, surtout, l'ensemble des conflits d'intérêts qui affectent en permanence ceux qui sont appelés à prendre des décisions au sein d'une administration publique.

SCHEMA DE LA DECISION DANS UNE ADMINISTRATION PUBLIQUE



LES PROBLEMES DE LA PLANIFICATION REGIONALE AU MEXIQUE

Document préparé par M. Gustavo ESTEVA

La programmation régionale n'implique pas un système autonome ou tout un mécanisme spécial de programmation mais plutôt des modalités précises qui s'intègrent aux efforts généraux de programmation du développement. Un organe national de planification peut, soit orienter ses recherches sur la base de critères régionaux, soit prendre en considération les caractères régionaux qu'ils solent afin de les intégrer à ses objectifs généraux. De même, un organisme régional de planification peut, d'une part, concentrer ses efforts sur les problèmes de la région qui lui correspond, sans prendre en compte d'autres considérations, ou, d'autre part, faire reposer ses travaux sur des critères plus amples, incorporant à ses projets des aspects provenant du développement national et des différences régionales.

Cela prouve que l'existence même de la programmation régionale ne dépend pas du niveau administratif ou du mécanisme institutionnel de programmation, mais plutôt de l'orientation qui lui est donnée, et cela à chacune de ses phases, niveaux ou mécanismes de fonctionnement.

Ainsi conçue, la programmation régionale au Mexique se heurte à deux grands groupes de contraintes: d'une part, celles qui sont la conséquence directe du manque de coordination au sein des organes même

de programmation; et d'autre part, celles qui résultent des ententes de ratlonelrré sur lesquels repose la programmation régionale proprement dite.

Les graves déséquilibres régionaux dont souffre l'économie du pays, se font sentir à **chaque** niveau du secteur public, bien qu'un effort de correction ait été tenté pour les réduire. soit par une action propre du secteur public, soit en essayant d'orienter le secteur privé. Néanmoins, l'absence d'un système national de planification, d'oment structuré et doté de moyens opérationnels d'action, a permis que les efforts se réalisent d'une **façon** désorganisée sinon contradictoire. Ce phénomène peut s'observer à tous les niveaux, qu'il s'agisse de la fédération, des états ou des municipalités. Dans le secteur public fédéral, bien que l'on ait fait d'énormes efforts pour inclure des **critères** régionaux aux projets de développement national. ainsi que pour préciser le contrôle des investissements publics qui correspondent à ces projets régionaux, les programmes opérationnels des ministères d'Etat et des organismes décentralisés reflètent l'idée que se font du développement les responsables de ces services, conceptions qui peuvent ou non tenir compte des problèmes régionaux et qui, même lorsqu'elles sont prises en considération, ne reposent pas sur les mêmes critères ou informations.

Il résulte de cette situation que le développement d'une région peut à la fois être **stimulé par un programme public, et être ralenti par un autre, ce qui aboutit à une neutralisation des efforts provoquant un gaspillage important des moyens disponibles.**

Si ce manque de coordination affecte **très sérieusement les activités de programmation régionale, il ne semble pas être en mesure d'expliquer pleinement l'impuissance des pouvoirs publics à freiner l'aggravation des déséquilibres régionaux au cours des dernières décades, bien que la lutte contre ce déséquilibre ait été déjà explicitement signalée.** Il semble plutôt que cette aggravation a découlé de l'effacement de cet objectif de **politique économique, en faveur d'un autre objectif considéré comme prioritaire. Le besoin d'augmenter la production à un rythme accéléré a fait reposer fondamentalement la politique d'investissements publics sur des critères d'efficacité semblables, en bien des points, aux critères utilisés dans les entreprises privées.** C'est ainsi que la majeure partie de l'investissement a été concentrée sur les "pôles de développement" visiblement plus intéressants du point de vue de la **rentabilité de l'investissement, aggravant ainsi le déséquilibre existant.** Il est évident que, **dans de telles conditions, l'économiste du pays se voit enfermé dans un double cercle vicieux: d'une part les "pôles sous-développés", du fait de leur retard n'ont pu intéresser l'initiative privée, ce qui a augmenté l'écart existant par rapport aux "pôles de développement de pointe" et les a maintenus dans la même condition: d'autre part, la limitation des crédits publics disponible pour les investissements a exigé un rendement maximum de ces derniers; or, cette recherche du rendement maximum a dirigé automatiquement les capitaux vers les zones les plus développées qui, en les stimulant, a augmenté ainsi le retard des "pôles sous-développés" et donc a rendu plus difficile encore l'introduction des capitaux dans les centres dévalorisés.**

Ce critère de rationalité qui caractérise les investissements, constitue sans aucune doute l'obstacle principal au progrès de la pro-

grammation régionale. Bien que le problème ait été amplement discuté dans le pays, et que les conditions mêmes de l'évolution économique aient déterminé la nécessité de faire de la correction des déséquilibres régionaux un objectif prioritaire de la politique économique nationale, en rejetant au second plan l'accroissement de la production, les difficultés techniques et administratives ont, [jusqu'à présent], empêché en pratique la réalisation de cet objectif prioritaire. En effet, les techniques existantes pour le choix et l'étude des plans de la planification en général, reposent essentiellement sur des critères d'efficacité qui ne sont pas applicables. Hors de cette conception de rentabilité économique, la théorie et la technique n'offrent [jusqu'à présent] que des considérations qualitatives qui ne sont guère utiles qu'à une étude de cabinet ou à des recherches spéculatives, mais en général, étrangères aux nécessités concrètes des travaux de programmation. En dépit des préconisations des mathématiciens à ce sujet, il semble évident que les préoccupations de [justice sociale] ne peuvent être utilisées comme variables opérationnelles dans l'étude de la rentabilité des investissements.

En résumé, une vue générale de la programmation régionale au Mexique met en relief le fait que les efforts qui ont été faits [jusqu'à présent] pour essayer d'essimer ces programmes à l'activité du secteur public ont été freinés par les problèmes dont nous venons de parler. Pour ce qui est des critères de rationalisation, le problème a déjà été posé et un essai a été fait pour obtenir une coordination plus effective entre les divers pouvoirs publics- bien qu'il reste beaucoup à faire dans ce domaine, on peut déjà entrevoir certaines solutions. Aux difficultés opérationnelles et aux critères de rationalisation il faut ajouter les écueils techniques et l'absence, [jusqu'à ce jour, d'une] méthodologie appropriée, aux procédés bien définis, qui permettrait d'ignorer les ententes d'efficacité et donner naissance à de nouvelles formes de rationalité dans l'organisation des pouvoirs publics et dans l'orientation de la politique de l'initiative privée, afin de corriger les déséquilibres régionaux.

LA PLANIFICATION SECTORIELLE AU MEXIQUE

Document préparé par
M. Arturo del CASTILLO

Les caractéristiques de l'économie mixte qui prédomine au Mexique, imposent des conditions spéciales pour la planification des différents secteurs qui constituent l'appareil de production national. C'est ainsi que dans les secteurs de production des biens ou des services totalement contrôlés par l'Etat (hydrocarbures, électricité, chemins de fer, télécommunications, etc.), il est possible d'élaborer des programmes de développement parfaitement définis et qui permettent d'atteindre des buts spécifiques et en rapport avec le développement général du pays. Dans d'autres secteurs, où l'Etat participe de façon importante, et souvent décisive, (sidérurgie, charbon, transports aériens, production des engrais, etc.), il est possible d'établir des programmes de développement et d'inciter les entreprises privées à se joindre à l'effort commun pour atteindre des objectifs spécifiques. Enfin, il existe des secteurs où la participation du capital privé étant majoritaire ou absolue, l'Etat ne peut influencer que de façon indirecte sur la programmation ou l'orientation des ressources au moyen des divers instruments que lui fournit la politique économique (politique du crédit, des tarifs douaniers, politique fiscale, contrôle des prix, contrôle quantitatif sur les importations, etc.).

L'intervention de l'Etat dans l'économie du Mexique est décisive. Toutefois, il lui manque un plan de développement bien intégré à l'échelle nationale, ce qui produit parfois certains déséquilibres ou "embouteillages" dans le développement. Par ailleurs, cette absence de plan a provoqué en certaines occasions, que les objectifs proposés pour les différents secteurs soient incohérents ce qui causa la perte de ressources en investissements inutiles ou en travaux qui ne sont pas prioritaires, pertes d'autant plus grandes si l'on compare les bénéfiques ou l'effet moteur qu'auraient produit ces investissements s'ils avaient été appliqués à d'autres secteurs ou à d'autres activités. En dépit de toutes ces difficultés, l'économie nationale s'est développée au cours de ces dernières décades selon un rythme dont le taux de croissance appartient aux plus élevés du monde. Il est évident, cependant, que l'on est en droit de se poser la question, à savoir: le pourcentage de croissance du produit national n'aurait-il pas atteint un taux supérieur si l'on avait disposé d'un plan de développement intégral qui aurait permis de réduire sensiblement la perte de ressources ou leur emploi non approprié en l'absence des étapes de développement

atteintes et du degré d'intégration économique obtenu?

Jusqu'au présent, l'Etat contrôle les investissements publics dont il détermine les priorités, et grâce aux instruments dont il dispose en politique économique, il peut également orienter les investissements privés. Cependant, les buts à atteindre n'étant pas définis clairement pour les secteurs ou l'investissement privé est déterminant, ces instruments n'ont pu être utilisés que d'une façon générale et non spécifique. En outre, lorsque les investissements privés sont plus importants que les investissements publics, il est parfois difficile d'appliquer efficacement les programmes signalés pour les secteurs publics.

Les caractéristiques de la planification des secteurs contrôlés par l'Etat sont très différentes de celles qui correspondent aux secteurs où l'investissement privé est majoritaire car, tandis que dans ces derniers, il s'agit surtout de faire fructifier au maximum le capital, dans les secteurs contrôlés par l'Etat, il s'agit surtout d'obtenir un bénéfice

économique et social maximum pour la communauté, et d'encourager le développement économique. C'est pourquoi, contrairement à ce qui arrive avec les investissements privés, l'Etat ne tiendra pas compte du fait que des investissements ne soient pas rentables si leur but consiste à équilibrer le développement par secteurs, encourager l'expansion des activités économiques d'une région ou à favoriser des groupes d'habitants économiquement faibles, etc. En outre, conformément à la politique publique adoptée ces dernières années, le développement des secteurs où les investissements publics sont prédominants se distingue par une stabilité des prix pour leurs produits ou services, en dépit du processus inflationniste qu'engendre le développement.

Pour conclure, il convient de noter que la planification des secteurs contrôlés par l'Etat se fixe pour but la satisfaction de la demande interne dans sa totalité, même lorsque pour ce faire, l'Etat doit réaliser des investissements peu rentables.

LE PROCESSUS DES DÉCISIONS AU NIVEAU LOCAL

Document préparé par
M. Ignacio P. CHARDO

Av Mexique, en ce qui concerne la procédure administrative dans le secteur public répondant aux besoins locaux, on a pu observer que les décisions qui orientent la majeure partie de l'action publique, sont prises dans des centres situés très loin des lieux où surgissent les problèmes à résoudre et où se présentent les besoins à satisfaire. Ceci empêche parfois que les décisions prises soient satisfaisantes. Quant aux centres de décisions situés près des problèmes à résoudre, il leur manque souvent les ressources suffisantes pour exercer une influence et orienter les programmes publics fondamentaux et, ce qui est plus important encore, il leur manque les possibilités techniques qui leur permettraient d'identifier les problèmes et leurs solutions.

Pour tout ce qui a trait à l'administration publique fédérale, le problème se caractérise dans un sens par l'absence d'un système d'information et de communications approprié qui permette de présenter les problèmes et les besoins aux centres de décision les plus élevés et, dans l'autre sens de transmettre les objectifs, politiques et mesures décidés aux centres opérationnels. Les efforts de décentralisation qui ont permis, d'une façon importante de remédier à ces inconvénients, ont, en contrepartie, provo-

qué la dispersion des décisions, affaiblissant ainsi les systèmes d'information et de communications.

Si ces problèmes peuvent être observés dans les rapports entre le secteur public fédéral et les organismes décentralisés, on les voit également surgir de façon très marquée au sein même de chaque organe administratif. Les progrès réalisés dans le domaine de l'orientation générale de la politique du développement n'ont pu être transmis suffisamment quant à leur application, aux diverses régions qui constituent le pays. Naturellement, de nombreuses mesures ont été prises pour y parvenir. Au cours de ces dernières années, des comités, des commissions, des conseils et de nombreux organismes similaires ont été constitués pour travailler à l'échelle locale et jouer un rôle de coordination indispensable pour affronter les problèmes régionaux. Cependant, ces organismes ne permettent pas toujours d'obtenir les résultats désirés car ils se dédient généralement à essayer d'appliquer les décisions prises en haut lieu sans avoir le droit ni le pouvoir de modifier ces décisions de manière importante.

Au niveau de l'administration des états et des municipalités, le problème principal réside dans le fait que les investissements

fédéraux pour chaque région étant généralement **très supérieurs aux investissements que pourraient réaliser chaque état ou chaque municipalité, l'influence que ces circonscriptions pourraient avoir sur les décisions qui déterminent ces investissements est souvent bien réduite.** Il en résulte que les programmes de chaque état ou de chaque municipalité doivent "s'adapter" aux décisions **fédérales et leurs ressources** sont destinées à compléter les programmes fédéraux **quant aux besoins les plus urgents.** C'est pourquoi un grand nombre d'états de la fédération se trouvent dans l'obligation de destiner la majeure partie d'un budget limité à l'éducation; indépendamment du fait qu'il leur convienne ou non d'employer ces capitaux de cette façon, il s'agit là d'une décision qui dans la pratique est étrangère aux états, et qui ne correspond pas à la hiérarchie des besoins régionaux.

Un problème similaire peut être observé dans le domaine des relations concernant les décisions entre les états et les municipalités, puisque ces dernières doivent limiter leur action, en raison de leurs ressources restreintes, à une participation totalement marginale dans les programmes publics. Leur budgets ne servent pour ainsi dire qu'au

maintien des services administratifs indispensables et c'est à peine s'ils peuvent avoir une influence sur la composition générale des investissements dans leur zone.

En dépit de tous ces obstacles, il est juste de reconnaître que des progrès importants ont été accomplis, au cours de ces dernières années, pour essayer de les éliminer. Peu à peu, il a été possible d'intégrer de nombreux programmes fédéraux dont la réalisation dépend de la participation locale des états, des municipalités et même du secteur privé. De cette façon, au système de coordination associé aux comités et organismes similaires, à l'amélioration des systèmes d'information et de communications, s'ajoutent des mécanismes opérationnels grâce auxquels il est tenu compte des besoins régionaux dans les processus de décision au niveau local. L'extension de tels mécanismes à d'autres domaines de l'activité publique, et leur multiplication dans les secteurs où ils existent déjà, constituent sans aucun doute, un des meilleurs moyens de résoudre le problème des décisions au niveau local qui sont affectées tant par les restrictions politiques que par les déficiences de l'administration.

PROGRAMME DE REFORMES DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE DANS LE BUT DE L'ADAPTER AUX BESOINS DU DEVELOPPEMENT

Document préparé par:
M. M. Gustavo MARTÍNEZ CABAÑAS
Alejandro CARRILLO CASTRO

L'Etat Mexicain remplissant le rôle d'agent principal du développement élabore à cet effet ses plans et ses programmes de développement. La décision de promouvoir les modifications ou les adaptations que requiert l'administration publique, afin de lui permettre de mieux remplir le rôle qui lui est assigné dans les plans et programmes, est du ressort de l'autorité suprême, c'est-à-dire du Président de la République.

Le mandat présidentiel qui a couvert la période 1958-1964 a vu la promulgation de la loi, actuellement en vigueur, des ministères et des Départements d'Etat du 24 Décembre 1958, loi qui a abouti à la création d'un Ministère à la Présidence chargé de concentrer les attributions du Pouvoir Exécutif dans le domaine de la planification, aussi bien économique et sociale qu'administrative.

Il convient toutefois de signaler qu'une rénovation administrative ne peut, en raison de son ampleur, être le seul fait d'un petit groupe de travail. Cette tâche implique le concours de tous, aussi bien des serviteurs publics que des particuliers. Cette rénovation doit, tout d'abord, être réalisée au sein des entités centralisées ou décentralisées de l'Exécutif Fédéral. Conformément à notre système de séparation de pouvoirs, chacun

de ces pouvoirs pourrait appliquer ses propres réformes; conformément au régime fédéral, les Etats et les Municipalités seraient habilités à en faire de même.

L'Exécutif Fédéral ne peut pas davantage résoudre, à partir d'un centre unique d'études et de décisions, tous les problèmes qu'implique une réforme complète de l'administration publique. C'est pour cette raison qu'en créant en 1965, au sein du Ministère de la Présidence, la commission d'administration publique, on l'a chargée d'une part, d'étudier les structures et de proposer les réformes nécessaires à l'amélioration de son rendement d'autre part, de promouvoir et de coordonner les travaux de réformes que les diverses entités et secteurs du gouvernement fédéral devraient réaliser dans leur domaine spécifique et sous leur propre responsabilité.

Les titulaires de chacune des administrations du secteur public sont responsables, par conséquent, des réformes internes qui sont appliquées dans les départements qu'ils contrôlent. La commission d'Administration Publique a utilisé, pour l'étude et la détermination des domaines d'activité auxquels s'applique l'action de modernisation ou de réforme, deux critères essentiels: la division conventionnelle par secteurs d'ac-

tivité, c'est-à-dire l'analyse "verticale", et l'analyse que l'on a appelée "horizontale". Dans le premier cas l'analyse administrative s'interpénètre avec les éléments de programme. On a ainsi analysé, en utilisant ce critère, le secteur agricole, celui de la science et de la technologie, et celui des communications et des transports; les secteurs du bien-être social, de l'industrie, du commerce extérieur, etc... devant eux aussi être soumis, dans un avenir proche, à une analyse similaire. Le second a permis l'analyse des aspects généraux de l'administration indépendamment des aspects spécifiques de chacune des branches administratives. Ces aspects généraux sont les suivants: organisation et méthodes, archives et correspondance, administration du personnel, gestion des ressources matérielles, consultations juridiques, programmation, information pour la planification, comptabilité et budget.

On n'a pas recherché l'application mécanique des modèles qui ont obtenu un succès plus ou moins grand à l'étranger. La stratégie suivie dans les travaux de réforme administrative mexicaine a pris en compte l'écologie socio-politique, économique et culturelle du pays, afin que la formulation des programmes d'études et de propositions, aussi bien que l'application des solutions adoptées, répondent à une conception large et à long terme, qui corresponde à la problématique nationale et à une vision intégrée de la situation.

La Commission d'Administration Publique a eu recours à un Secrétariat Technique -composé d'experts spécialisés dans les différentes branches de l'administration publique- pour la préparation des plans et des documents annexes, ainsi que pour la rédaction des manuels et guides techniques qui permettront aux différents ministères d'élaborer leur propres instruments de travail en suivant les normes établies, et de bénéficier des expériences communes. Ce Secrétariat Technique est chargé, en outre, d'établir des contacts permanents avec les diverses unités d'application de la réforme qui existent dans les divers secteurs publics afin de coordonner les travaux macro et micro-administratifs. On a d'autre part, formé au sein de chaque service administratif, des comités consultatifs et des commissions d'étude, auxquels participent les responsables de l'application des différents systèmes qui sont soumis à l'analyse.

On ne peut terminer cette étude schématique des réformes administratives au Mexique, sans signaler que le programme de réformes établi a été conçu comme un processus continu et permanent, qui doit être appliqué de façon systématique, reposer sur des diagnostics solidement établis sur l'analyse de la situation administrative actuelle, et qui doit saisir, chaque fois qu'elles se présentent, les occasions propices à l'implantation de réformes et d'améliorations administratives.

RESUME ET CONCLUSIONS

Table ronde sur le thème de la décision administrative dans le cadre du secteur public

Pendant cette table ronde, tout en étudiant les conditions générales de l'administration publique tant en France qu'au Mexique, leurs ressemblances et leurs différences, les thèmes suivants ont été discutés.

- I. Le contexte politique.
- II. L'orientation institutionnelle.
- III. La place de l'administration dans la vie de la nation (aspects culturels, économiques et sociaux).
- IV. L'adaptation de l'administration aux nécessités ou aux réalités actuelles.

On a tenu compte dans l'analyse, de la division des pouvoirs, des caractéristiques particulières de chaque régime de gouvernement (fédéral et unitaire, présidentiel et parlementaire) et en particulier de la nécessité d'adapter les structures de l'administration publique aux conditions du développement économique, politique, et social.

I. LE POUVOIR DE DECISION (QUI DECIDE?)

En analysant le cadre juridique, politique, économique et social de l'administration publique, quelques problèmes fondamentaux

ont pu être identifiés, dérivés de l'étude de l'expérience commune.

a)

Problèmes de la capacité institutionnelle.

La structure institutionnelle, configurée juridiquement et déterminée dans son action par une corrélation politique de forces spécifiques, délimite et modèle la capacité de décision. D'une part, la séparation entre les décisions législatives et les exécutives qui, en fait, constituent des centres de décision différents, fait surgir la nécessité de renforcer les mécanismes institutionnels d'information et de communication entre ces deux secteurs de façon à ce que l'administration publique dans son ensemble puisse répondre aux changements économiques et sociaux avec la souplesse nécessaire sans toutefois perdre sa stabilité institutionnelle fondamentale.

D'autre part, ont fait l'objet de discussions, les problèmes associés à l'existence de multiples centres de décision, superposés ou juxtaposés dans les mêmes zones d'action. Il est question ici de concurrence juridique (superposition dans l'espace des gouvernements fédéraux, des états et des municipalités au Mexique) juxtaposition fon-

tionnelle du Chef de l'Etat, du Chef du Gouvernement et du Parlement et autres organismes en France, par exemple), et de concurrence administrative (Ministères et organismes décentralisés, fonctionnaires de carrière et assesses, etc.). A ce sujet, la nécessité d'une coopération opérative entre tous les centres de décision a provoqué l'étude du fonctionnement et des résultats obtenus par les systèmes collégiaux qui existent dans les deux pays (en particulier le Conseil des Ministres en France, et les organismes interministériels au Mexique). Il a été remarqué que, surtout dans le cas du Mexique, l'efficacité de ces mécanismes institutionnels dépend bien plus des facteurs politiques qui les déterminent, que des conditions administratives dans lesquelles ils opèrent,

De même, il semble nécessaire d'augmenter le nombre des mécanismes appropriés pour concilier les tendances politiques et sociales, et les intérêts économiques, au moyen de systèmes de consultation, de négociations sociales, etc.

En révisant les facultés qu'accorde la loi à l'Exécutif, on remarqua l'accroissement des facultés discrétionnelles accordées au Mexique, contrairement à ce qui se présente en France.

b)

Problèmes de capacité personnelle.

L'étude des caractéristiques personnelles et professionnelles des fonctionnaires publics, a provoqué comme première conclusion que les problèmes de préparation du personnel ne pouvaient se résoudre qu'à partir d'une politique sociale de la main-d'oeuvre sur laquelle pourrait s'appuyer une politique éducative qui permettrait de former le personnel nécessaire.

Pour cela il convient avant tout d'identifier les nécessités en main-d'oeuvre de l'administration publique aussi bien en quantité qu'en qualité.

Deuxièmement, il est nécessaire de concentrer les efforts éducatifs de toutes les institutions publiques et privées pour qu'elles s'adaptent aux nécessités nationales et par

là même à celles de l'administration publique.

Troisièmement, il est indispensable également de renforcer les activités qui se réfèrent à la formation et au recyclage du personnel au sein de l'administration publique, activités jusque-là nettement insuffisantes et déficientes. A ce sujet, on remarqua que malgré les progrès notables obtenus par l'administration française grâce à l'existence d'un service public de carrière, elle éprouve des besoins semblables à ceux du Mexique quant à la formation et au recyclage de son personnel.

2,

TECHNIQUE DE LA DECISION
(comment décide-t-on?)

a)

La préparation de la décision.

En premier lieu, le rôle des systèmes d'information quant à la prise de décision, a été discuté après avoir noté auparavant les besoins fondamentaux suivants:

- que le système d'information doit être intégré, c'est-à-dire qu'il embrasse toute l'étendue de la décision et qu'il puisse être rétroalimenté par la décision prise,
- que l'on doit inclure dans le système la capacitation de toute l'information disponible et la production de l'information du système proprement dit;
- que le système de l'information contienne comme fonction fondamentale celle de fournir au décideur des alternatives qui aient été techniquement étudiées et développées;
- que le système d'information, en dépit de son importance, ne doit se considérer que *comme* un bon instrument entre les mains de celui qui décide, parmi d'autres éléments;
- que l'on prenne en compte l'hétérogénéité des sources de l'information et des divers éléments qui doivent être pris en considération.

Divers schémas et conceptions de la préparation de la décision ont été présentés et

analysés, y compris les problèmes méthodologiques (d'inspiration scientifique ou psychosociale) ainsi que l'utilisation de la gamme des systèmes disponibles ou viables dans une situation donnée (des systèmes manuels ou utilisant des instruments simples - M.D.P.S., jusqu'aux plus complexes - I.D.P.S.).

Il a paru urgent de fournir des méthodes et des systèmes d'information qui permettent aux fonctionnaires qui décident d'améliorer la qualité et l'opportunité de leurs décisions. Il faut souligner que les techniques modernes permettent de réduire l'indécision, d'augmenter la précision et d'assurer une meilleure conformité à la réalité. Pour cela, il est vital que ceux qui préparent l'information comprennent clairement les nécessités et les objectifs des décideurs qui, à leur tour, devront rechercher une perception claire des possibilités et des limites des systèmes d'information.

b)

La prise de la décision.

Les problèmes formels et institutionnels qui affectent l'acte de la prise de décision ont été étudiés. Pendant l'analyse des problèmes de délégation, on a remarqué qu'en la précisant et la délimitant, celle-ci facilite la prise de décision; mais pour éviter les difficultés qu'elle entraîne (en vertu d'exemples pris aussi bien dans la situation française que mexicaine) il est tout aussi nécessaire de préciser et de consolider la fonction des autorités de coordination.

Il a été remarqué qu'il serait souhaitable d'employer des méthodes qui facilitent la prise même des décisions par l'intermédiaire d'une analyse et d'une organisation plus précises de l'information au moyen, par exemple, de la préparation de tables de décisions.

En considérant les questions inhérentes à la prise de décision dans la programmation régionale et sectorielle, certaines difficultés communes aux expériences françaises et mexicaines ont surgi quant à la coordination et aux conflits de compétence, ainsi que dans l'orientation des propres décisions.

e)

La rationalité des décisions (ce qui se décide).

Le sens et les conséquences de la décision furent considérés comme les éléments fondamentaux du processus de décision. Il est donc nécessaire de les incorporer d'une façon satisfaisante et pour cela il faut trouver non seulement le mécanisme technique approprié pour permettre l'interaction nécessaire entre la décision même, sa préparation et ses résultats, mais il faut également la placer dans son contexte économique, social et politique.

A ce sujet, il a été noté qu'il serait souhaitable de veiller à ce que l'on ne verse pas dans le technocratisme, en théorie ou en pratique, surveillant pour cela que le contenu de la décision, comme en général, le processus de la décision, aient un sens humain. Cela implique donc que l'on conçoive le processus avec un concept plus large que celui de la simple efficacité, d'où la nécessité de considérer avec plus d'attention ce concept fondamental qu'est la rationalité administrative.

3.

LE CONTROLE DE L'EXECUTION

Quant au problème du contrôle de la décision, la discussion a porté sur l'emploi des mécanismes de contrôle. Il a été remarqué que s'il pouvait paraître souhaitable que ces mécanismes se trouvent le plus près possible de l'exécution, cela peut provoquer une multiplication excessive des contrôles.

Il a été souligné également que le contrôle de l'exécution exige l'établissement de paramètres appropriés pour mesurer les résultats grâce à l'utilisation des techniques modernes.

Il est souhaitable qu'il y ait une harmonie entre les procédés et les mécanismes de contrôle et ceux de l'action. Tous les deux doivent être analysés avec l'aide des systèmes d'information.

La nécessité de rendre les contrôles dynamiques a été mise en relief de façon à ce qu'ils n'entravent pas l'action et permettent le contrôle de toutes les phases de l'exécution.

tion. Il a été noté qu'il serait souhaitable de distinguer opérativement le contrôle de l'inspection des procédés administratifs, ainsi que la supervision de la révision de ces procédés, de façon à ce que le contrôle n'élimine pas la responsabilité.

Etant donné la nécessité urgente, aussi bien au Mexique qu'en France, de considérer la réforme administrative comme un processus permanent d'actualisation de l'administration publique, des expériences mexicaines récentes en la matière ont été présentées.

Il a été indiqué également qu'il partir d'un diagnostic de la situation administrative

du secteur public au Mexique, certains travaux ont été réalisés qui, depuis le commencement, s'orientent sur le thème du contrôle, en particulier quant à la relation entre les programmes et les procédés administratifs.

A ce sujet, il serait souhaitable que la définition des procédés et des mécanismes de contrôle ne soit pas séparée de la définition des procédés et des mécanismes de l'ectlon même, par conséquent, c'est avec l'aide de la définition du matériel d'information que ces problèmes devraient être étudiés.

LISTE DES PERSONNALITES AYANT PARTICIPE A LA TABLE RONDE

Sur l'étude de "la décision administrative dans le secteur public"

ALEJO LOPEZ FRANCISCO JAVIER
Río Elba No. 56-4 Téléphone 533-33-55
"El Colegio de México".

ARNALDO JaSE
Av. Circunvalación No. 32
Bosques de Echegaray, Estado de México
Téléphone. 560-08-41
Institut Mexicain de la Sécurité Sociale.

AVALaS VILLARREAL ELVIRA
R-103-17-E, Lomas Sotelo
Téléphone. 520-28-93
Institut Mexicain du Pétrole.

AYALA PATRICIO
Parroquia No. 829-1
Ministere des Finances

BOULET LOUIS
2, Villa de la Sarre - 92 Clamart
Téléphone: 642-14-57
Minist"re des Postes et Télécommunications.

CARRILLO ARENA MARCOS
Nicolás San Juan No. 1246, Col. del Valle
Téléphone 575-04-59
Département du District Pédérel.

CARRILLO CASTRO ALEJANDRO
Concepción Beistegui No. 718
Téléphone. 523-40-23
Minist"re de la Présidence.

CASO LOMBARDO ANDRES
Ajusco No. 1
Téléphone. 548-53-72
Institut d'Administration Publique

CASTELLANOS COUTIÑO HORACIO
Palenque No. 305
Téléphone: 543-64-88
Université Nationale Autonome du Mexique.

CHANES NIETO JaSE
22 de Febrero No. 225
Téléphone, 561-01-68
Cour Suprême de Justice de la Nation.

DE BAECQUE FRANCIS
13, quai MonteBello, Paris (Vème)
Téléphone, 033-10-53
Institut International d'Administration Publique.

DEL CASTILLO ARTURO
Zempoala No. 387
Téléphone: 562-84-99
Institut Mexicain du Pétrole.

DEL PALACIO MONTIEL JAIME
Hermosillo No. 9-7
Téléphone. 543-91-20
Institut Mexicain du Pétrole.

DE LA CHEVALERIE XAVIER
Ambassadeur de France au Mexique
Téléphone- 533- 13-60

DUHALT KRAUSS MIGUEL
Pennsylvania No. 193-601
Téléphone. 523-90-13
Université Nationale Autonome du Mexique.

ESTEVA FIGUEROA GUSTAVO
Zamora No. 36-B
Téléphone. 525-26-06
Ministère de la Présidence.

GARCIA CARDENAS LUIS
Esparza Oteo No. 32
Téléphone 524-83-67
**Comité Permanent Interaméricain de la
Sécurité Sociale.**

HERNANDEZ MARTINEZ GREGORIO
Cerro Teocs No. 12, ZP 21
Téléphone: 549-62-99
Institut Mexicain du Pétrole.

JEANNETTI DAVILA ELENA
Víctor Hugo No. 55, Col. Anzures
Téléphones: 525-21-16 et
548-81-87
Université Nationale Autonome du Mexique.

LUGO ADOLFO
Av. Horacio No. 1743-602
Téléphone 520-81-18
Institut Mexicain de la Sécurité Sociale.

LAMICQ FEDERICO
Cañada No. 8, Club de Golf "La Hacienda"
San Mateo Tecoloapan, Estado de México.
Centre National de la Productivité.

LARISCASILLAS JORGE
Reforma No. 142
Téléphone. 548-80-45
CONASUPO.

MARTINEZ CABAÑAS GUSTAVO
Benito Pérez Galdós No. 140-5
Téléphones. 520-40-26;
512-16-13;
512-16-31
Université Nationale Autonome du Mexique.

PEREA GAVALDON JOSE ANTONIO
Roberto Gayol No. 48
Téléphone. 575-21-85
Institut Mexicain de la Sécurité Sociale.

PEU DUVALDON DE LUGO CHANTAL
Av. Horacio No. 1743-602
Téléphone: 520-81-18
Université Nationale Autonome du Mexique.

POMMIER EDOUARD
Aida No. 125, San Angel
Téléphone: 548-28-57
Ambassadeur de France.

POSADAS ESPINOSA ALEJANDRO
Cerro de la Carbonera No. 49 ZP 21
Téléphone 549-00-93
Département du District Fédéral.

RODRIGUEZ RIVERA ROBERTO
Xola No. 715-2, Col. del Valle
Téléphone. 543-96-15
**Université Nationale Autonome du Mexique.
et Commission Fédéral d'Electricité.**

ROSON HENRI
109, rue de la Glacière, Paris (13^{ème})
**Institut International d'Administration
Publique.**

SOLANA FERNANDO
Río Magdalena No. 330-503, ZP 20
Téléphone: 548-91-66
Université Nationale Autonome du Mexique.

ZORRILLA MARTINEZ PEDRO G.
J. Sánchez Azcona No. 1432, ZP 12
Téléphone: 575-1354
Université Nationale Autonome du Mexique.

PRESENTACION

Con el propósito de analizar la importancia de los elementos que conforman el proceso de toma de decisiones en la administración pública, el Instituto de Administración Pública y la Asociación Franco Mexicana de Estudios Sociales organizaron durante el mes de octubre de 1970 una reunión de mesa redonda acerca del tema "La Decisión Administrativa en el Ambito del Sector Público" en el Centro Vacacional Oaxtepec que gentilmente proporcionó el instituto Mexicano del Seguro Social.

Por su parte la Embajada de Francia en México, en una expresión de su interés constante en promover el intercambio de experiencias entre investigadores franceses y mexicanos, gestionó la asistencia a la reunión de tres profesores del Instituto Internacional de Administración Pública, con sede en París, quienes conjuntamente con un grupo de estudiosos mexicanos presentaron los documentos básicos sujetos de análisis discusión para la mesa redonda.

La sesión inaugural fue presidida por el señor Xavier de la Chevalerie, Embajador de Francia en México, y los señores Lic. Andrés Caso, Presidente del Instituto de Administración Pública y Lic. Adolfo Luque, Presidente de la Asociación Franco Mexicana de Estudios Sociales.

Durante el evento se consideraron los temas relativos a los marcos jurídicos Insti-

tucionales de México y de Francia; las facultades que otorga la Ley al Ejecutivo Federal, en ambos países; el papel que juega la administración pública en el desarrollo socio-económico, la preparación de la decisión administrativa; el mecanismo de gestión y consulta para la preparación de iniciativa de leyes; el marco técnico de la decisión; los sistemas de información; la toma de decisión; y finalmente, se estudiaron los problemas de control en la ejecución de la decisión.

Normalmente es difícil evaluar el resultado de este género de eventos. En este caso más que opinar sobre la magnitud de su éxito, nos permitimos remitir al amable lector de estas notas, al texto de esta publicación, que contiene una expresión resumida del desarrollo de la mesa redonda.

Es oportuno, sin embargo, anticipar que de la confrontación de ideas al análisis cuidadoso y al diálogo sin reservas entre especialistas de distintos países, se derivan, en el área de la ciencia administrativa, reflexiones que invitan a revisar permanentemente la eficacia de nuestras instituciones gubernamentales y la idoneidad de los procedimientos administrativos que utiliza el sector público para conseguir sus objetivos, particularmente cuando los gobiernos se hallan vivamente interesados en conseguir la mayor eficiencia y economía en sus sistemas administrativos.

ESQUEMA INTRODUCTIVO

Condiciones Generales del Funcionamiento de la Administración Francesa

por Francis de BAECQUE

Si queremos entender cómo funciona la administración francesa y cómo toma sus decisiones o participa en su elaboración, es necesario indicar el marco de su acción y su lugar en la vida de la nación.

1.

EL MARCO INSTITUCIONAL

Tres puntos solamente que tienen una incidencia directa sobre "la decisión administrativa".

1.1.

La estructura del Ejecutivo.

Tradicionalmente, Francia hace una distinción entre el Jefe del Estado y el Jefe del Gobierno, y esto desde siglos.

Excepciones:

Luis XIV (que sorprende cuando dice que **él será su propio Primer Ministro**).

Napoleón I.
Thiers.

A la inversa, la distinción ha sido hecha **no solamente en caso de régimen parlamentario clásico, sino también bajo la Segunda República**, y durante la última guerra con el régimen del "Estado Francés".

En el régimen parlamentario, el Jefe del Estado siempre ha participado en el Gobierno de una manera más activa que en Inglaterra, (por ejemplo, Presidencia del Consejo de los Ministros, discursos hechos por el Presidente mismo y no, como el discurso del trono, preparado por el gobierno).

Carácter particular del régimen francés es el Jefe del Estado y el Primer Ministro tienen atribuciones que no son siempre claramente establecidas.

1.2.

Importancia del papel ejecutado por los miembros del Gobierno.

Es igualmente una tradición francesa que el Poder Ejecutivo debe ser ejercido en Consejos; esta tradición también proviene del antiguo régimen. Esto no quiere decir que las decisiones sean tomadas por unanimidad. Es responsabilidad del Gobierno llegar a la decisión final pero tomando en cuenta un proceso colegial.

Aplicaciones *de* esta *idea*

El Consejo de Ministros,

- **Periodicidad de estas reuniones.**
- **Número de decisiones que son tomadas en el Consejo de Ministros (ios**

proyectos *de* leyes, las órdenes o los decretos leyes, ciertos decretos, ciertas medidas de nombramientos).

Los Consejos Interministeriales:

Bajo la Presidencia del *Jefe* del Gobierno, preparan las decisiones y constituyen frecuentemente el órgano esencial.

El principio de la solidaridad gubernamental:

Todas las decisiones del Consejo de Ministros son tomadas por unanimidad y responsabilizan a todos los Ministros: la aceptación de la responsabilidad del Gobierno debe ser tomada en el Consejo de Ministros.

Bajo la Quinta República hay que señalar dos elementos nuevos:

- La importancia *de* las conferencias de prensa o de las declaraciones del Jefe del Estado a la televisión o a la radio.
- El hecho mayoritario que disminuye la importancia del Consejo de Ministros.

1.3.

Papel de las Asambleas en la toma de **decisión.**

1.3.1.

CASO DE LA LEY.

Papeles respectivos del Gobierno y del Parlamento en la preparación y la elaboración de la Ley.

Hasta la Quinta República, el Gobierno tenía medios limitados (mientras que el texto de sus proyectos podía ser modificado por las Comisiones, el Gobierno no tenía el derecho de enmienda). Bajo la Quinta República, el campo de la Ley ha sido limitado. El proceso legislativo da numerosos medios de acción al Gobierno.

1.3.2.

CASO DE AUTORIZACIONES A DAR AL GOBIERNO.

Las Asambleas, tradicionalmente, intervienen en ciertos casos excepcionales.

En este campo, el mejor ejemplo es el del presupuesto, que no constituye una me-

didá legislativa, sino Una autorización de ingresos y de gastos.

Otro ejemplo: la autorización dada al Gobierno para ratificar los tratados.

1.3.3.

CASO DE DELEGACION DE PODER LEGISLATIVO AL GOBIERNO.

Es el proceso de los decretos-leyes bajo la "Ia. y IVa. Repúblicas, también de las ordenanzas bajo la Va. República. Estas medidas suponen siempre una ratificación posterior por el Parlamento.

Incidencias de estos tres puntos sobre el funcionamiento de la administración (tres ejemplos).

2.

LUGAR DE LA ADMINISTRACION EN LA VIDA DE LA NACION.

2.1.

Caracteres Generales.

La administración francesa tiene una estructura muy sólida. Los cuerpos que la constituyen han sido creados frecuentemente desde hace mucho tiempo. Todo esto le da una autoridad *que* no se puede despreciar.

Además, tradicionalmente en un país donde los regímenes políticos han sido numerosos y donde la inestabilidad gubernamental ha sido frecuente, la administración encarna la continuidad *del* Estado.

Finalmente, el desarrollo de las atribuciones del Estado ha aumentado todavía más su importancia.

2.1.1.

PAPEL DE LA ADMINISTRACION EN LA VIDA PUBLICA.

Esto es importante, no solamente por las razones anteriormente mencionadas, sino también debido al alto nivel técnico de la administración francesa y de su autoridad *moral.*

La administración interviene también en la ejecución de las decisiones gubernamentales: muchas medidas complementarias son dejadas a su competencia.

De hecho, la práctica administrativa es

frecuentemente más importante que los textos mismos.

2.1.2.

ESTRUCTURAS DE LA ADMINISTRACION.

Hay que distinguir entre la administración tradicional (los grandes Ministros y los antiguos servicios) y la tendencia a crear organismos de cierta autonomía (empresas públicas, oficinas, etc.) que se desarrollan desde varios años.

La administración tradicional se caracteriza por una autonomía ministerial bastante grande. Cada Ministro es el único competente para administrar sus créditos y utilizar sus funcionarios; las medidas de coordinación son en la práctica, difíciles de tomar.

Bajo la autoridad del Ministro, la administración es altamente jerarquizada. Todos los agentes tienen el carácter de funcionarios y, del Director al Ujier, son sometidos al mismo estatuto.

Esta administración es independiente en relación con la política; el reclutamiento a la base en particular es asegurado por el concurso, lo que excluye, en la práctica los nombramientos políticos.

Otro ejemplo: la designación de los jefes administrativos y de los altos responsables de las administraciones, está hecha por decreto del Consejo de Ministros, en principio para los directores de las administraciones centrales, sin condiciones. De hecho, siempre se nombran funcionarios.

Para los prefectos y los embajadores, el Consejo de Ministros debe tomar en cuenta, en una proporción importante, a los funcionarios de los cuerpos correspondientes; eso limita las intervenciones políticas.

Son las nominaciones "en la vuelta exterior" en los altos puestos del Estado que son finalmente los más marcados por las orientaciones políticas.

Se comentará más tarde un caso particular de relaciones entre la administración y la política: los gabinetes ministeriales.

La administración nueva, a través de servicios autónomos, busca cómo escapar a los reglamentos administrativos clásicos (estatuto de los funcionarios, reglas de contabilidad, etc.). De hecho los controles que se ejercen sobre ella, limitan mucho las dife-

rencias entre los dos sectores de la administración.

2.1.3.

CRECIMIENTO RAPIDO y CONTINUO DE LAS ATRIBUCIONES DE LA ADMINISTRACION.

las intervenciones del Estado son más numerosas.

En cantidad: multiplicación de los equipos colectivos (ejemplo, de las instituciones educativas, de la infraestructura de las comunicaciones, etc.).

Según los campos:

Economía: la reestructuración de la agricultura,

Social, la política de la seguridad social generalizada.

Cultural, las casas de la cultura.

Todo esto se resume en la planificación y en el urbanismo.

Influencia de los equipos públicos en el desarrollo.

Importancia creciente de los equipos "estructurales" (autopistas, telecomunicaciones, zonas industriales, etc.).

Pero esto implica siempre una adaptación de la administración y esto no siempre es fácil.

2.2.

El problema de la adaptación de la **Administración francesa.**

2.2.1.

EXPOSICION DE ALGUNOS ASPECTOS.

- la necesidad de una acción coordinada es más evidente que nunca, pero debe conciliarse con una especialización que tienda a la autonomía de las técnicas;
- las decisiones de la administración conciernen siempre más a la vida de los ciudadanos; de allí surge la necesidad de una concertación y de una información que sin conducir a dispersar las responsabilidades, implican un cambio por parte del funcionario, acostumbrado a decidir en nombre del interés general, como de los usuarios, que prefieren frecuentemente la contestación;

- La importancia de las inversiones plantea en términos nuevos el problema de la rentabilidad. Es frecuentemente difícil de determinar y debe ser conciliada con los imperativos políticos.

2.2.2.

DIFICULTADES Y ELEMENTOS DE SOLUCION,

2.2.2.t.

Hay dificultades graves en esta adaptación.

- La rigidez tradicional de la administración (amor al precedente, miedo a la responsabilidad, carácter cerrado del "mundo" de la función pública).
- **Ausencia de la preocupación de la eficacia: acción administrativa difusa e iniciativas a tomar para mejorar la rentabilidad aunque sean frecuentemente llenas de riesgos para la carrera, etc.**
- El conocimiento deficiente de las realidades concretas de la vida económica

y social; formación demasiado doctrinal (la tecnocracia), desconfianza tradicional en relación con los que son "en la vida privada".

- Dificultades de apreciar exactamente las consecuencias prácticas de las decisiones que deben inscribirse en una política de conjunto.

2.2.2.2.

El esfuerzo está sin embargo en vía de ser logrado.

- La política de la reforma de las estructuras y del estatuto del personal.
- La formación más completa de los responsables en el plan económico.
- La difusión de los nuevos métodos de gestión y de análisis (R. C. B.)
- La instauración de un diálogo entre la administración y las partes interesadas.

Todo esto es difícil y descansa en gran parte sobre el dinamismo de los elementos jóvenes de la administración.

LA PREPARACION DE LA DECISION ADMINISTRATIVA

por Henri ROSON

1.
Dos características de la decisión administrativa en un país como Francia.

- El Estado se encuentra al centro de la vida económica y social.
- La sociedad está constituida en grupos y sindicatos poderosos.

2.
Consecuencias sobre la Administración y sobre la preparación de la decisión.

3.
Grado de adaptación de la Administración Francesa.

Estudio de las tres fases de la preparación de la decisión.

- Nacimiento del proyecto de decisión.
- Estudio técnico del proyecto.
- La maduración de este proyecto.

3.1.

El nacimiento del proyecto de decisión.
¿Se encuentra siempre la administración

en el origen de las decisiones que toma?

La administración tradicional.

Aparición dentro de la Administración Francesa de organismos de reflexión múltiples,

- dentro de cada Ministerio
- al nivel interministeriel.

3.2.

Estudio técnico del proyecto de decisión.

Características de este estudio:

- Aspecto jurídico.
- Aspecto económico y financiero.
- Aspecto sociológico y político.

3.3.

La maduración del proyecto: la consulta.

- Consultas institucionales.
- Consultas informales.

Conclusiones

Cómo mejorar la formación de los funcionarios, tomando en cuenta estas características.

LA TOMA DE DECISION

por Henri ROSON

En la tradición administrativa francesa pocas autoridades están capacitadas para tomar decisiones: el Presidente de la República, el Primer Secretario, los Ministros, los Prefectos: en pocas palabras, las autoridades políticas.

Desde hace mucho tiempo, el proceso de las delegaciones ha permitido multiplicar el número de las autoridades de decisión: numerosos funcionarios, directores, subdirectores, jefes de departamentos, firman en nombre del Ministro. Sería interesante estudiar el mecanismo de estas delegaciones, que es esencial en la vida administrativa francesa (no exige una competencia propia de los directores y de los [efes de departamento]).

Pero dos problemas parecen merecer una atención particular, porque están ligados a los problemas económicos y sociales, y hacen patente una evolución característica.

1.

Papel creciente de las autoridades de coordinación.

1.1

Al nivel central,

- El Presidente de la República; el Consejo de Ministros y los comités limitados.

- El Primer Ministro; los Consejos Interministeriales.
- El Ministro de Hacienda; ca-decisión (presupuesto, textos reglamentarios, control financiero).
- La dirección de la función pública y el refrendo de los textos sobre la función pública y la organización administrativa.
- la delegación de la organización del territorio y de los fondos de intervención.

1.2.

Al nivel local:

- El Prefecto de la región y de la "misión regional" (Reforma de 1964).
- El Prefecto y el "servicio de coordinación económica".

2.

Delegaciones crecientes a organismos autónomos y actividades desconcentradas.

2.1.

los organismos públicos y las sociedades de economía mixta.

2.2.

Los problemas de la desconcentración en beneficio de los Prefectos de región y de los Prefectos.

Conclusión

Importancia de los organismos asesores de las autoridades de decisión; los gabinetes ministeriales (v. gr, exposición del señor de Baecque).

Nota con respecto a un caso particular sobre la toma de decisión

El caso de los gabinetes ministeriales es un ejemplo que merece ser estudiado en cuanto a su papel en la toma de decisión.

En un ministerio, salvo excepciones específicas, el poder de decisión pertenece al ministro.

Este delega su *firma*,

- a los jefes de las administraciones centrales,
- a los miembros de su gabinete,

de lo que resulta el problema de repartición entre lo que va a firmar:

el ministro,
el director de administración,
el gabinete.

La tendencia actual, en gabinetes más estables y de hecho compuestos de funcionarios, conduce a pasar cada vez más de poder real al gabinete.

A nivel local, un problema de la misma naturaleza se plantea también en Francia. El Prefecto, quien posee el poder de decisión, puede delegar su firma. ya sea a los representantes de las administraciones técnicas o a sus colaboradores, o bien a ambos.

ESQUEMA PARA UNA DEFINICIÓN DE LA DECISIÓN ADMINISTRATIVA

Por Louis BOULET

aspectos específicos particularmente ligados a lo político

Tomando en cuenta:

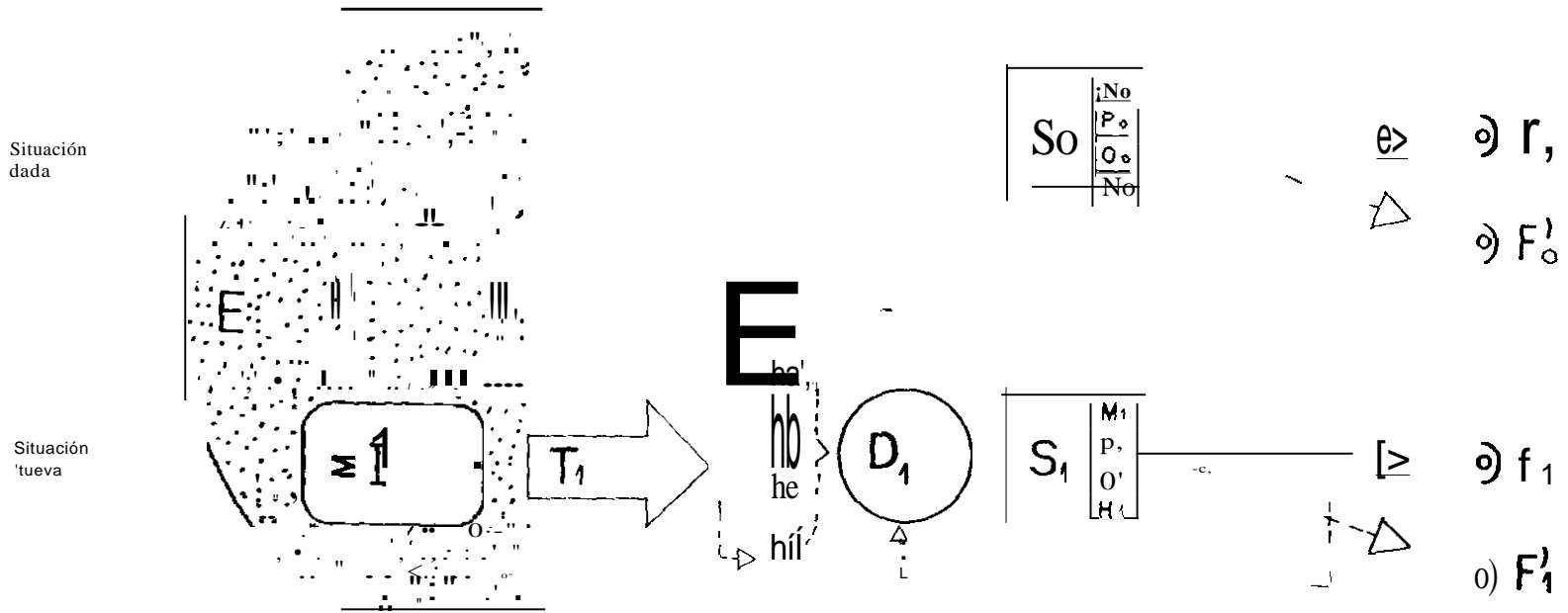
- un ambiente complejo (político, económico, social, cultural) que es propio de cada sistema administrativo,
- una situación dada, relativa a un problema específico o general,
- un objetivo a alcanzar, fijado generalmente por el poder político, pero también por el servicio mismo.

aspectos neutrales u objetivos comunes a los diferentes tipos de administración

El proceso de la decisión consiste en:

- recoger toda la información útil, relativa al problema considerado,
- tratar esta información,
- a fin de sacar las hipótesis de decisión para someter a quien decide,
- quien, guardando una de las hipótesis la transforma en la decisión.

ESQUEMA SIMPLIFICADO Del PROCESO DE LA DECISION



leyenda,

E : Ambiente

S: Situación – So inicial

Si nueva

M : Métodos P: Procesos

O' Organización H: Hombres

NOTA: Las situaciones S^0 Y S^1 no son necesariamente ligadas en la medida, por ejemplo donde S^1 explora una área nueva de actividades.

Si no, S^0 suministra la información para preparar S^1

F Finalidades (objetivos)

F_0 inicial teórica

F_0' inicial real

F_1 nueva teórica

F_1' nueva real

α diferencia registrada en la ejecución

φ flujo correctivo

ΣI recaudación de las informaciones

T; tratamiento de las informaciones

h . hipótesis de la decisión

D; Decisión

Sr. Louis Boulet

los métodos y técnicas:

De preparación de la decisión 73

En el acto de elección 75

Del Control de la ejecución de
la decisión 75

LOS METODOS y TECNICAS

De Preparación de la decisión

En el acto de Elección

Del Control de la ejecución de la decisión

por Louis Bouter

De Preparación de la decisión

Introducción

- Recuerdo esquemático del proceso de la decisión a nivel de servicios.
- La intervención de los métodos y técnicas para la fase preparatoria al nivel de:
 - La recolección de la información
 - Tratamiento de la información. El lazo informático.

1.

LA RECOLECCION DE LA INFORMACION.

1.1.

La percepción de la información existente:

Rol de la informática:

- los agentes automáticos de la captación de los datos.

- Las bases comunes de los datos.

1.2.

La creación de la información:

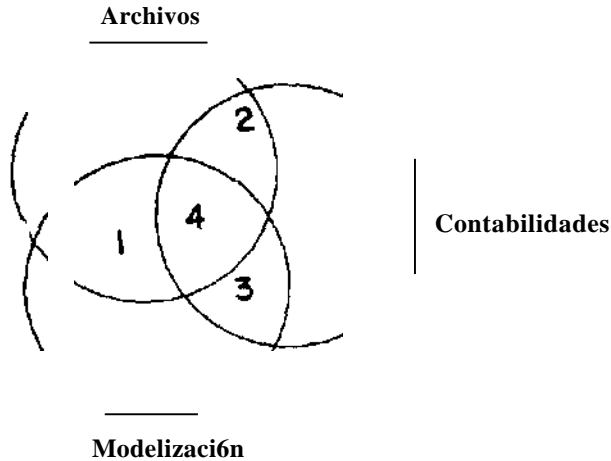
La puesta en obra de todas las técnicas y métodos modernos,

- De inspiración científica: la investigación operacional, la programación lineal y dinámica, la simulación, las estadísticas y probabilidades, los métodos PERT, etc.
- De inspiración psicosociológica: encuestas de motivación, sondeos de opinión, etc.

2.

EL TRATAMIENTO DE LA INFORMACION.

- El aspecto metodológico;
 - Esquema.



Archivos: Información

Sistemáticamente puestas al día.

Contabilidades: Informaciones contables.

Consideradas como sistemáticamente exactas.

Modelización: (Simulación, investigación operacional, programación lineal y dinámica).

Las intersecciones:

Primer ejemplo:

- Archivos, Seguridad Social.
- Actas Médicas.
- Modelización, promedio de los **gastos ocasionados por un médico.**

Segundo ejemplo:

- Archivos, Stock.
- Contabilidad.
- Modelización, costo de un stock.

Tercer ejemplo,

- Contabilidad, Contabilidad Analítica.
- Modelo Matemático.
- Modelización, costo de una unidad de obra.

Cuarto ejemplo,

- Juego acumulado de todas las **informaciones: constatadas, fabricadas,**

modelizadas.

- El aspecto realización.
- La **intervención de la informática: memoria, combinatoria.**
- La integración de los datos y de los **tratamientos.**
- La definición de las hipótesis de **solución a transmitir a la apreciación del agente que toma la decisión.**

Conclusiones

- El rol de las técnicas y métodos en la preparación de la decisión es de **racionalizar el máximo de elementos que entran en el proceso de la decisión;**
- **La informática facilita el tratamiento de estos elementos;**
- **El agente que toma la decisión se encuentra al final del tratamiento, frente a varias hipótesis cuyas consecuencias pueden ser evaluadas.**

Pero no todo es racional: y generalmente ninguna solución se impone por sí misma al agente que toma la decisión, éste sigue ejerciendo su autoridad, esto será el acto de decisión.

En el acto de Elección

Problema evocado:

las Decisiones Automáticas.

1.

Un ejemplo: la mesa de decisión.
Caso del Seguro Automovilístico

2.

Comentarios:

- la decisión automática no es una ver-

dadera decisión: la verdadera decisión ha tenido lugar al momento de la selección de los criterios.

- Interés de la Mesa de Decisión en relación con la "puntualización" de la acción.

Ejemplo: Mesa de Decisión y el Rol del Juez.

Del Control de la ejecución de la decisión:

Introducción:

Controlar es verificar:

- Por una parte, que una decisión esté seguida por un efecto.
- Por otra parte, que el resultado obtenido esté conforme al proyecto (al objetivo).

Se tratará solamente del segundo punto, bajo un ángulo metodológico.

La medida de la desviación en la ejecución concierne a:

- Un proyecto.
- Un servicio.

Primer ejemplo:

Ejecución de un proyecto.

Construcción de un edificio con instalaciones técnicas complejas. Métodos del "esquema crítico" destinadas a reducir las demoras y conseguir el desarrollo de las operaciones parciales dependientes las unas de

las otras. Técnica PERT: su efecto de coordinación.

Segundo ejemplo:

Control de funcionamiento de un servicio.
- Técnica de control de gestión: cálculo de las desviaciones entre objetivos y realizaciones.
Caso: el Correo Francés.

- Técnicas del control presupuestario: modo específico de control de gestión basado sobre el presupuesto (previsión y ejecución).

Conclusión.

El interés de las técnicas de control para:

- La gestión regional de la empresa: *costal* calidad.
- Comparación objetiva entre servicios similares.
- La apreciación de los responsables.
- la desconcentración.

COMUNICACION SOBRE EL CONTROL DE EJECUCION DE LA DECISION

por Francis de BAECQUE

Algunas nociones esenciales desde mi punto de vista:

1.

Tomar una decisión no sirve para nada! si no se asegura que sea puesta en ejecución.

Ejemplos: * tomar las medidas de aplicaciones [virtudes (los decretos y las disposiciones previstos por una ley)

* realizar los trabajos por los cuales se tienen los créditos y no hacer otros.

* aplicar las reformas adoptadas:

— el caso de reforma departamental

— el caso de la reforma de los administradores civiles.

de ahí surge la necesidad de un control.

2.

Pero este control no debe obstaculizar la acción;

* Problema del control a priori

— el control financiero

— la tutela sobre los actos jurídicos

* Problema del contenido del control sobre el resultado o sobre los medios puestos en ejecución.

3.

De lo cual resulta la necesidad de un control dinámico:

* el control jerárquico

* la creación de órganos especiales para favorecer una reforma (como el caso de la reforma de las estructuras de servicios del Estado en la región o el Departamento)

* rapidez de los controles a posteriori.

4.

Distinguir Control de Inspección.

Utilidad de ambos

y carácter complementario de efectos.

Control: seguir la acción de los servicios con la posibilidad de rectificarla y de poner a la disposición los medios necesarios.

inspección: Verificación excepcional de una autoridad que no está en

la jerarquía y que propone al **jefe responsable las soluciones que parecen ser** los mejores.

5.

Ejecución de las decisiones y puesta en marcha de la responsabilidad.

- **en el marco de la** administración jerárquica (con el problema de la desconcentración)
- en el marco de los **establecimientos autónomos.**

FACULTADES QUE OTORGA LA LEY AL PODER EJECUTIVO PARA LA TOMA DE DECISIONES

Por el Lic. Adolfo IUGO

la función administrativa del sector público en México hace residir su base jurídica en dos tipos de normas: el constitucional y el de las leyes ordinarias.

De acuerdo con las disposiciones constitucionales, existen dos elementos en el Poder Ejecutivo: el titular del Poder y sus órganos subalternos.

El titular del Poder Ejecutivo en México es el Presidente de la República, a quien la Constitución asigna tanto el carácter de órgano administrativo como el de órgano político.

La relación directa del Poder Ejecutivo respecto al Estado y los otros órganos del mismo le confieren carácter de órgano político. El artículo 49 de la Constitución expresa que "El Supremo poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial", y el artículo 50 preceptúa que el Poder Ejecutivo "se deposita en un solo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

El carácter de órgano administrativo del titular del Poder Ejecutivo se da al desahogar la función administrativa de acuerdo con el orden político establecido por el Poder Legislativo.

Ocupando el rango más alta en la jerar-

quia administrativa, el Presidente de la República concentra en su persona los poderes de decisión, de mando y jerárquico, que otorgan unidad en la administración.

Para auxiliar al Presidente de la República en las actividades propias de la función pública existen numerosos órganos auxiliares. El artículo 90 de la Constitución faculta al Congreso de la Unión para crear las Secretarías "para el despacho de los negocios del orden administrativo". El artículo 92 se refiere a otra categoría de organismos: los Departamentos Administrativos. Y el artículo 89 prevé la existencia de otros elementos que auxilian al Poder Ejecutivo en el desempeño de sus funciones.

Los titulares de las Secretarías de Estado tienen un doble carácter: de orden político y administrativo. No así los Jefes de los Departamentos Administrativos, quienes únicamente tienen facultades de carácter administrativo.

La manifestación primaria de la función política de los Secretarios de Estado consiste en el ejercicio de decretos o facultades de refrendar los reglamentos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República; facultad consignada en el artículo 92 de la propia Constitución de la cual carecen los jefes de los Departamentos Administrativos.

De acuerdo con el sistema presidencial mexicano -al que algunos tratadistas asignan características correspondientes al régimen parlamentario- la fracción primera del artículo 71 constitucional le confiere al Presidente de la República facultades para presentar iniciativas de ley. Esta disposición reviste interés para el Poder Ejecutivo ya que le otorga la posibilidad de proponer las medidas legislativas que estime más idóneas para el mejor cumplimiento de dichas funciones.

A su vez, el artículo 93 de la propia Constitución faculta al Congreso de la Unión para que los secretarios de Estado le informen sobre el estado que guardan los negocios a su cargo, sin embargo no existe el "voto de censura".

El artículo 131 faculta al Jefe del Ejecutivo para "aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso y para crear otras, así como de restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, (y) la estabilidad de la producción nacional...".

Ocupa un lugar muy importante lo relacionado con el territorio mexicano que de acuerdo con nuestro régimen jurídico es propiedad de la nación (artículo 27 constitucional), estando en facultad el Estado para crear la propiedad privada con las limitaciones y modalidades que le impone el interés público, pues se trata de una propiedad que cumple con una función social; así como el de regular el aprovechamiento

de los elementos nacionales susceptibles de apropiación.

En el orden económico, la fracción octava del artículo 73, faculta al Congreso de la Unión para "dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación y para aprobar esos mismos empréstitos".

Por cuanto hace a la organización interna de las secretarías de Estado, la ley de Secretarías y Departamentos de Estado en su artículo 25 prevé que al frente de cada secretaría se encuentren: un secretario; un subsecretario, el número de subsecretarios auxiliares que determine el presupuesto de egresos y un oficial mayor; y que el despacho y resolución de los asuntos corresponderá originalmente al titular de la secretaría, quien podrá delegar en funcionarios subalternos alguna o algunas de sus facultades no discrecionales (artículo 26).

Formando parte del escalafón jerárquico en el seno de cada secretaría se encuentran los directores, [efes de departamentos; de oficina o de sección.

Por lo que respecta a leyes ordinarias, las más íntimamente relacionadas con la actividad administrativa del Poder Ejecutivo son las siguientes:

ley de Secretarías y Departamentos de Estado, reglamentaria del artículo 90 constitucional, ley General de Bienes Nacionales, ley reglamentaria del párrafo segundo del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ley para el control por parte del Gobierno Federal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, ley de ingresos de la Federación y presupuesto de ingresos de la Federación.

FACULTADES DISCRECIONALES Y FACULTADES REGLADAS DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DE SUS DECISIONES EN MATERIA DE ADMINISTRACION PUBLICA

Por el Lic. Horacio CASTELLANOS C.

El reglmen de derecho impone al titular de la administración pública la obligación de actuar dentro de los lineamientos que las normas jurídicas establecen. Ello da origen al principio de legalidad universalmente reconocido. Empero, en su 'actuación, por las relaciones de inmediato que tiene con los edrnistredores en ocasiones está precisado a adoptar medidas que aparentemente pugnan con el principio señalado.

la oportunidad en la realización de sus funciones que se traducen en actos materiales para satisfacer las necesidades que el interés público exige, aparentemente desbordan el marco jurídico que la ley establece, porque pugnan contra intereses específicos de un determinado individuo o de un sector en particular.

Sin embargo, la tesis definitivamente adoptada de que el interés público debe prevalecer sobre el privado, sobre la base de que la justicia social es superior a la Individual, constitucionalmente faculta al jefe de la administración pública para adoptar medidas que 'aparentemente son violatorias de los derechos individuales.

Dichas facultades se manifiestan en las denominadas discrecionales, con base en las cuales el Ejecutivo adopta decisiones que se

traducen en medidas que tienden a beneficiar a la colectividad.

De lo anterior se desprende que en el ámbito de la administración pública y conforme a la política de intervencionismo estatal que consigna el régimen constitucional mexicano, cada día es mayor el número de leyes administrativas que le confieren al Presidente de la República un cambio más amplio de discrecionalidad.

Resulta pertinente señalar que no debe confundirse la actuación discrecional de la autoridad administrativa, con la arbitrariedad. La primera supone el ejercicio de una facultad previamente autorizada por la ley, la segunda, la actuación extralegal que aparentemente tiene fundamento jurídico. En otros términos, en tanto que las decisiones administrativas discrecionales están fundamentadas en el orden jurídico pre-establecido, las medidas arbitrerías desbordan dicho marco, propiciando el exceso o el desvío de poder.

De manera pues, que las decisiones discrecionales encuentran su base en dos elementos que si no corresponden a la esencia misma del acto [urídicc sí se encuentran íntimamente vinculados a ella. Es decir a lo que jurídicamente se conoce como el mo-

tivo y el fin: el primero como elemento meramente subjetivo que condiciona la realización de un acto, el segundo como elemento que se proyecta hacia la realización de un determinado propósito.

Dentro de esos dos elementos, el jefe de la **administración pública sin violar, como se dijo**, el orden jurídico pre-establecido, está **en condiciones de actuar orientado primordialmente** para servir a la colectividad. De ahí que en el ámbito administrativo **predominen las disposiciones normativas que le otorgan** al titular de la administración pública, facultades discrecionales: Artículos 29, 89 Y 131 párrafo 20. constitucionales, Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, **ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica; Ley para el control de organismos descentralizados** y empresas de participación estatal; Ley de Ingresos de la Federación; Presupuesto de Egresos de la Federación, etc.

De lo anterior se desprende que en materia de facultades obligatorias (aparentemente redundante) regladas o vinculadas, las que el orden jurídico le impone a la **administración pública, son aquellas** necesarias e indispensables para **mantener no sola-**

mente la estabilidad económica estatal, sino para satisfacer las necesidades que en ese orden se presentan: la recaudación de los ingresos del Estado tales como impuestos, productos, derechos y aprovechamientos, con la debida vigilancia respecto de las obligaciones de los particulares; la observancia de los principios constitucionales que en materia agraria la ley suprema impone: las limitaciones y modalidades a la propiedad privada que la propia norma de normas establece: respecto al artículo 30. Constitucional que en materia de educación la Carta Magna consigna.

Conviene señalar que en ocasiones no es fácil discernir cuando se está en presencia de facultades discrecionales u obligaciones. Empero, es conveniente señalar que en el mejor de los casos depende del juicio que el Poder Judicial se forme de la actuación del Ejecutivo. para calificar. de acuerdo con las necesidades y con la realidad que el Estado y la sociedad viven para determinar si la administración pública actúa en el ejercicio de decisiones obligatorias, discrecionales, o sobrepasa el marco jurídico que la Constitución y las leyes ordinarias le ordenan acatar y le prescriben de antemano.

LA ADMINISTRACION PUBLICA PARA EL DESARROLLO

Necesidad de **un** nuevo concepto de control

Documento de Trabajo preparado por los
Licenciados Andrés Caso Lombardo
y **Luis García Cárdenas.**

1.

Entendemos el desarrollo integral *como un proceso sostenido de transformación que implica* la participación de factores políticos, económicos y socioculturales, estrechamente relacionados entre sí. **Propicia, ese desarrollo, la ruptura de las interrelaciones personales de poder, lo cual permite sustituir más ágilmente estructuras tradicionales por estructuras institucionales. Concebir al desarrollo con criterios aislados resulta incompleto e insatisfactorio.**

2.

El desarrollo político se refleja en la **integración interna y en el funcionamiento eficaz del Estado.** Una mayor estabilidad institucional y un mayor grado de participación en la vida pública por parte de los **ciudadanos son objetivos inmediatos del desarrollo político, su carencia produce una ausencia de legitimidad que puede originar resultados negativos.**

3.

El desarrollo económico supone varios elementos principales que algunos autores han agrupado en cuatro categorías: producto e ingreso social, ocupación, recursos ma-

teriales y comercio exterior. El proceso de crecimiento económico se realiza en cinco etapas: a) condiciones previas para el impulso inicial en la sociedad tradicional, b) el impulso inicial per se; c) la consolidación hacia la madurez, d) la era del alto consumo en las masas; y e) más allá del consumo. los países en desarrollo no pueden ni deben imitar a los países industrializados en sus políticas y estrategias de crecimiento, ya que sus condicionantes son muy diferentes.

4.

El desarrollo sociocultural comprende la **elevación del nivel de vida de las comunidades, lo cual exige la promoción del hombre como ente social. Implica su análisis el estudio de tendencias demográficas, la estructura y movimientos de la población, políticas en materia de vivienda, salud, seguridad social, comunicación social, educación, condiciones de vida y de trabajo. etc. Algunos de los conceptos anteriores se han convertido en indicadores clásicos del grado de desarrollo en un país determinado.**

5.

Entre las políticas estratégicas de desarrollo integral figuran las de naturaleza

educativa, sociocultural, de bienestar social, de reforma agraria, fiscal, crediticia, monetaria y de industrialización. Si aceptamos que desarrollo es transformación más crecimiento, advertimos el papel que debe jugar el Estado, a través de su Administración Pública, la cual debe estar orientada a satisfacer los objetivos generales a manera de incidir positivamente en el proceso.

6.

El papel dinámico del Estado exige el apoyo de una Administración Pública que, una vez superados los problemas tradicionales de funcionamiento, facilite una solución viable y válida para estimular esquemas generales de desarrollo. La Administración Pública tradicional se ha probado sin la capacidad suficiente para satisfacer estos propósitos, lo que ha motivado la síntesis de un concepto que la haga factor de transformación y de crecimiento.

7.

Concebimos a la Administración Pública para el desarrollo Integral como la posibilidad de dotar a un instrumento con una intencionalidad específica: la transformación y el crecimiento equilibrado de los sectores que participan en el desarrollo. Ello supone una transformación del conjunto de aptitudes y actitudes humanas, de procedimientos administrativos y de sistemas y estructuras institucionalizados que integran a la Administración Pública.

8.

Entre las principales aptitudes y actitudes humanas, ocupa un sitio preferente una política general de desarrollo de los recursos humanos en el sector público/ así como la capacitación permanente, la investigación básica y el adiestramiento en servicio.

9.

Los procesos y procedimientos administrativos juegan un papel trascendental. Baste mencionar: las decisiones estratégicas y técnicas, la aplicación de los métodos de trayectoria o ruta crítica y los métodos de programación/ evaluación y revisión. El análisis de algunos sistemas, cuyos modelos son ya clásicos en el estudio de planificación, presupuesto, reforma administrativa, personal, contabilidad, estadística, adquisiciones, almacenamiento, suministro y mecanización de la información.

10.

La investigación de las estructuras institucionalizadas del Estado, su análisis operacional, su legitimidad jurídica, su grado de coherencia y de coordinación en el ámbito del sector público, su nivel de independencia o autonomía, su grado de productividad o eficiencia social son, entre otros, aspectos fundamentales en la tarea de una Administración Pública para promover, alcanzar y orientar el desarrollo integral.

MECANISMOS DE CONSULTA

Para la preparación de iniciativas de ley y demás disposiciones jurídico administrativas en el ámbito del poder Ejecutivo Federal

Por los doctores Pedro G. Iorrilia
Martínez y José Chanes Nieto

1.

A. Los mecanismos de consulta para la preparación, tanto de las iniciativas de ley como de las demás disposiciones jurídico-administrativas del Poder Ejecutivo Federal, se presentan dentro de la propia administración pública, o fuera de la misma, debido a la aparición de un elemento democrático y de conciencia política y administrativa que propicia la participación del administrado; por esto, los mecanismos pueden ser, en consecuencia, internos o externos.

B. Dichos mecanismos están establecidos por la Constitución, leyes o disposiciones administrativas generales o particulares, o por la práctica o costumbre; por tanto, según su origen, podrían clasificarse en legales o usuales.

Pueden ser, además, procesos de consulta obligatorios o potestativos, según deba necesariamente, o no, seguirlos la autoridad.

2.

MECANISMOS DE CONSULTA PARA LA PREPARACION DE INICIATIVAS DE LEY.

A. En la preparación de las iniciativas de ley del Ejecutivo Federal se consulta a las dependencias a cuyo ramo pertenece la materia a la cual se refiere, ya sea para que la

preparen o para que presenten sus observaciones sobre el proyecto.

B. Se consulta, además, a personas o a grupos, que por su capacidad técnica o por la representación social que ostentan, son llamados para analizar el problema, proponer soluciones o manifestar su opinión sobre la iniciativa.

La creciente complejidad de la vida moderna y la especialización consiguiente hacen que los órganos encargados de preparar las iniciativas de ley para someterlas a la consideración del Presidente de la República, no sean necesariamente conocedores de todos los presupuestos de la iniciativa de que se trate. De ahí que se encuentren ejemplos de iniciativas preparadas por especialistas, que hace suyas el Presidente de la República, a pesar de que éstos no se encuentren dentro de la administración: tal es el caso de la iniciativa de reformas al artículo 107 de la Constitución, a la Ley de Amparo y a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que tuvo como base los proyectos preparados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Los representantes de grupos sociales, políticos, económicos o culturales, en virtud tanto de un deseo de democratizar las de-

cisiones fundamentales de la administración, como de facilitar su cumplimiento, son consultados respecto de iniciativas que se refieren a intereses de tales grupos. la iniciativa de nueva ley Federal del Trabajo se sometió a la consideración de los trabajadores y de los patrones: asimismo puede señalarse la ley del Patrimonio Cultural de la Nación, cuya promulgación no se ha efectuado por la opinión en contra de algunos particulares que se consideran afectados en sus intereses.

los mecanismos de consulta para la preparación de iniciativas de ley, tienen, como objetivo, en este caso, perfeccionarlas y facilitar su cumplimiento oyendo, al efecto, el parecer de los expertos y de los interesados.

C. Tratándose de la elaboración de iniciativas de ley se practica el sistema de reunir comisiones de estudio en que participen las dependencias interesadas y técnicos en la materia. En todo caso, posteriormente se pasa a juristas que dan forma al proyecto de iniciativa.

Como ejemplos de mecanismos legales de consulta para la preparación de iniciativas de ley se encuentran los siguientes:

1. Cada secretaria o departamento de Estado debe formular, respecto a los asuntos de su competencia, (artículo 20 de la ley de Secretarías y Departamentos de Estado) los proyectos de ley del Presidente de la República.

2. El Procurador General de la República, según lo establece la ley Orgánica relativa, **debe poner en conocimiento del Presidente de la República las leyes violatorias de la Constitución General de la República, sometiendo a ser consideración las reformas respectivas. Propone al Presidente las reformas legislativas necesarias para la observancia de la Constitución y emite opinión sobre la constitucionalidad de los proyectos que le envía el Ejecutivo. La consulta al Procurador General de la República deriva de su carácter de consejero jurídico del gobierno.**

3. El Cuerpo Consultivo Agrario emite opinión, cuando el jefe del Departamento Agrario lo solicita, acerca de las iniciativas de ley que en materia agraria formula el Ejecutivo Federal.

3.

MECANISMOS DE CONSULTA PARA LA PREPARACION DE DISPOSICIONES JURIDICO-ADMINISTRATIVAS:

los mecanismos de consulta para la elaboración de disposiciones [jurídico-administrativas, pueden igualmente ser legales o usuales, internos o externos y obligatorios o potestativos.

la consulta dentro del mismo servicio no presenta problemas. Por el contrario, cuando la materia interesa a varios servicios, se sigue el procedimiento de integrar una comisión para que prepare el proyecto, en virtud de que una sola división administrativa difícilmente reúne todos los elementos de apreciación [jurídica, técnicos o circunstanciales de un problema determinado.

Existen, entre otros, los mecanismos de consulta siguientes para la preparación de disposiciones jurídico administrativas:

A. Organos permanentes para la preparación de disposiciones:

a). los secretarios del despacho, (artículo 92 constitucional), deberán firmar los **reglamentos, decretos y órdenes del Presidente que se refieran a su ramo, lo que implica la posibilidad de manifestar su opinión sobre los mismos. Además, el artículo 20 de la ley de Secretarías y Departamentos de Estado establece que cada dependencia formulará, respecto a los asuntos de su competencia, los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.**

b). **Comisiones intersecretariales permanentes, instituidas con base en el artículo 23 de la ley de Secretarías y Departamentos de Estado, para el despacho de asuntos en que intervienen varias secretarías o departamentos. Así, entre otras, se creó, por acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de marzo de 1962, la Comisión Intersecretarial para la Formulación de Planes de Desarrollo Económico y Social.**

c). El Cuerpo Consultivo Agrario, establecido (artículo 27 constitucional) dictamina los expedientes que deban ser resueltos por

el Presidente de la República; revisa y euro-riza los planos proyectos correspondientes a los dictámenes que apruebe; opina sobre los expedientes de ejecución, y emite opinión sobre los problemas que se planteen a las oficinas encargadas de ejecutar resoluciones presidenciales. Además, emite opinión, a solicitud del Jefe del Departamento, sobre los proyectos del reglamento que en materia agraria formula el Ejecutivo Federal.

d). las comisiones agrarias mixtas son consultadas respecto a la creación de nuevos centros de población y acerca de la expropiación de tierras yaguas ejidales. (Código Agrario).

e). Consejo Consultivo del D. F., que, (artículo 69 de la Ley Orgánica del D. D. F.), opina sobre las actividades del servicio público y las económicas y sociales de la localidad y propone las medidas para su mejoramiento, así como reformas reglamentarias, y cualquier otra medida que a su juicio sea necesaria.

f). El Procurador General de la República, con el carácter de consejero jurídico del gobierno que le otorga el artículo 102 constitucional, emite su opinión en todos aquellos casos que son sometidos a su consideración. Por ejemplo, respecto a la celebración de empréstitos sobre el crédito de la Nación, así como en el orden técnico y constitucional.

g). El Jefe del Departamento de Asuntos Indígenas, emite opinión, de conformidad con lo señalado por el Código Agrario, en los expedientes de restitución de bienes comunales, y en los casos de titulación y deslinde.

h). El Jefe del Departamento del Distrito Federal emite su opinión en los expedientes sobre creación de nuevos centros de población agrícola, y en los de expropiación de tierras yaguas ejidales. en el D. D. F.

i). la Secretaría de la Presidencia, estudia y da forma a los acuerdos presidenciales, para su debida ejecución (artículo 16, Fracción I, L. S. D. E.) lo que le permite manifestar su criterio y, a su vez, hacer consultas.

j). Los departamentos jurídicos de cada dependencia, que realizan funciones consultivas de carácter técnico-jurídico.

B. Organos de consulta especialmente creados o convocados para preparar una disposición concreta:

a). El Consejo de Ministros debe otorgar su acuerdo, conforme a lo dispuesto por el artículo 29 constitucional, al Presidente de la República para que éste, con la aprobación del Congreso, suspenda garantías individuales.

b). Comisiones intersecretariales transitorias constituidas por el Presidente de la República para despachar un asunto concreto en el que intervienen varias secretarías o departamentos, (artículo 23 de la L.S.D.E.). Por ejemplo, la comisión creada para determinar la conveniencia de incorporar la Declaración Interamericana de los Derechos del Hombre a la legislación federal.

C. Consultas recíprocas obligatorias, de las dependencias del Ejecutivo Federal; ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

a). La Secretaría de Gobernación consulta al Departamento del Distrito Federal la creación de colonias penales, cárceles y establecimientos penitenciarios (artículo 20., fracción XXV L. S. D. E.).

b). La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en consulta con las de la Presidencia y del Patrimonio Nacional, autoriza los actos y contratos de los que resulten derechos y obligaciones para el Gobierno federal y para el Departamento del Distrito Federal (artículo 60. fracción IX L. S. D. E.).

c). La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es consultada respecto a todas las operaciones en que se haga uso del crédito público (artículo 60., fracción XI L. S. D. E.).

d). La Secretaría de Industria y Comercio estudia, proyecta y determina, en consulta con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los aranceles y las restricciones para los artículos de importación y exportación, (artículo 80., fracción III, L. S. D. E.).

e). La Secretaria de la Presidencia recaba los datos de todas las dependencias del Ejecutivo Federal, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, para la elaboración del plan general del gasto e inversiones públicas y los programas espe-

ciales que fije el Presidente de la República (artículo 16, fracción II, lo S. D. E.).

f). La Secretaría de la Presidencia *coor*-*di*na los programas de inversión de los diversos órganos de la administración pública y estudia las modificaciones que a ésta deben hacerse (artículo 16, fracción IV, lo S. D. E.), al efecto consulta con el o los órganos interesados,

g). La Secretaría de Industria y Comercio orienta, controla y dicta las medidas y normas técnicas para que las secretarías y departamentos de Estado establezcan sus correspondientes servicios de estadística especializada (artículo 24 lo S. D. E.).

h). En general, cada dependencia está obligada a informar, proporcionar datos y prestar su cooperación técnica a las restantes cuando así lo solicitan (artículo 31 L.S.D.E.).

D. Servicios de una misma dependencia.

Los Reglamentos Internos de las Secretarías y Departamentos de Estado establecen mecanismos de consulta entre los órganos que los integran.

E. Consulta a órganos **políticos**.

a). Los gobernadores de los Estados y territorios, deben aprobar o modificar los dictámenes de las comisiones agrarias mixtas, antes de pasar el expediente al Ejecutivo Federal para su resolución.

b). los gobiernos de los Estados deben *ser oídos* por la Secretaría de Gobernación, antes de que ésta pueda otorgar permiso para dedicar al culto nuevos locales abiertos al público.

c). Los gobernadores de los Estados y territorios emiten su opinión en los expedientes sobre creación de nuevos centros de población agrícola, y en los de expropiación de tierras yaguas e idales.

d). Los gobiernos de los Estados deben otorgar su acuerdo para que la Secretaría de Gobernación pueda crear colonias penales, cárceles y establecimientos penitenciarios (artículo 20., fracción XXV, L. S. D. E.).

F. Participación de los **administrados**:

a). El Ejecutivo Federal conoce de las cuestiones que por límites de terrenos comunales estén pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población, y su re-

solución s610 es definitiva e irrevocable, después de consultarla con los interesados y siempre que éstos estén conformes (artículo 27, fracción VII, de la Constitución).

b). El Presidente de la República, antes de pedir a las cámaras la destitución de algún funcionario judicial, oirá a éste, en lo privado, a efecto de poder apreciar la justificación de la solicitud (artículo III constitucional).

e). Comisiones nacionales de los salarios mínimos y del reparto de utilidades, en que están representados los trabajadores y los patrones (artículo 123 constitucional, fracción VI y IX), consulran a las comisiones correspondientes en cada Estado de la Federación.

d). La Secretaría de Recursos Hidráulicos, con intervención de los usuarios, organiza y maneja la explotación de los sistemas nacionales de riego (artículo 12, fracción XII, L. S. D. E.).

G. No previstos por la Constitución o la ley.

Existen mecanismos de consulta que, aunque no previstos *por* una disposición constitucional o legal, son usuales:

a). Comisiones integradas por miembros del Ejecutivo y uno o los dos poderes restantes para preparar una decisión determinada.

b). Grupos sociales, económicos, políticos o culturales que son consultados respecto a las decisiones en que están interesados.

c). Los gobiernos de los Estados son consultados sobre decisiones que se refieran a ellos.

d). la jurisprudencia, con el objeto de ajustarse a ella y evitar juicios de amparo, al mismo tiempo que buscar el respeto al principio de legalidad, es consultada para la elaboración de las disposiciones jurídico-administrativas.

4.

los resultados, consecuencias, grado real de efectividad y clasificación final de los diversos procedimientos de consulta sería tema de discusión, a partir de las consideraciones y ejemplos antes hechos.

UTILIZACION DE SISTEMAS DE INFORMACION EN EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

por la Ing. Elvira Avalas Villarreal y el C.P.
Alejandro Posadas Espinosa

El crecimiento de la administración pública en las últimas décadas es un reflejo del acelerado desarrollo de México y de la creciente intervención del Estado en el mismo. Desafortunadamente no ha habido una correspondencia adecuada entre la complejidad de los problemas generados por tal fenómeno y la utilización de las técnicas que el avance científico y tecnológico ofrecen para llegar a soluciones racionales.

La metodología científica y tecnológica debe ser cada vez parte más importante de la gestión de las instituciones públicas, fundamentalmente en lo que se refiere al proceso de toma de decisiones, pues es imprescindible reducir al mínimo el riesgo que implica la ausencia o deficiencia de un conocimiento cierto y oportuno de todos los factores determinantes.

La toma de decisiones, que implica la selección permanente de alternativas para llegar a los objetivos planeados, hace indispensable que las personas que intervienen en dicho proceso cuenten con los elementos suficientes que les permitan la identificación de los fenómenos o situaciones, su representación a través de modelos para efectos de análisis, y su dirección y control, todo esto mediante la utilización de la in-

formación necesaria en el momento oportuno.

Por consiguiente, el adecuado proceso de toma de decisiones en la administración pública debe auxiliarse, en mayor medida, de sistemas que capten, registren y analicen la información en forma continua.

Tal objetivo se logra con la integración de sistemas de información que vienen a constituir un medio planeado para proporcionar a los administradores y ejecutivos de los diversos niveles de la organización, la información por ellos requerida para sus diversos fines de planeación, organización, ejecución y control.

La integración de los sistemas de información requiere de la consideración de múltiples factores técnicos y económicos en relación a cada uno de los componentes del sistema. En especial el diseño, en lo que se refiere al equipo humano, al de computación y al propio banco de información, debe sujetarse a un examen cuidadoso que asegure que la definición de las necesidades de información tanto específicas como integrales del conjunto administrativo, constituya la base del mismo.

Al margen de la consideración de lo anterior, la mayor utilización de información

y, **por ende, de los medios de computación** en el proceso decisional plantea la necesidad **de modificaciones en diversos** aspectos como la organización, la adaptación y capacitación de los trabajadores, la definición de **áreas** de responsabilidad y, sobre todo, la **intervención del administrador en dicho proceso.**

El sector público en su papel de motor del desarrollo económico debe procurar, la **óptima utilización de los sistemas de información**, mediante la actitud positiva del equipo **humano, la utilización de herramientas adecuadas** y la eficiente interrelación de los **sistemas operativos. Sólo de esta manera** podrá lograrse la integración de **información a nivel institucional, sectorial y nacional, sobre los diversos aspectos técnicos, económicos y sociales, que asegure la coordinación entre las diversas instituciones y que oriente el proceso conjunto de toma de decisiones** sobre bases objetivas.

CASO PRACTICO

Además de la acción gubernativa y de la **prestación de servicios, el gobierno de una comunidad urbana tiene como función la construcción y conservación de las obras públicas.**

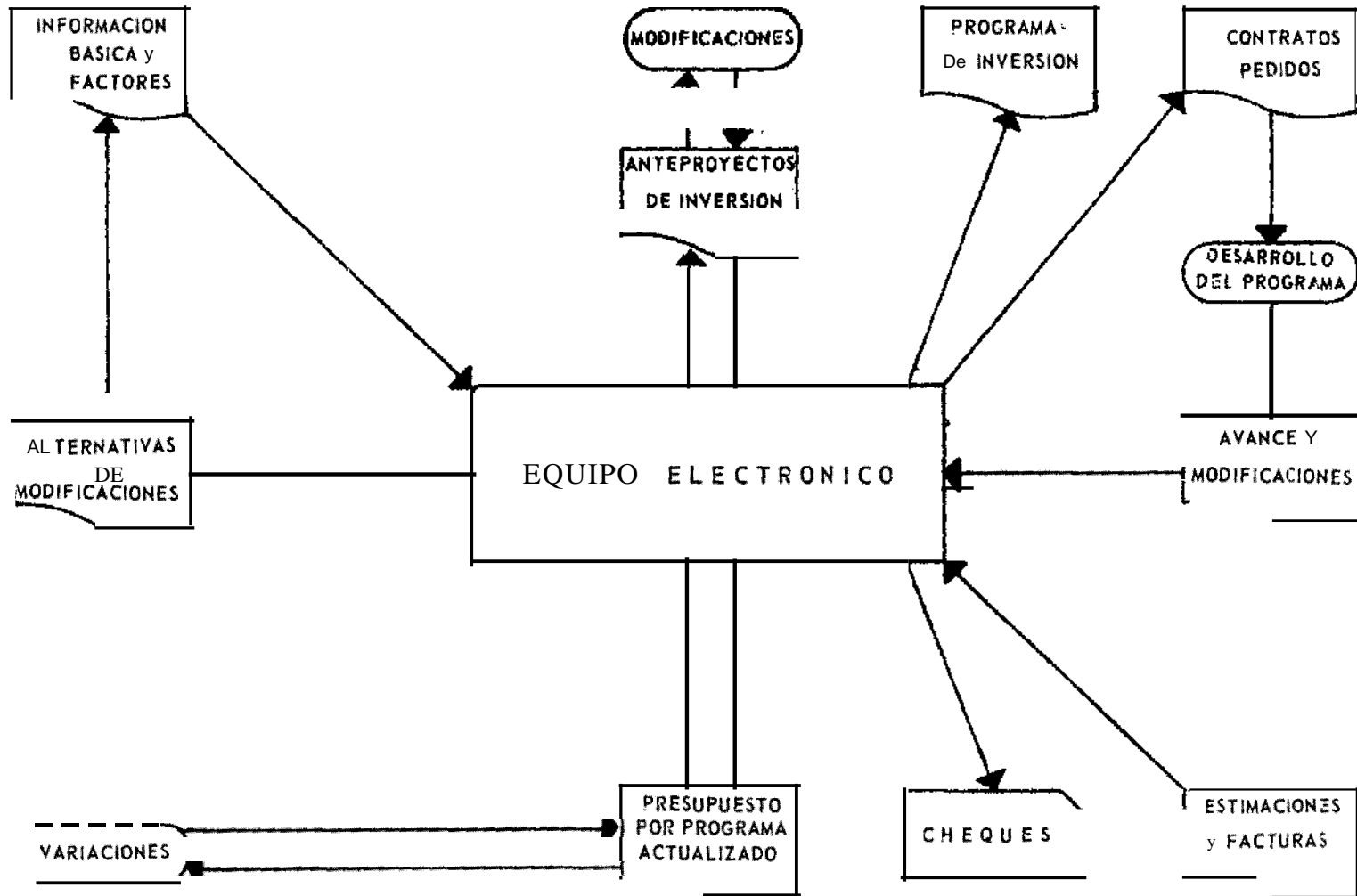
Para cumplir con esta función, el gobierno urbano se responsabiliza de la planeación, ejecución y control del programa de **inversiones que permita lograr un mejor aprovechamiento de los recursos humanos, materiales y económicos con que cuente,** para satisfacer la demanda en materia de obras públicas.

Con respecto a la estructuración del sistema de información que respalde la toma de **decisiones en esta materia, se adjunta un cuadro descriptivo y un diagrama del proceso de datos relativos a través de equipo electrónico.**

ELEMENTOS DE UN SISTEMA DE INFORMACION PARA TOMA DE DECISIONES EN MATERIA DE INVERSIONES EN OBRAS PUBLICAS DE UNA COMUNIDAD URBANA

Análisis de datos socio-económicos	Determinación de necesidades	Planeación	Programación	Ejecución	Control
Medio Geográfico	Vías de Comunicación Áreas verdes		URBANIZACION Obras viales Pavimentación Alumbrado Parques y Jardines		
Recursos Humanos	Aulas por niveles de enseñanza Abasto de bienes de consumo Atención médico-quirúrgica y hospitalaria Inhumaciones Integración comunal Protección a menores y ancianos	Definición de objetivos Evaluación de recursos Determinación de costos en base a especificaciones Decisión entre alternativas	EDIFICACION Escuelas Mercados Hospitales Panteones Unidades de desarrollo comunal Unidades de protección social Unidades deportivas Unidades recreativas Edificios administrativos Monumentos	Selección de contratistas y proveedores Formulación de contratos y pedidos Supervisión del avance de obras Autorización de estimaciones y facturas	Medición de resultados Análisis de variaciones Revisión de lo planeado
Estructura Social	Esparcimiento Prestación de servicios Acción cívica		ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE Fuentes Líneas de conducción Redes de distribución	Pago de contratistas y proveedores	
Estructura Económica	Consumo diario por habitante Desalojo de aguas negras y pluviales		DRENAJE Redes de saneamiento Interceptores Emisores		

PROCESO DE CONTROL DE INVERSIONES
EN OBRAS PUBLICAS DE UNA COMUNIDAD URBANA



NIVELES Y AREAS DE DESCENTRALIZACION PARA LA TOMA DE DECISIONES Y PAPEL QUE JUEGAN LOS SISTEMAS DE INFORMACION

por el Dr. Miguel OUHALT KRAUSS

1.

La toma de decisiones en los distintos niveles de la Administración Pública.

El problema de la toma de decisiones en los distintos niveles de la Administración Pública está íntimamente ligado al problema de la delegación de autoridad, puesto que la autoridad implica el derecho de tomar decisiones y hacer que se cumplan.

la autoridad total del Poder Ejecutivo Federal Mexicano radica en su titular, el C. Presidente de la República. Como en todo organismo administrativo, en la Administración Pública Mexicana una parte de la autoridad va siendo delegada de un nivel a otro, descendiendo en la escala jerárquica.

De acuerdo con nuestra legislación, el titular del Poder Ejecutivo Federal sólo puede delegar, en sus Secretarios del Despacho, Jefes de Departamentos Autónomos y directores de Organismos Descentralizados, facultades administrativas no discrecionales, para casos o ramos determinados.

Los Secretarios del Despacho, a su vez, pueden delegar facultades para la toma de decisiones, en el ramo que les ha sido delegado, en funcionarios subalternos, siempre que estas facultades no sean discrecionales, establecidas por decreto,

Algunas disposiciones especiales, como en el caso del ejercicio del presupuesto, limitan el nivel hasta el cual pueden delegar determinadas facultades los Secretarios del Despacho.

Necesidad de definir el límite de autoridad para la toma de decisiones.

Para lograr eficiencia administrativa, es recomendable que todo funcionario conozca con precisión el límite de su autoridad, esto es; que sepa cuáles son las decisiones que puede tomar sin consultar, cuáles debe consultar previamente y a quiénes, y cuáles debe compartir y con quiénes. Esto evita que dejen de tomarse oportunamente algunas decisiones, que se dupliquen o se tomen contradictoriamente, o que se invadan otras áreas de autoridad.

En el ámbito de la Administración Pública, **esta necesidad se enfatiza, porque los ciudadanos deben estar informados sobre el tipo de decisiones que puedan tomar los funcionarios subalternos.**

Por otra parte, una centralización de todas las decisiones en los niveles más altos, además de congestionarlos, podría violar las siguientes reglas de eficiencia administrativa:

a) O debe delegarse autoridad en la misma

medida en que se asigne una responsabilidad.

- b) Las decisiones deben tomarse lo más cerca que sea posible del lugar de acción.
- c) El alto mando establece las políticas generales; los mandos intermedios las aplican.

Desafortunadamente, en la Administración Pública Mexicana no siempre está establecida, de manera precisa y escrita, esta autoridad que se delega a los niveles inferiores, ni los límites de la delegación. Sería recomendable que se estudiara la conveniencia de utilizar instrumentos administrativos, como la "carta de límite de autoridad", para precisar esta delegación, independientemente de los instrumentos jurídicos que hubiera necesidad de formular.

2.

Áreas de descentralización en la toma de decisiones.

En México, como en la mayor parte de los países, el Estado ha tenido necesidad de crear un área de descentralización que se conoce con el nombre de sector para-estatal. Está formada por los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal. Junto con el sector central del gobierno, constituyen lo que se llama "sector público".

Tales organismos o empresas tienen a su cargo la realización de tareas que el Estado ha aceptado como propias y necesarias para acelerar el desarrollo con justicia social, y su acción debe estar determinada por la política del gobierno. Sin embargo, requieren de más independencia y libertad para cumplir sus objetivos con eficiencia, de mayor flexibilidad en su operación, que los órganos del gobierno central, aunque el Estado debe conservar determinados controles.

Las formas más frecuentes que utiliza el Estado Mexicano para asegurarse de que se cumple la política del gobierno en la toma de decisiones dentro de tales organismos, son las siguientes:

- a) El Presidente de la República designa a los directores de los organismos des-

centralizados y acuerda regularmente con ellos, personalmente, o a través de los Secretarios de Estado del área correspondiente, en quienes delega esta facultad.

- b) El Presidente de la República, o el Secretario de Estado correspondiente, designan a alguno o a todos los miembros de los Consejos de Administración de las empresas de participación estatal (y de los organismos descentralizados que los tienen), quienes generalmente son altos funcionarios de las Secretarías de Estado.
- c) Determinadas decisiones estratégicas, como algunas relacionadas con las inversiones y el presupuesto deben ser autorizadas previamente por dependencias del Ejecutivo, como es el caso de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Presidencia.
- d) El sistema de información de que dispone el gobierno central para tomar las decisiones que determinen la política de estos organismos, fundamentalmente lo constituyen, además de los acuerdos con el Ejecutivo, y la participación de los funcionarios de éste en los Consejos de Administración de aquéllos, los reportes o informes que tales organismos deben producir, y la inspección administrativa a que están sujetos por parte de la Secretaría del Patrimonio Nacional.

3.

Distintos tipos de sistemas de preesamiento de información para la toma de decisiones.

Para comentar el papel que juegan los sistemas de procesamiento de información en la toma de decisiones, es conveniente referirse a los diferentes tipos de estos sistemas que se utilizan en la Administración Pública Mexicana. Se procurará identificarlos con las iniciales de los nombres más conocidos en la terminología norteamericana, aceptando de antemano que esta denominación no es más que una convención que se propone.

- a) De acuerdo con métodos utilizados en el procesamiento de la información, pueden establecerse los siguientes grupos:

I. M.D.P.S. (Manual Data Processing Systems), que son los sistemas o los que utilizan instrumentos elementales, mecánicos eléctricos o electrónicos, para el manejo de información (sumadoras, calculadoras, máquinas de contabilidad, etc.).

Todavía una parte de los órganos de la Pública Mexicana, utilizan estos sistemas elementales.

It. E.D.P.S. (Electronic Data Processing Systems), que son cualesquier sistemas que procesen la información medio de computadoras, pero sin la información relativa a las distintas áreas del organismo. Estos sistemas, además, suponen que el material fuente original se produce por métodos tradicionales y se traduce a un lenguaje sensible a la máquina, o se preparan ambos simultáneamente.

Gran parte de nuestros organismos públicos operan ya con estos sistemas, pero no en todas sus áreas de actividad.

III. I.D.P.S. (Integrated Data Processing Systems), similares a los conocidos como G.I.S. (Generalized Information Systems), que permiten manejar la información total, desde un banco central de datos, lo que al mismo tiempo que evita producir y manipular varias veces la misma información en las distintas áreas, la interrelacionan puesto que cualquier decisión que

se tome en una de ellas, incide y repercute en las demás. Algunos organismos públicos mexicanos han emprendido programas para diseñar e instalar estos sistemas.

- b) Por otra parte, el procesamiento de información puede realizarse para alimentar decisiones en dos niveles básicos:

I. El nivel de operación rutinaria del organismo administrativo. Cuando el sistema de información tiende a automatizar el manejo de información y la toma de decisiones rutinarias, a establecer verdaderos "procesos de decisiones programadas", denominarse, A.D.P.S. (Automatic Data Processing System).

En una etapa avanzada este sistema la fuente de datos es sensible únicamente a la máquina.

Estos sistemas ya se han implantado, en forma excepcional, en algunas áreas de algunos organismos mexicanos.

II. El nivel de toma de decisiones estratégicas en el alto mando, que involucra "procesos de decisión sin programar", ya sea por la naturaleza estratégica de las decisiones o por la imposibilidad de su previsión (fijación de metas y objetivos, determinación de políticas, casos de excepción no comprendidos en el sistema rutinario, etc.). A este sistema se le acostumbra llamar: M.J.S. (Management Information System).

Generalmente la preocupación por los organismos de alto nivel se orienta hacia este tipo de sistemas.

NOTAS PARA UN MODELO ANALITICO DE LA DECISION EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

por el Lic. Fernando SOLANA

Seguindo a Simón puede decirse que **decidir es optar entre dos o más posibilidades de acción. La selección puede ser consciente o inconsciente.**

Decisión 'administrativa es toda aquella relacionada con la creación o conducción de una organización -es decir: de un grupo humano creado conscientemente para cumplir determinados objetivos.

Quien toma una decisión admintstretive lo hace condicionado por cuatro grupos de factores:

- 1) *Los relacionados con su propio yo, su estructura interna, su reacción emocional-racional ante los hechos, sus intereses personales (conscientes o inconscientes).*
- 2) *Las condiciones particulares de la organización que dirige, sus objetivos y su estructura organizacional.*
- 3) *Los factores externos a él y a la organización. En el campo de la administración pública, éstos son particularmente importantes: las otras instituciones gubernamentales, los otros poderes (legislativo y judicial), por ejemplo), los grupos de presión de diferente índole (stndtcatos, orqenis-*

mas religiosos, asociaciones de hombres de negocios...), e incluso las presiones extrenjeres.

- 4) *El análisis objetivo y racional de los hechos que perseguiría lograr los objetivos de la organización en la forma más eficiente, (En la administración pública, como se verá más adelante, suele ocurrir en la realidad que la preocupación por solucionar conflictos de intereses se antepone al criterio de eficiencia. Sin embargo, un buen administrador público obligado a resolver este tipo de conflictos —de orden más político que edministrerivo—, procurará solucionarlos en la forma más eficiente posible).*

Por el primer grupo (que tiene una relación más estrecha con los estudios conductistas) el hombre decide con base en su "libre albedrío"; en realidad decide con base en su estructura psico-somática personal.

Por el segundo y tercer grupos el hombre está decidiendo presionado por factores externos a él y ajenos también a una eritud racional -obletiva. El tercer grupo tiene una importancia principal en la administración pública en donde los factores políticos

se mezclan e interactúan permanentemente con los administrativos. Aquí habría que encontrar muchos puntos de contacto entre los hechos políticos y los hechos administrativos.

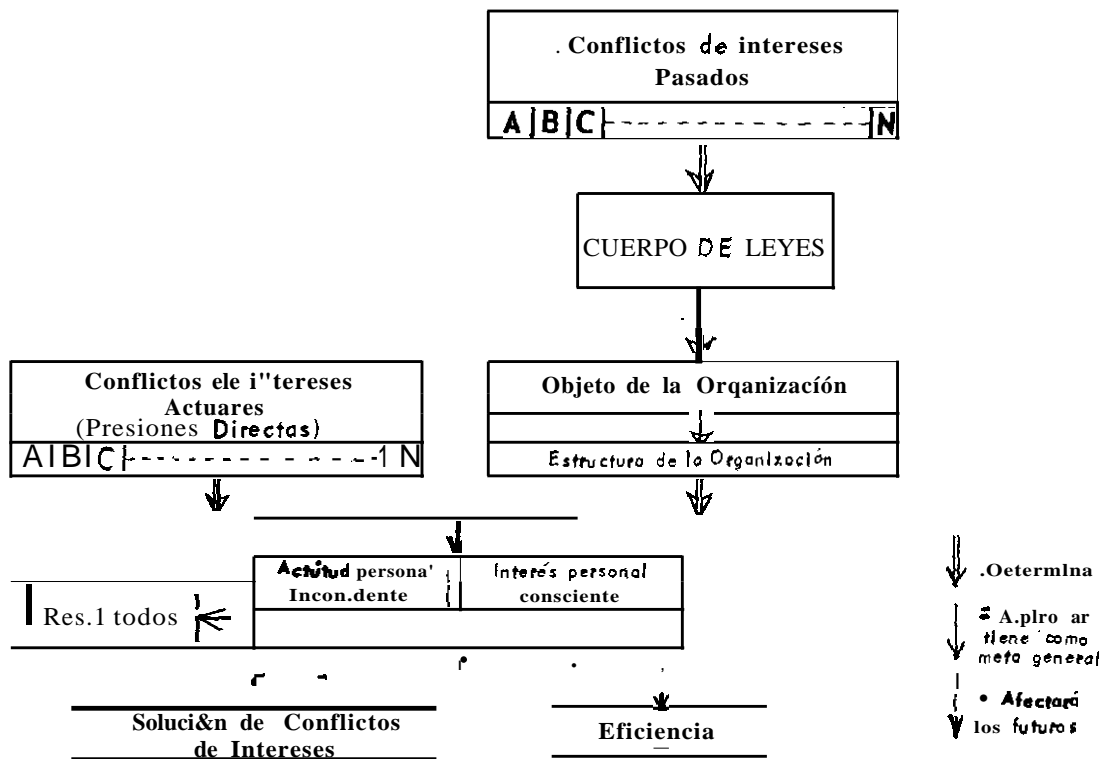
Aunque los análisis mecanicistas de la toma de decisiones sugieren que ésta debe ser siempre resultado de un análisis racional de los hechos y las opciones de acción, lo cierto es que una buena parte de las decisiones que se toman en administración pública están afectadas por los tres primeros grupos de factores señalados.

A continuación se presenta un esquema, que pretende mostrar en forma sintética estos factores limitantes de la racionalización

de la decisión en función de los objetivos, tal como se presenta en la administración pública.

Sería conveniente que el diseño de sistemas de información para optimizar -en función de objetivos específicos- la toma de decisiones, contemple el panorama completo de los factores que afectan a la decisión. De otra manera se estará trabajando, como ocurre con frecuencia, en modelos lógicos pero simplistas de optimización, que ignoran la realidad de la situación consciente e inconsciente de quien decide y, sobre todo, el complejo de conflictos de interés que afectan de manera permanente a quienes deciden dentro de una administración pública.

ESQUEMA EN LA DECISION EN UNA ADMINISTRACION PUBLICA



PROBLEMAS DE LA PLANEACION REGIONAL EN MEXICO

por el Lic. Gustavo ESTEVA

la programación regional no supone, en rigor, un sistema autónomo o un mecanismo especial de programación, sino una modalidad específica que se imprime a los esfuerzos generales de programación del desarrollo. Un órgano nacional de planificación puede orientar sus esfuerzos con criterios regionales, o incluir consideraciones regionales, de cualquier índole, en sus planteamientos globales. Del mismo modo, un órgano regional de planificación puede plantear sus actividades en términos de las necesidades de la región que atiende, con exclusión de cualquier otra consideración, o bien enfocarla con criterios más generales, incorporando a sus planteamientos proposiciones relativas al desarrollo nacional y a las diferencias entre regiones.

Esto significa que la existencia misma de la programación regional no depende del nivel administrativo o del aparato institucional de la actividad de programación, sino de la orientación que se da a ésta en todas sus fases, niveles y mecanismos de operación.

Concebida así, la programación regional en México enfrenta dos grandes grupos de restricciones: las derivadas de la falta de coordinación de los órganos de programación,

por una parte, y las que resultan de los criterios de racionalidad empleados en los enfoques regionales de la programación, por la otra.

Los graves desequilibrios regionales que padece el país se han dejado sentir en todos los niveles de la administración pública, que de una manera u otra ha intentado corregirlos, con sus propias acciones o induciendo la privada en este sentido. Sin embargo, la carencia de un sistema nacional de planificación, debidamente estructurado y con posibilidades reales de instrumentación operativa, ha determinado que los esfuerzos se realicen en forma dispersa, desorganizada y a menudo contradictoria. Este fenómeno se presenta tanto en el nivel federal, como en el estatal y el municipal. En el sector público federal, si bien se ha "avanzado considerablemente en la proposición de lineamientos para el desarrollo que han incorporado criterios regionales, y en el control de las inversiones públicas para instrumentarlos, los programas operativos de las secretarías de Estado y de los organismos descentralizados reflejan las concepciones del desarrollo de los funcionarios respectivos, que pueden o no incluir consideraciones regionales y que en todo caso, cuando las

incorporan, no las apoyan en los mismos criterios ni en las mismas *informaciones*. Esta situación determina que llegue a presentarse el caso de que el desarrollo de una región sea estimulado *por un programa público* y desalentado *por otro, neutralizándose ambos esfuerzos* y surgiendo un grave despilfarro de recursos.

Si bien esta falta de coordinación afecta seriamente las actividades de programación regional, no parece ser la principal razón de que la acción pública haya sido incapaz de impedir *que el desequilibrio regional del país se agravara notablemente durante las últimas décadas*, a pesar de haberse planteado tal objetivo en forma explícita. Esto se ha debido, más bien, a que *este objetivo de política económica ha entrado en contradicción con otro, que se consideró de mayor prioridad. La necesidad de incrementar la producción, a un ritmo acelerado, determinó que las políticas de inversión pública se basaran fundamentalmente en criterios de eficacia, semejantes hasta cierto punto a los de las empresas privadas*. De esta manera, la mayor parte de la inversión se ha seguido concentrando en los que podrían denominarse "polos de desarrollo", obviamente más convenientes desde el punto de vista de la rentabilidad de las inversiones, con lo que se agrava el desequilibrio.

En tales condiciones, la economía se vio atrapada en un doble círculo vicioso: *por una parte, los "polos atrasados", y por su propio atraso, no han podido atraer inversiones privadas y con el paso del tiempo su distancia de los "polos adelantados" se ha hecho mayor y perpetúa su condición; y por otra parte, la limitación de los fondos públicos disponibles para invertir ha exigido obtener el mayor rendimiento posible de las inversiones, por lo que se ha canalizado preferentemente a las regiones más adelantadas, alejándolas también, cada vez más, al estimularlas, de las más atrasadas, y provocando con ello una creciente dificultad para invertir en éstas.*

Este criterio de racionalidad que caracte-

riza las inversiones constituye, sin duda, el principal obstáculo a los avances de la programación regional. Si bien el problema se ha discutido ampliamente en el país y las condiciones mismas de la evolución económica han determinado que la corrección de los desequilibrios regionales se convierta en un objetivo prioritario de la política económica nacional, pasando a segundo término el de *incremento* de la producción, las dificultades técnicas y administrativas han impedido hasta ahora llevarlo a la práctica. *Las técnicas disponibles de selección y evaluación de proyectos y en general de programación, en efecto, se apoyan básicamente en los criterios de eficacia, inaplicables al caso. Fuera de esta concepción de racionalidad económica, la teoría y la técnica ofrecen hasta ahora poco más que consideraciones cualitativas, de escasa utilidad fuera del gabinete y la actividad especulativa, y ajenas en general a las necesidades concretas de los trabajos de programación. No obstante las pretensiones de los matemáticos sobre el particular, parece evidente que la justicia social no puede incorporarse como una Variable operativa en el estudio de la rentabilidad de las inversiones.*

En resumen; el panorama de la programación regional en México pone de manifiesto que los importantes esfuerzos realizados hasta ahora para incorporarla a la acción pública se han visto frenados por estos problemas. En cuanto al primer grupo, se *han planteado* ya y se está intentando instrumentar una coordinación más eficaz entre los organismos públicos, y sí bien falta todavía mucho por hacer, las soluciones se hallan a la vista. Respecto de los criterios de racionalidad puede decirse *que a las dificultades operativas se agregan los escollos técnicos, y a la fecha se carece aún de una metodología apropiada; con procedimientos bien definidos, que permita eludir los criterios de eficacia e instrumentar otras formas de racionalidad en la organización de la acción pública y la orientación de la privada, para corregir los desequilibrios regionales.*

LA PLANEACION SECTORIAL EN MEXICO

por el Lic. Arturo del CASTILLO

Las características de economía mixta que prevalecen en México, imponen condiciones especiales para la planeación de los diferentes sectores que integran el aparato productivo nacional. Así, en aquellos sectores en donde el Estado controla la totalidad de la producción de bienes o servicios (producción de hidrocarburos, energía eléctrica, ferrocarriles, telecomunicaciones, etc.), se está en condiciones de diseñar programas de desarrollo perfectamente definidos, tendientes al logro de metas específicas y congruentes con el desarrollo general del país. En otros sectores en donde el Estado tiene una participación importante y en ocasiones definitiva en el comportamiento del sector (industria siderúrgica, producción de carbón, transportes aéreos, producción de fertilizantes, etc.), se pueden establecer programas de desarrollo e inducir a las empresas privadas a dirigir sus recursos al logro de metas específicas. Por último, existen sectores en donde la participación del capital privado es mayoritaria a absoluta, y en donde el Estado, sólo puede influir de manera indirecta en la programación o canalización de los recursos a través de sus diversos instrumentos de política económica (política cre-

ditable, fiscal, arancelaria, control de precios, controles cuantitativos a la importación, etc.)

La intervención del Estado en la economía en México es decisiva; sin embargo, se carece de un plan de desarrollo a nivel nacional debidamente integrado, por lo cual en ocasiones se generan desequilibrios sectoriales o cuellos de botella al desarrollo. Por otra parte, esta situación ha provocado en ocasiones que las metas propuestas para los diferentes sectores no sean congruentes, desperdiándose recursos en inversiones redundantes o en obras que no tienen una elevada prioridad, dados los beneficios o los impulsos que generarían si se invirtieran en otros sectores o en otras actividades. A pesar de estos problemas, la economía nacional se ha venido desarrollando en las últimas décadas a una tasa de las mayores que se registran en el mundo, pero, como es obvio, subsiste la pregunta: ¿No se hubieran alcanzado tasas superiores de crecimiento en el producto nacional, de haberse contado con un plan de desarrollo integral que hubiera reducido sensiblemente el desperdicio de recursos, o su inadecuada canalización, dadas las etapas de desarrollo alcanzadas y el grado de integración económica?

Hasta la fecha, el Estado controla y jerarquiza la inversión pública y, a través de sus instrumentos de política económica, induce a la inversión privada; no obstante, al no definirse con claridad las metas a alcanzar por los sectores en donde la inversión privada es determinante, estos instrumentos han tendido a aplicarse en forma general y no específica. Además, dado que la inversión privada representa mayores porcentajes que la inversión pública, en ocasiones se impide que las metas señaladas para los sectores públicos se puedan cumplir eficientemente.

Las características de la planeación de los sectores que, controla el Estado son muy diferentes a aquellos en los que predomina la inversión privada, ya que mientras en éstos prevalece el criterio de maximizar los beneficios al capital, en los sectores que controla el Estado se tiende a maximizar el beneficio económico y social a la comunidad

y a fomentar el desarrollo económico. En esta forma, aun cuando alguna inversión no sea rentable, si cumple con los propósitos de equilibrar el desarrollo sectorial, fomentar el crecimiento de la actividad económica de alguna región o de algunos sectores, beneficiar a grupos de población de bajos ingresos, etc., esta inversión se efectuará, lo cual no ocurre en el caso de la inversión del capital privado; además, dadas las políticas públicas seguidas en los últimos años, el desarrollo de los sectores en los que predomina la inversión pública, están caracterizados por una estabilidad de precios para sus productos o servicios, a pesar del proceso inflacionario generado por el proceso de desarrollo.

Por último, conviene apuntar que en la planeación de los sectores controlados por el Estado se propende a satisfacer la totalidad de la demanda interna, aun cuando para esto, se tengan que efectuar inversiones poco rentables.

EL PROCESO DE DECISIONES A NIVEL LOCAL

por el Lic. Ignacio PICHARDO

En el proceso administrativo del sector público de México que atiende necesidades locales, se observa que las decisiones que orientan al grueso de la acción pública se toman en centros muy alejados del lugar donde se presentan los problemas y las necesidades, y no siempre guardan, por ello, una adecuada relación con éstos. Los centros de decisión que se encuentran ubicados cerca de los problemas por resolver, a su vez, carecen en general de recursos suficientes para influir en esa problemática y en la orientación de los programas públicos fundamentales, y tienen, además, serias limitaciones técnicas para identificar los problemas y sus soluciones.

Al nivel de la administración pública federal, el problema se caracteriza por la ausencia de un sistema apropiado de información y comunicación, que lleve el planteamiento de los problemas y necesidades hasta los centros de decisión de alto nivel, en un sentido, y luego trasmite objetivos, políticas y medidas definidos en ellos a los centros operativos, en el otro. Los esfuerzos de descentralización que han contribuido en medida importante a atacar este problema han generado también dispersión en las decisiones debilitando los sistemas de información y comunicación.

Esta problemática se observa en la relación entre el sector público federal y los organismos descentralizados, pero también, y en forma muy marcada, en el seno de cada órgano administrativo. Los avances logrados en la orientación general de la política de desarrollo no han podido llevarse, en medida suficiente, al nivel de su aplicación en las diversas regiones que integran el país. Se han tomado, desde luego, numerosas medidas para lograrlo. En los últimos años, se han integrado comités, comisiones, consejos y otros muchos cuerpos semejantes, que operan a nivel local y cumplen una función de coordinación indispensable para erecar conjuntamente los problemas regionales. Pero estos organismos aún no logran tener un alcance suficiente, sobre todo porque se dedican a instrumentar decisiones tomadas a más altos niveles y no tienen, ni pueden tener, facultades para modificarlas en medidas importantes.

Al nivel de la administración estatal y municipal, el problema central radica en que la inversión federal en cada región excede normalmente la que pueden realizar Estados y municipios, y la influencia que éstos pueden tener en las decisiones que determinan aquélla es a menudo reducida. De esta manera, los programas estatales y municipales

deben "acomodarse" a las decisiones de la Federación, destinando sus recursos a complementar los programas federales en la atención de las necesidades más urgentes. Se da el caso, por este motivo, que buena parte de las entidades federativas se ven obligadas a destinar la mayor parte de sus limitados presupuestos a gastos en educación; independientemente de la conveniencia de emplearlos de esa manera, se trata de una "decisión" que en la práctica les resulta ajena y que no obedece a la consideración de la jerarquía de las necesidades regionales.

Un problema semejante se observa en las relaciones de decisión entre los Estados y los municipios, pues éstos deben constreñir su acción, ante la limitación de sus recursos, a una participación enteramente marginal en los programas públicos. Sus presupuestos se emplean casi en forma exclusiva en el mantenimiento de los servicios administrativos indispensables y apenas pueden influir en

la composición general de las inversiones en sus zonas.

A pesar de estos obstáculos, es preciso reconocer que en los últimos años se han registrado avances importantes para superarlos. En el curso del tiempo, ha sido posible integrar numerosos programas federales cuya realización depende de la participación local de los Estados, los municipios e incluso de los particulares. De esta manera, al sistema de coordinación asociado a los comités y organismos semejantes, y al perfeccionamiento de los sistemas de información y comunicación, se agregan mecanismos operativos que garantizan la consideración de las necesidades regionales en los procesos de decisión a nivel local. La ampliación de tales mecanismos a otras áreas de actividad pública, y su intensificación en las que ahora cuentan con ellos, constituyen, sin duda, una de las mejores vías para resolver los problemas de las decisiones a nivel local, afectadas tanto por restricciones políticas como por deficiencias administrativas.

PROGRAMA DE REFORMAS A LA ADMINISTRACION PUBLICA PARA ADECUARLA A LAS NECESIDADES DEL DESARROLLO

por los Lics. Gustavo MARTINEZ CABAÑAS
y Alejandro CARRILLO CASTRO

El Estado mexicano cumple el papel de principal promotor del desarrollo, elaborando al efecto sus planes y programas de desarrollo. La decisión de iniciar las modificaciones o adaptaciones que requiere la administración pública, para poder cumplir mejor con los objetivos que se le asignan en estos planes y programas, es atribución de la más alta autoridad, del Presidente de la República.

Durante el período presidencial, 1958-1964, se expidió la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, del 24 de diciembre de 1958, actualmente en vigor, por la que se creó la Secretaría de la Presidencia con el propósito de reunir las atribuciones del Ejecutivo en materia de planificación, contemplada en sus dimensiones económica, social y administrativa.

Sin embargo, conviene aclarar que el mejoramiento administrativo constituye una tarea que, dada su magnitud, no puede ser realizada por un pequeño grupo de trabajo. Requiere del concurso de todos, lo mismo de los servidores públicos que de los particulares. En primer lugar, debe ser realizada en las entidades —centralizadas o descentralizadas— del Ejecutivo Federal. Conforme a nuestro sistema de división de poderes,

cada uno de ellos podría introducir sus propias reformas; de acuerdo con el régimen federal, lo propio podrían hacer los Estados y Municipios.

El Ejecutivo Federal tampoco puede resolver, desde una unidad central de estudios y decisiones, todos los problemas que implica una reforma a fondo de la administración pública. Por este motivo, al constituirse en 1965 la Comisión de Administración Pública, en el seno de la Secretaría de la Presidencia, se le encomendó por una parte, examinar las estructuras y el funcionamiento macroadministrativo de la administración pública, proponiendo los cambios necesarios para mejorar su eficiencia; y, por la otra, promover y coordinar los trabajos de reformas que las distintas entidades y sectores del gobierno federal deberían realizar dentro de su ámbito respectivo y bajo su propia responsabilidad.

Los titulares de cada una de las entidades del sector público son, así, responsables de las reformas internas de las dependencias a su cargo. La Comisión de Administración Pública para estudiar y determinar los campos de actividad sobre los que se aplica la acción de modernización o reforma, ha utilizado fundamentalmente dos

critérios: la división convencional por *sectores* de actividad, lo que se ha dado en llamar "análisis vertical" y el enfoque que se ha denominado "horizontal". En el primer caso se entrelazan los análisis administrativos con los puntos programáticos. De este modo se han estudiado el *sector* agropecuario, el de ciencia y tecnología y el de comunicaciones y transportes, y se habrán de seguir analizando los de bienestar social, industrial, comercio exterior, etc. El segundo criterio adoptado ha servido para analizar los aspectos generales de la administración independientemente de las atribuciones específicas que cada una deba *realizar*. Estos aspectos generales son: organización y métodos, archivo y correspondencia, administración de recursos humanos, administración de recursos materiales, consulta jurídica, programación, información para la planificación, contabilidad y presupuesto.

No se ha pretendido adoptar mecánicamente modelos que han tenido más o menos éxito en otros países. la estrategia seguida en los trabajos de reforma administrativa mexicana ha tomado en cuenta la ecología socio-política, económica y cultural del país; con la idea de que la formulación de programas de estudio y recomendaciones, así como la implantación de las respectivas soluciones, obedezca a una concepción amplia, a largo plazo, que corresponda a la problemática nacional y a un enfoque integral de la situación.

La Comisión de Administración Pública se ha valido de un Secretariado Técnico —compuesto por expertos en los varios campos de la administración pública— para la preparación de planes y documentos, así como la elaboración de manuales y guías técnicas que permitan a las distintas dependencias formular sus propios instrumentos de trabajo siguiendo criterios unitarios y aprovechando experiencias comunes. Este Secretariado Técnico también tiene encomendado establecer enlaces con las distintas unidades operativas de la reforma que existen en las diversas dependencias públicas a fin de coordinar los trabajos macro y microadministrativos. Por otra parte, se han integrado comités y comisiones consultivas y de estudio, en donde participan los responsables operativos de los diferentes sistemas que se analizan, en cada una de las distintas entidades del sector público.

No se puede finalizar esta revisión esquemática de la reforma administrativa mexicana sin advertir que el programa de reformas ha sido concebido como una tarea continua y permanente, que debe cumplirse metódicamente, basada en diagnósticos sólidamente fundamentados en el análisis de la situación administrativa actual; aprovechando —siempre que éstas se presenten— las coyunturas propicias para la implantación de modificaciones y mejoras administrativas.

RESUMEN Y CONCLUSIONES

Reunión de mesa redonda sobre la decisión administrativa en el ámbito del sector público

Se estudiaron las condiciones generales del funcionamiento de la administración pública en Francia y en México, tratando de **identificar** sus semejanzas y diferencias en 105 siguientes campos:

- I. Contexto político.
- II. Enfoque institucional.
- III. Lugar de la administración en la vida de la nación (cultural, económica y social).
- IV. Adaptación administrativa a las necesidades o realidades actuales.

El análisis incluyó la división de poderes, las características del régimen de gobierno (federal y unitario, presidencialista y parlamentario) y en particular la necesidad de adaptar la estructura de la Administración Pública a las condiciones del desarrollo económico, político y social.

1.

CAPACIDAD DE DECISION (QUIEN DECIDE).

Al analizar el marco jurídico, político, económico y social de la **administración pública**, se identificaron algunos problemas fun-

damentales derivados del estudio de la experiencia común.

a)

Problemas de capacidad institucional.

La estructura institucional, configurada jurídicamente y determinada en su acción por una correlación política de fuerza específica, delimita y modela la capacidad de decisión.

Por una parte, al constatar la **separación** entre las decisiones legislativas y las ejecutivas, que de hecho constituyen centro de decisión distintos, se apuntó la necesidad de reforzar los mecanismos institucionales de información y comunicación **entre** ellos, para que la **administración pública** en conjunto pueda responder a los cambios económicos y sociales con flexibilidad, pero sin perder su estabilidad institucional **básica**.

Se estudiaron, por otra parte, los problemas asociados a la existencia de múltiples centros de decisión, superpuestos o **yuxtapuestos** en las mismas áreas de acción. Se trata de concurrencia jurídico-política (superposición espacial de los gobiernos federal, estatales y municipales en México. Yuxtaposición funcional del Jefe del Estado, el **Jefe** del Gobierno, el Parlamento, y otros

organismos en Francia, como ejemplos) y de concurrencia administrativa (Secretarías de Estado y descentralizados, funcionarios de línea y asesores, etc.). Al subrayar, en este sentido, la necesidad de una coordinación operativa entre todos los centros de decisión, se estudiaron el funcionamiento y los resultados de los sistemas colegiados existentes en ambos países. (Especialmente el Consejo de Ministros en Francia y los órganos intersecretariales en México.) Al respecto, se puso de manifiesto que sobre todo en el caso de México la efectividad de tales mecanismos institucionales depende más de los factores políticos que los determinan que de las condiciones administrativas en que operan.

Asimismo, se planteó la necesidad de incrementar los mecanismos apropiados para concertar las tendencias políticas y sociales y los intereses económicos, mediante sistemas de consultas, negociación social, etc.

Al revisar las facultades que otorga la ley al Ejecutivo, se destacó el incremento de las discrecionales en México, en contraste con lo que acontece en Francia.

b)

Problemas de capacidad personal.

El estudio de las características personales y profesionales de los funcionarios públicos llevó en primer término a la conclusión de que los problemas de su preparación sólo podían resolverse a partir de una política social de recursos humanos, en la cual se apoye una política educativa que permita fomentar el personal que se requiere.

Para ello, conviene ante todo identificar las necesidades de recursos humanos de la administración pública, tanto cualitativa como cuantitativamente.

En segundo lugar, es preciso concertar los esfuerzos educativos de todas las instituciones públicas y privadas, para que se ajusten a las necesidades nacionales y por ende a las de la administración pública.

En tercer término, es indispensable reforzar las actividades de formación y de adiestramiento de personal en el seno de la administración pública, claramente insufi-

cientes. Al respecto, se puso de manifiesto que no obstante los notables avances de la administración francesa por la existencia de un servicio civil de carrera, ella tiene una necesidad de intensidad semejante a la de México en cuanto a la formación y adiestramiento de personal.

2.

TECNICAS DE DECISION (COMO SE DECIDE)

a)

La preparación de la decisión.

En primer término, se discutió el papel de los sistemas de información en el proceso de decisiones, habiéndose planteado, entre otras, las siguientes necesidades fundamentales,

- Que el sistema de información sea integrado, es decir, que abarque toda el área de la decisión y pueda ser re-
troalimentado con ésta;
- Que se incluya en el sistema la captación de toda la información disponible y la producción de información del propio sistema;
- Que el sistema de información incluya como función básica proporcionar alternativas técnicamente estudiadas y desarrolladas a quien decide;
- Que el sistema de información se considere, a pesar de su importancia, sólo como un instrumento, que ha de ponerse a manos de quien decide, junto con otros elementos;
- Que se atienda a la condición de heterogeneidad de las fuentes de información y de los elementos que deben considerarse.

Se presentaron y analizaron diversos esquemas y conceptos de preparación de las decisiones, incluyendo las cuestiones de metodología (de inspiración científica o psicología) y sugiriendo la utilización de la gama de sistemas disponibles o viables en una situación dada (de los manuales o con instrumentos elementales -MDPS- a los más complejos -IDPS).

Se planteó la urgencia de dotar a los funcionarios que deciden con métodos y sistemas de información que les permitan mejorar la calidad y oportunidad de sus decisiones, subrayándose que las técnicas modernas permiten reducir su incertidumbre y aumentar la precisión y adecuación a la realidad. Para ello, resulta de importancia estratégica que quienes preparan la información perciban claramente las necesidades y objetivos de quienes deciden y que éstos a su vez, tengan una clara percepción de los alcances y limitaciones de los sistemas de información.

b)

La toma de decisión,

Se discutieron los problemas formales e institucionales que afectan el acto de tomar decisiones. Al analizar las cuestiones de la delegación, se puso de manifiesto que al intensificarse ésta se facilita la toma de decisiones pero al fin de evitar las dificultades que entraña (de las cuales se presentaron ejemplos tanto de la situación francesa como de la mexicana) se requiere precisar y consolidar la función de las autoridades de coordinación.

Se planteó, asimismo, la conveniencia de emplear métodos que faciliten la toma misma de decisiones, analizando y organizando la información de manera más precisa por ejemplo mediante la preparación de tablas de decisión.

Al considerar las cuestiones inherentes a la toma de decisiones en la programación regional y sectorial, se pusieron de relieve ciertas dificultades comunes a las experiencias francesa y mexicana relativas a la coordinación y los conflictos de competencia, así como a la orientación de las decisiones mismas.

e)

La racionalidad de las decisiones (qué se decide),

El sentido y consecuencias de la decisión se plantearon como elementos fundamentales de proceso decisorio. Se llegó a la conclusión que para incorporarlos debidamente

a éste, no sólo debe plantearse el mecanismo técnico apropiado, para atender la interacción entre la decisión misma, su preparación y sus resultados, sino también ubicarla en su contexto económico, social y político.

Al respecto, se subrayó la conveniencia de vigilar que en la teoría y en la práctica no se caiga en un tecnocratismo, atendiendo el contenido de la decisión y en general el proceso decisorio con un sentido humanista, lo que implica ampliar la visión del mismo más allá del estricto sentido de la eficacia. Esto supone la necesidad de considerar más cuidadosamente el concepto básico de racionalidad administrativa.

3.

EL CONTROL DE LA EJECUCION.

Al estudiar la necesidad de vigilar el cumplimiento de la decisión se discutió ante todo la ubicación de los mecanismos de control. Se planteó que si bien, por una parte, es conveniente que tales mecanismos se ubiquen cerca de los procesos de ejecución, ello puede determinar la necesidad de multiplicar excesivamente los controles.

Se subrayó, igualmente, que el control de la ejecución exige establecer parámetros apropiados para la medición de los resultados, mediante la utilización de técnicas modernas.

Conviene que haya armonía entre los procedimientos y mecanismos de control y los de acción. Ambos deben analizarse con la ayuda de los sistemas de información.

Se destacó, asimismo, la necesidad de que los controles sean dinámicos, para que no entorpezcan la acción y permitan vigilar todas las fases de la ejecución. Se planteó la conveniencia de distinguir operativamente el control y la inspección de los procesos administrativos, así como la supervisión y la revisión de los mismos; vigilando al mismo tiempo que el control no desplace la responsabilidad.

Al recalcar la necesidad urgente, tanto en México como en Francia, de implantar la reforma administrativa como un proceso permanente de actualización de la 'administra-

ción pública, se presentaron las experiencias mexicanas recientes en la materia.

Se indicó *que* a partir de un diagnóstico de la situación administrativa del sector público en México, se han realizado trabajos que desde sus comienzos se avocaron al tema del control, especialmente en cuanto a la relación entre los programas y los procesos administrativos.

Al respecto conviene -se dijo- que la definición de los procedimientos y de los mecanismos de control no se separe de la definición de los procedimientos y mecanismos de la acción misma; por lo tanto con la ayuda de la definición del material de información es como debe considerarse a los diferentes problemas.

LISTA DE PERSONALIDADES QUE PARTICIPARON EN LA MESA REDONDA

Sobre el estudio de "la decisión administrativa en el sector público"

ALEJO LOPEZ FRANCISCO JAVIER
Río Elba No. 56-4 Teléfono, 533-33-55
"El Colegio de México".

ARNALDO JaSE
Av. Circunvalación No. 32
Bosques de Echegaray, Estado de México
Teléfono, 560-0B-41
Instituto Mexicano del Seguro Social

AVALaS VILLARREAL ELVIRA
R-103-17-E, Lomas Sotelo
Teléfono, 520-2B-93
Instituto Mexicano del Petróleo

AYALA PATRICIO
Parroquia No. 829-1
Secretaría de Hacienda

BOULET LOUIS
2, Villa de la Sarre - 92 Clamar!
Teléfono, 642-1457
Ministere des Postes et Télécommunications

CARRILLO ARENA MARCOS
Nicolás San Juan No. 1246, Col. del Valle
Teléfono, 575-04-59
Departamento del Distrito Federal

CARRILLO CASTRO ALEJANDRO
Concepción Béistegui No. 718
Teléfono, 523-40-23
Secretaría de la Presidencia

CASO LOMBARDO ANDRES
Ajusco No. 1
Teléfono, 54B-53-72
Instituto de Administración Pública,

CASTELLANOS COUTIÑO HORACIO
Palenque No. 305
Universidad Nacional Autónoma de México

CHANES NIETO JaSE
22 de Febrero No. 225
Teléfono, 561-01-68
Suprema Corte de Justicia de la Nación

DE BAEQUE FRANCIS
13, quai MonteBello, Paris (Vème)
Teléfono, 033-1053
Institut International d'Administration
Publique.

DEL CASTILLO ARTURO
Zempoala No. 387
Teléfono, 562-84-99
Instituto Mexicano del Petróleo

DEL PALACIO MONTIEL JAIME
Hermosillo No. 9-7
Teléfono, 543-91-20
Instituto Mexicano del Petróleo.

DE LA CHEVALERIE XAVIER
Embajador de Francia en México
Teléfono, 533-13-00

DUHALT KRAUSS MIGUEL
Pennsylvania No. 193-601
Teléfono, 523-90-13
Universidad Nacional Autónoma de México

ESTEVA FIGUEROA GUSTAVO
Zamora No. 36-B
Teléfono, 525-26-06
Secretaría de la Presidencia

GARCIA CARDENAS LUIS
Esparza Oteo 32
Teléfono, 524-83-67
**Comité Permanente Interamericano de
Seguridad Social**

HERNANDEZ MARTINEZ GREGORIO
Cerro Teoca No. 12, Z. P. 21
Teléfono, 549-62-99
Instituto Mexicano del Petróleo

JEANNETTI DAVILA ELENA
Víctor Hugo No. 55, Col. Anzures
Teléfonos, 525-21-16 Y 548-81-87
Universidad Nacional Autónoma de México

LUGO ADOIFO
Av. Horacio No. 1743-602
Teléfono, 520-81-18
Instituto Mexicano del Seguro Social

LAMICQ FEDERICO
Cañada No. 8, Club de Golf "La Hacienda"
San Mateo Tecoloapan, Estado de México
Centro Nacional de la Productividad

LARIS CASILLAS JORGE
Reforma No. 142
Teléfono, 548-80-45
CONASUPO

MARTINEZ **CABAÑAS** GUSTAVO
Benito Pérez Galdós No. 140-5
Teléfonos, 520-40-26; 512-16-13 Y
512-16-31
Universidad Nacional Autónoma de México

PEREA GAVALDON JOSE ANTONIO
Roberto Gayol No. 48
Teléfono, 575-21-85
Instituto Mexicano del Seguro Social.

PEU DUVALDON DE LUGO CHANTAL
Av. Horacio No. 1743-602
Teléfono, 520-81-18
Universidad Nacional Autónoma de México.

POMMIER EDOUARD
Aída No. 125, San Angel
Teléfono, 548-28-57
Embajada de Francia

POSADAS ESPINOSA ALEJANDRO
Cerro de la Carbonera No. 49 Z.P. 21
Teléfono, 549-00-93
Departamento del Distrito Federal

RODRIGUEZ RIVERA ROBERTO
Xola No. 715-2, Col. del Valle
Teléfono, 543-96-15
Universidad Nacional Autónoma de México
y Comisión Federal de Electricidad

ROSON HENRI
109, rue de la Glaclere. París (13eme)
**Institut International d'Administration
Publique**

SOIANA FERNANDO
Río Magdalena No. 330-503, Z.P. 20
Teléfono, 54B-91-66
Universidad Nacional Autónoma de México

ZORRILLA MARTINEZ PEDRO G.
J. Sánchez Azcona No. 1432, Z.P. 12
Teléfono, 575-13-54
Universidad Nacional Autónoma de México

Esta edición estuvo al cuidado de la Lic. Lidia Camarena y de l. Sra. Chantal Peu Duvalton de Iugo.