

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

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

Nº 24

NUEVA EPOCA

Enero — Abril 1973

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

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

Nº 24

NUEVA EPOCA

Enero — Abril 1973

INSTITUTO MEXICANO DE ADMINISTRACION PUBLICA

SECCION DEL INSTITUTO
INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

Presidente Lic. Andrés Caso

Vicepresidente Lic. Manuel Bravo **Jiménez**

Consejeros Ing. Eugenio Méndez Docurro
 Lic. Ignacio Pichardo **Fagaza**
 tle. Enrique González Pedrero
 Lit. Norberto **Agramonte** Mi., T.
 Lic. René Carvajal **Ramírez**
 lic. Gustavo **Martínez** Cabañas
 Lic. Juan **Victor** Verges X.

Tesorera Lic. y C. P. **Sealtiel** Alatriste

Secretada Ejecutiva Lic. Lidia **Camarena**

La edición estuvo al cuidado de la
Lic. Lidia Camarena Adame

Revista de Administración Pública
Autorizada como correspondencia de 2a. clase por la
D.G.C. México, D. F.
Suscripciones: Paseo de la Reforma 136 Piso 16
México 6, D. F.

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

ORGANO EDITORIAL DEL
INSTITUTO MEXICANO DE ADMINISTRACION PUBLICA

Dirección: Ue. Gustavo Esteva.

Elaboración: Lic. Lidia Camarena Adame, Lic. Ignacio Rodríguez Zórate y Lic. Katyo Coso.

Diseño: Arq. Jorge Stepenenke

Nueva Epoca

México - Enero-Abril 1973

Ném. 24

SOMMAIRE

- Introduction
M. Francis de Baecque
Le Controle dans L'Administration.
Plan Général relatif à sa justification,
ses modalités, les difficultés qu'il
implique
- M. Alejandro Carrillo Castro
la Fonction de Contrôle dans
L'Administration Publique Mexicaine:
Présentation schématique du thème
traité par la Délegation Mexicaine
- M. Jorge Gabriel Gorda Rojas
le Controle de la Legalité dans
L'Administration Publique
- M. Francis de Raeeque
Le Controle de Legalité et de
Cohérence Administrative
- M. Ramón Aguirre
la Fonction de Control dans
LAclmfnistrction Publique

SUMARIO

Poge		pág .
5	Introducción	99
7	Sr. Francis de Baecque El Control en la Administración: Plan general sobre su justificación, sus modalidades, sus dificultades	101
11	Lic Alejandro Carrillo Castro la función de Control en la Administración Pública Mexicana: Presentación Sintética del tema de la Delegación Mexicano	105
21	Lic. Jorge Gabriel Gorda Rojas El Control de la Legalidad en la Administración Pública	115
25	Sr. Francis de Baecque El Control de Legalidad y de Coherencia Administrativa	119
29	C. P. Ramón Aguirre la Función de Control en la Administración Pública	123

	Page	Pág.
M. Edmundo Vidoria Coordination et Controle des Investissements Publics	39	Sr. Edmundo Victoria M. Coordinación y Control de los Inversiones Públicas
M. Bertrand Labrusse le Controle financier	43	133 - 135 Sr. Bertrand Labrusse El Control Financiero
M. Humberto Hiriart La Fonction de Contrôle du Pouvoir Légalisatif	47	Lé. Humberto Hiriart la Función del Control del Poder legislativo
Congrès des Etats Unis du Mexique: Chambre des Députés - XLVIII Législature	51	Congreso de los Estados Unidos Mexicanos: Cámara de Diputados - XLVIII legislatura
M. José Chanes Nieto le Contrôle Politique de l'Administration Publique	57	Dr. José Chanes Nieto Control Político de la Administración Pública
M. Bertrand Labrusse Relations entre le Parlement, L'Opinion et l'Institution Supérieure Chargée du Controle Financier	61	Sr. Bertrand Labrusse Relaciones entre el Parlamento, la Opinión y la Institución Superior Encargada del Control Financiero
M. Jorge Laris Casillas Le Controle du Niveau de l'Etat et de la Municipalité:		Dr. Jorge Laris Casillas El Control a Nivel Estatal y Municipal:
Séminaire Franco-Mexicain sur la Fonction de Controle dans l'Administration Publique	63	Seminario Franco-Mexicano sobre la función de Control en la Administración Pública
le Budget et de Dépenses de l'Etat du Mexique	67	El Presupuesto de Egresos en el Estado de México
M. Jean Costet le Contrôle Hiérarchique	77	C. Jean Costel El Control Jerárquico
M. Alfonso Yáñez R. le Controle des Entreprises Publiques au Mexique	81	Lic. Alfonso Yáñez R. El Control de las Empresas Públicas en México
M. Gustavo Cortés Fuentes Les Achats Gouvernementaux la Fonction de Controle dans l'Administration Publique	83	Lic. Gustavo Cortés Fuentes las Compras Gubernamentales
Résumé et Conclusion liste des Participants du Séminaire Franco-Mexicain Sur la Fonction de Controle dans l'Administration Publique	85	la Función de Control en la Administración Pública. Resumen y Conclusiones
		173 175 177 185
		Relación de Participantes 01 Seminario Franco-Mexicano sobre "la Función de Control en la Administración Pública"

Se terminó de imprimir el día 19 de febrero
de 1974 en los Talleres de SEr, S. A., Felipe
Carrillo Puerto Núm. 603, México 17, D. F.

INTRODUCTION

En relation à *La Fonction de Contrôle dans l'Administration publique*, au mots de février 1973, à la ville de Atlahuatzle, Tlaxcala, se sont réunis, dans les installations aimablement prêtées par la Commission Fédérale d'Électricité, divers spécialistes français et mexicains avec le but de confronter expériences, concepts et situations en relation à ce thème.

L'organisation de ce séminaire a été réalisée par l'Institut Mexicain d'Administration Publique et l'Association franco-mexicaine d'Etudes Sociales.

Sous les auspices de l'Ambassade Française au Mexique, diverses personnalités de ce pays ont assisté à cette réunion: M. Francis de BAECQUE, Conseiller d'Etat, M. Jean COSTET Ingénieur en Chef et Directeur de Personnel et d'Organisation des Services du Ministère de l'Équipement, M. Bertrand LABRUSSE, Conseiller à la Cour des Comptes

A la séance d'inauguration on a écouté les paroles de M. Xavier DE LA CHEVALLERIE, Ambassadeur de France au Mexique, M. Andrés CASO, Président de l'Institut d'Administration Publique, M. Adolfo LUGO, Président de l'Association Franco-Mexicaine d'Etudes Sociales, M. Ignacio OVALLE Sous-Secrétaire de la Présidence, invité spécialement par les organisateurs.

A la séance de clôture on a écouté M. Adolfo LUGO, M. Andrés Caso et finalement M. José LOPEZ PORTILLO, studieux des sciences administratives et brillant administrateur public, qui en qualité d'hôte,

a souligné l'importance de ces rencontres et la trascendence du thème du Contrôle pour l'Administration Publique Mexicaine.

On a étudié les diverses modalités du contrôle et examiné leurs applications en France comme au Mexique.

Les deux fonctions principales du Contrôle ont été signalées: premièrement, constater que l'appareil administratif répond à la politique gouvernementale, la seconde, garantir que les opérations administratives s'achènent conformément à un processus correct, requis pour la programmation des actions administratives.

Durant cette confrontation d'idées, on a pu se rendre compte qu'il y avait des affinités dans certaines particularités de la fonction de Contrôle entre l'Administration mexicaine et l'Administration française, surtout du point de vue de la révision et de l'inspection.

Le fruit de ce genre de rencontres ne donne pas de résultats immédiats et passe bien des fois inaperçus. Son influence dans le processus administratif se perd au cours du temps.

Cependant la publication des exposés présentés durant ce séminaire nous est utile pour réfléchir sur les différents points de vue et l'établissement d'une politique générale qui doit nous inspirer le processus administratif; ainsi nous pouvons obtenir un contrôle intelligent, qui non seulement se distingue par une régularité formelle des processus, mais son objectif comme instrument de développement.

LE CONTROLE DANS L'ADMINISTRATION

Plan général relatif à sa [utilisation, ses modalités, les difficultés qu'il implique

Préparé par: M. FRANCIS DE BAECQUE.

Deux remarques afin d'introduire le sujet.

1. Importance particulière du vocabulaire employé

Le terme "Contrôle" a eu un sens limité en français, mais la notion de contrôle a été influencée dans notre pays par le sens différent qu'on lui donne en anglais.

En français, l'étymologie du mot "contrôle" est la suivante: Contre-rôle, c'est-à-dire, révision d'un acte par double enregistrement; le rôle est ici un document écrit, officiel, rédigé selon des formules pré-établies, d'où le sens de "révision". d' "inspection", attribué au terme contrôle.

En anglais, le sens premier du mot "contrôle" est celui de "domination" à partir duquel on obtient la notion même d'"autorité" et plus loin, de façon subsidiaire, l'idée de "surveillance". Ce second sens se rencontre parfois, en français, dans des expressions telles que "contrôle de soi", "contrôle des naissances".

Exemple actuel du Metro parisien. relatif au contrôle des billets.

2. On ne peut s'empêcher de remarquer la multitude d'aspects qui prend, en

France, la notion de contrôle de l'administration.

On pense souvent et avec tout aux contrôles exercés par:

— le Parlement (par le budget, ou moyen des questions écrites et orales).

l'opinion (par le canal de ses divers moyens d'expression).

les usagers eux-mêmes (tandis que, notamment, en association, par des groupes de défense, etc. ...)

Mais il s'agit là du contrôle de l'administration en général; or nous voulons nous limiter ici au contrôle dans l'administration. Mais ces deux aspects agissent l'un sur l'autre.

Trois phases de la conception du contrôle dans l'administration française

1. Sa spécificité
- II. la diversité de ses formes
- III. l'évolution qu'il subit

I

LE CARACTÈRE PARTICULIER DE CE CONTRÔLE.

A. Il n'existe pas d'action collective sans contrôle. Ceci est valable aussi pour l'administration.

S. Mais l'administration subit un contrôle qui repose sur des bases particulières:

- a) en raison des finalités de son action. dominées par la notion de *service désintéressé*, pouvant aller [usqu'à] la gratuité; l'exigence de *continuité*; le recherché d'une certaine *égalité*, qui rend plus difficile la distinction des critères relatifs à l'efficacité de l'action,
- b) en raison des moyens dont elle dispose. moyens financiers obtenus, mais non gagnés, par ses activités. moyens juridiques qui lui donnent un pouvoir de commandement, de réglementation et qui lui confèrent, même lorsqu'elle passe des contrats, une position de supériorité. D'où des risques d'abus qui obligent à prendre des précautions particulières.
- c) en raison de ses structures Caractérisées par l'unité de l'Etat, d'où l'on tire des conséquences dans le domaine, par exemple, du statut des fonctionnaires, mais aussi des exigences de cohérence dans l'action des services. En raison de la rigueur [juridique] qui débouche sur des problèmes de compétence et de coordination réglementés par les textes. D'où le poids extrême d'un mécanisme que le contrôle devrait stimuler, mais qu'il alourdit bien souvent.

II

LA DIVERSITÉ DES FORMES

A. Ceci est impliqué par la terminologie: **contrôle-tutelle - inspection**.

- en raison du manque de rigueur dans l'emploi de ces divers termes (donner des exemples)
- en raison de la variété des manifestations de ces contrôles:
Juridique, technique, administratif, financier.
- Contrôle a priori, contrôle a posteriori.
- Contrôle interne, contrôle externe.

Contrôle de régularité, contrôle de pertinence.

Contrôle d'ectes, contrôle d'action.

B. Essai de classification.

On doit distinguer, actuellement, dans l'administration française.

1.) La tutelle

C'est-à-dire le pouvoir accordé à un représentant d'une collectivité (en principe l'Etat) de surveiller, dans les limites fixées par un texte, le bon fonctionnement d'une autre personne juridique.

Ceci se manifeste dans la pratique, par un certain pouvoir d'animation générale, par l'approbation de certaines décisions importantes, et parfois, à l'extrême, par un pouvoir de substitution de l'autorité de tutelle effaçable.

2) Le contrôle hiérarchique

Lié à la notion d'autorité, le contrôle hiérarchique est le moyen qui est donné à toute personne habilitée à commander, de surveiller l'exécution correcte de ses instructions, et plus généralement, le bon fonctionnement du service.

Ce contrôle se manifeste par un pouvoir général de substitution, de rectification, d'adéquation de l'action quotidienne et par une révision des actes accomplis, dans le but d'en tirer les conséquences.

3) L'inspection

Par opposition au contrôle hiérarchique l'inspection se situe en dehors de la hiérarchie et en dehors du circuit des décisions. La mission d'Inspection est placée sous une autorité déterminée —en principe le Ministre— et formule, pour le compte en cette autorité, soit des propositions générales d'aménagement des structures ou des procédures, soit des propositions particulières visant à rectifier une situation engagée (ou compromise).

Cette procédure se manifeste bien souvent sous forme d'inspections imprévues. L'inspecteur a le droit général de tout examiner. L'inspection se développe dans un cadre contradictoire entre l'inspecteur et l'inspecté, et aboutit à la formulation d'un

jugement et à la formulation des solutions proposées à l'autorité dont dépend l'inspection.

4) Le contrôle financier

C'est un contrôle de régularité, exercé en dehors de la hiérarchie et dont les conclusions peuvent être opposées aux autorités qui décident.

Justifié par la préoccupation du bon emploi des fonds publics, il se manifeste à deux niveaux:

Il s'exerce d'une part sur l'administrateur au moment où ce dernier décide d'une dépense (attribution à tel chapitre ou tel article, révision de l'évaluation, respect des règles de finances, etc...) et d'autre part au moment du paiement correspondant à cette dépense par le comptable (existence de crédit liquide, rédaction correcte de l'acte, révision de l'exactitude des données relatives au débiteur, etc...)

En principe, le contrôle financier ne peut se prononcer sur le problème de la pertinence de la dépense. Le rejet du contrôleur ou du comptable provoque soit le blocage de la procédure, soit l'action d'une responsabilité différente pour l'administrateur.

A ces contrôles qui émanent de l'administration dans le cadre de ses propres structures, il faut ajouter les contrôles confiés à des institutions d'ordre administratif plus ou moins autonomes, mais distinctes les unes des autres.

a) 1. Dans le domaine administratif et juridique, c'est le rôle du Conseil d'Etat et des Tribunaux d'ordre administratif.

Contrôle exercé à l'initiative des "victimes de l'administration" sur la légalité des décisions

— sanctionné par l'annulation au cas où l'abus de pouvoir est prouvé, et par la suppression rétroactive de la mesure et de ses conséquences.

Sur le bon fonctionnement des services: le juge ne pouvant ici —sauf cas exceptionnel— donner des ordres, la sanction ne

peut être que pécuniaire; réparation du préjudice causé.

C'est un contrôle a posteriori.

2. Du Conseil d'Etat, dans ses sections administratives.

Contrôle imposé à l'administration par la Constitution, la loi et les textes réglementaires.

Contrôle a priori, sur la légalité, la cohérence, la bonne administration et même la pertinence.

Ce contrôle s'exerce sous la forme d'un avis sans force coercitive pour le gouvernement.

3. Du "médiateur", charge récemment instituée, exercée à la demande des particuliers par l'intermédiaire d'un parlementaire.

Contrôle a posteriori, quand les procédures classiques, on été utilisées en vain et lorsqu'il ne s'agit plus d'irrégularités sanctionnables, mais d'hypothèses non réglementées, des situations insolubles, etc..

Le médiateur n'a pas de pouvoir juridique. Il cherche à convaincre et peut rendre publics les cas où l'administration n'a pas pu ou n'a pas su résoudre le problème.

b) Dans le domaine financier:

C'est la Cour des Comptes qui agit ici, sous deux de ses rôles:

1. Juridiction qui juge les comptes et révise leur exactitude: Contrôle a posteriori systématique et général qui aboutit à une décision;

2. Institution qui révise la gestion financière des administrations.

Contrôle a posteriori, pouvant s'appliquer à toute action de l'administration publique (Etat, Collectivités locales, Institutions publiques) et qui aboutit à des avertissements qui sont parfois rendus publics.

c) Dans le domaine technique:

On peut parler ici des Conseils Généraux des grands groupes techniques (Mines, Ponts et Chaussées, Agriculture) qui exercent un contrôle a priori (sur les instructions techniques, sur les marchés types (Contrats-types), etc...) et un contrôle a

posteriori sur le fonctionnement des services.

Ce contrôle dans ses résultats ne dépasse jamais le stade de la recommandation. Il existe, bien sûr, d'autres organismes techniques de contrôle qu'il est essentiel de signaler ici.

III.

ESSAI D'INTERPRETATION D'ENSEMBLE ET EVOLUTION ACTUELLE.

A. Les critiques.

1) Premier reproche, la lourdeur administrative.

Ceci est vrai du contrôle a priori.

Il est évident que ce contrôle rallonge les procédures (toutefois ceci ne couvre pas toutes les hypothèses) (cf le médiateur).

2) On critique de plus le déplacement des compétences qu'entretenue le contrôle et la dilution des responsabilités qui en découlent.

On ne sait plus qui a pris la décision. (Ex. les communes). les contrôles successifs peuvent être contradictoires.

Risque très grave de voir celui qui contrôle dépasser les limites qui lui sont assignées (contrôle de pertinence, spécialement dans le contrôle financier).

3) On soutient aussi l'inefficacité du contrôle a priori

Chacun en arrive à se reposer sur l'autre, à vouloir tout contrôler, et rien n'est contrôlé.

du contrôle a posteriori.

Se présente trop tard Sanctionne une personne qui n'est plus en service. Ex.: Contrôle du Juge ou de la Cour sur les ordonnateurs.

Ne change rien car bien souvent les données ne sont plus les mêmes et laisse de côté le problème qui devait être résolu.

Le contrôle est toutefois, pour les raisons invoquées plus haut, indispensable (et en cas de scandale, l'opinion, qui critique la

lourdeur administratif, s'indigne, a posteriori, de l'absence de contrôle).

B. Les tendances actuelles peuvent être résumées de la façon suivante:

1) lutte contre le double emploi, des contrôles ou contre l'existence d'un contrôle d'autres niveaux que celui de la décision.

C'est le travail de déconcentration entrepris depuis 1964.

Exemples : les contractions scolaires
le contrôle des opérations immobilières
le contrôle financier.

2) Limite- le contrôle a priori dans ses hypothèses et dans son ampleur

Exemples: le permis de construire
le contrôle financier
utilisation de l'accord tacite
procédure des copies.

3) Accélérer le contrôle a posteriori par les moyens modernes:

Gestion-Information
Etude de l'ensemble des résultats.

Mais il ne s'agit là que d'aménagements
Des réformes plus radicales sont en cours.
il s'agit:

1. De rénover le contrôle hiérarchique par l'introduction du contrôle de gestion
Recherche des tests de rentabilité
R.C.B.

Comptabilité analytique
Programme de travail

2. De généraliser la notion de contrôle de la gestion afin de fixer les objectifs.

3. D'où contrôle des résultats aussi bien que des moyens

4. D'où obligation pour les responsables d'élargir leur perspectives.

Mais deux risques:

Problème de la coordination
la recherche du rendement ne doit pas aboutir à faire disparaître l'idée de service public

LA FONCTION DE CONTROLE DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE MEXICAINE

(Présentation schématique du thénetraité par la Délegation Mexicaine)

Preparé par: M. ALEJANDRO CARRILLO C.

A partir du moment où on accepte que l'Administration Publique constitue un système à la fois complexe et dynamique, il devient évident que la fonction de contrôle ne se limite pas à une étape isolée du processus administratif, que ce soit au début ou à la fin de ce même processus, mais qu'elle se présente tout au long du système.

Le système de l'administration publique s'agit fondamentalement comme un grand transformateur ou "opérateur" qui traduit certaines ordonnances ou instructions de type juridique-politique en actions spécifiques, et qui se "réalise" constamment à l'aide de l'information et des nouvelles demandes qui sont engendrées par le milieu social, économique, politique et culturel qui lui sert d'assise et qu'il doit servir.

Al **SCHÉMA SYNTHÉTIQUE DU SYSTÈME DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE**

Si l'on se réfère au diagramme ci-joint, on doit partir, en se basant sur le cadre juridictionnel de l'Etat (CA), d'un ensemble de pouvoirs CS) formellement concentrés dans la Constitution et dans les lois, et pour l'exercice de lesquels les différents niveaux de décision du gouvernement peuvent au nom

de la collectivité, utiliser une combinaison donnée de ressources humaines, matérielles et financières CC), afin de remplir certaines fonctions (D) à caractère soit normatif soit de dév/oppement et de direction de la vie économique et sociale, selon l'état de son développement et les contraintes du milieu. Pour remplir ces fonctions, on met en marche les structures, les procédures administratives et les conditions d'aptitude et d'attitude des ressources humaines qui éventuent dans le cadre de l'opérateur CE) ce qui constitue l'administration publique stricto sensu. Les résultats que cet opérateur engendre pour le milieu (actions, biens, services, normes, etc...) (F) peuvent être, à leur tour, évalués en termes politiques, légaux, comptables ou sous forme de programmes. Cette évaluation est le résultat de la comparaison que l'on peut opérer entre les résultats obtenus et le degré plus ou moins élevé de satisfaction des besoins et des demandes du milieu, ou plus strictement, avec la plus ou moins complète réalisation des objectifs (et le respect plus ou moins marqué des normes qui sont à leur origine). Cette évaluation va conditionner, dans le futur, l'appui ou la résistance qui se présenteront devant les nouveaux pro-

grammes du secteur public et qui seronr le lait des citoyens, des groupes de pression et mérne des fonctionnaires- elle conditionnera de la même façon la ratification ou la rectification qui est périodiquement réalisée, en son nom, par les responsables du contrôle interne de l'Exécutif, ou par des organes législatifs, et les représentants formels de la volonté populaire (G),

On constate, en s'appuyant sur ce schéma, qu'il ne peut exister ni un seul type de contrôle, ni un seul moment pour l'exercice de ce contrôle dans le cadre des activités de l'Administration Publique. On peut ainsi parler d'un contrôle [juridique des actes administratifs: d'un contrôle politique, qui tend à mesurer l'efficacité des programmes et des actions du gouvernement; d'un contrôle comptable afin de sevoir si l'utilisation des ressources s'est realisée correctement, efficacement et économiquement; d'un contrôl'e spécifiquement administratif qui s'intéresse aux possibilités d'opérerion et de réalisation institutionnelle du systéme. Il existe en outre certains controles qui s'intéressent à la quantité, à la qualité, et à l'opportunité des inputs, d'autres qui servent à apprécier les caractéristiques des outputs et d'autres enfin destines à révler et à essayer d'améliorer le fonctionnement interne de ce que nous avons appelé l'"opérateur" administratif. Toutes ces catégories peuvent être appliquées a priori, de façon concomitante ou a posteriori, et dans une optique soit "macro" soit micro-administrative. Nous ne ferons donc ici qu'une brève mention descriptive de certains de ces controles, dans le mesure où ils seront l'objet d'une analyse particulière de la part de certains autres membres de la Délégation Mexicaine.

B)

LE CONTROLE CONSTITUTIONNEL ET LE CONTROLE ADMINISTRATIF

La fonction de contrôle au Mexique, n'est pas, comme nous l'avons déjà signalé, centralisée et monopolisée par un organe ou par un mecanisme administratif spécifique, MÊME si l'on reconnaît qu'é l'origine, tout contrôle émane de la Constitution Politique des Etats-Unis du Mexique.¹

Cette Constitution déclare que la souveraineté nationale repose essentiellement et originairement sur le peuple et que par conséquent tout pouvoir émane du peuple et s'instaure dans le but de lui servir. En fonction de cela, le peuple élit le détenteur de l'organe ou pouvoir exécutif et ses représentants au Congrès fédéral; il élit de la même façon les gouverneurs et législateurs des Etats, et les dirigeants municipaux.

le peuple, -qui par sa propre volonté, s'est constitué en République représentative, démocratique et fédérale exerce sa souveraineté, essentiellement par l'intermédiaire des organes ou Pouvoirs de l'Union, et construit etnsj un système de control qui repose sur un ensemble d'équilibres et de contrepoids, où non peut distinguer les phases législative, exécutive et judiciaire propres à un Etat moderne de Droit.

La Constitution confére à l'Exécutif le pouvoir de manipuler et de contrôler de diverses façons, les affaires d'ordre administratif de la Fédération et/ou de pourvoir dans ce domaine à l'application à la lettre, des lois," S'il est vrai d'une part, que l'administration publique est chargée d'exercer certains types de contrôle il est vrai aussi qu'elle est l'objet elle-même de certaines autres catégories de contrôle.

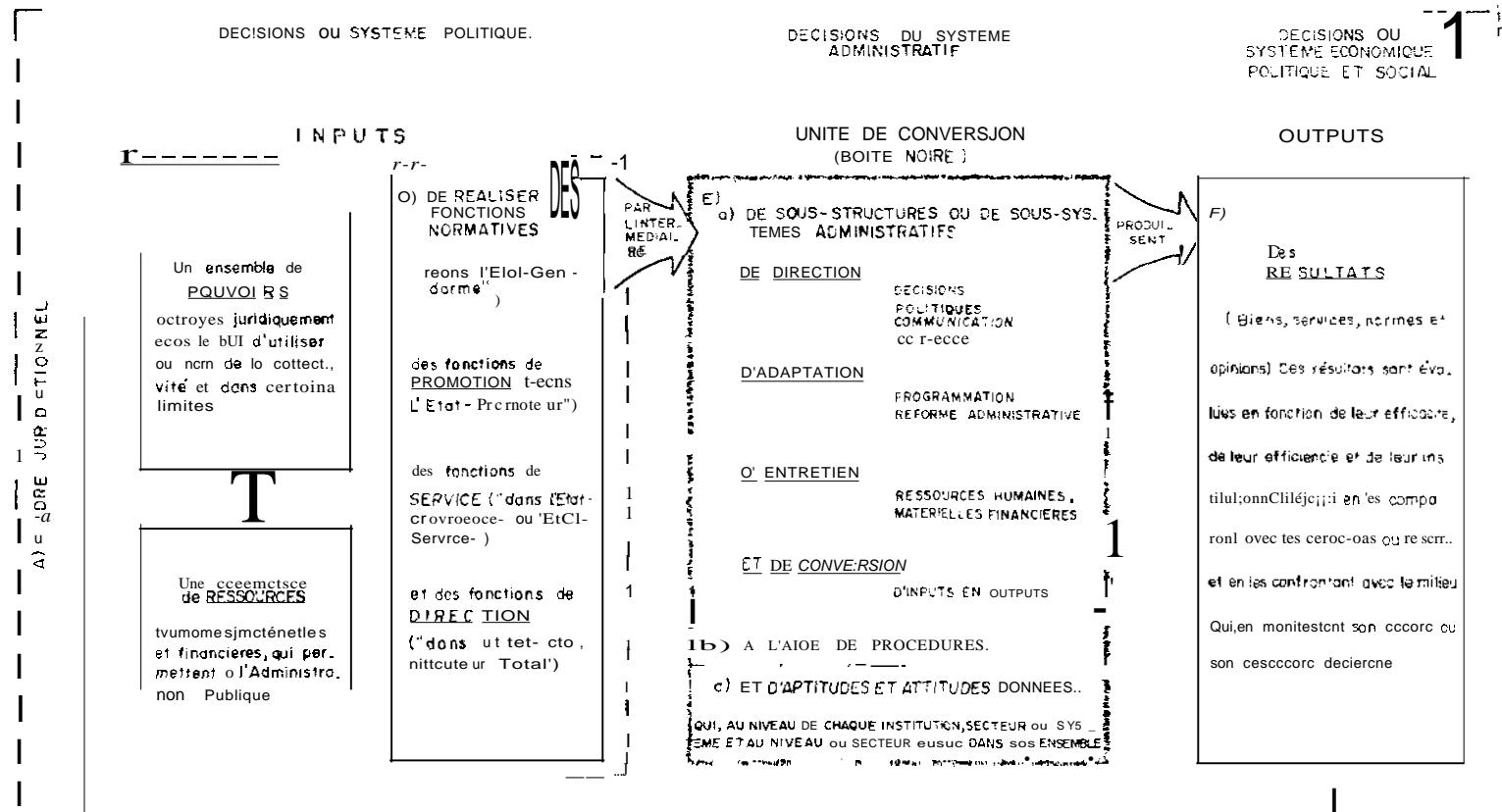
Il faut signaler, en primer lieu, que c'est l'organe législatif qui est chargé du contrôle politique formel et du contrôle de la légalité des activités des organes exécutif et judiciaire. Il est habilité, si l'on veut, à établir les règles du jeu social, en étudiant, discutant et votant les projets de loi.

Conformément à ses attributions, il doit examiner, discuter et approuver le budget de l'année fiscale à venir et décréter les impôts qui seront nécessaires à la couverture de ce budget. Il doit recevoir le rapport de l'Exécutif relatif à l'état général de l'Administration Publique du pays et doit enfin réviser et approuver, si le cas se présente, la comptabilité publique de l'année passée, par l'intermédiaire de la Trésorerie Générale des Finances, contrôlant l'exactitude et

1 Promulguée le 5 février 1917.

2 Article 81. Section I de la Constitution.

SCHEMA SYNTHETIQUE DU SYSTEME DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE



G) UN PROCESSUS DE 'RETRÔ-ACTION DU SYSTEME QUI SE TRADUIT PAR LA RATIFICATION OU PAR LA MODIFICATION DE

la justification des dépenses, et déterminer, s'il y a lieu, les responsabilités qui pourraient en découler.

l'autre part, c'est au Pouvoir Judiciaire de veiller à ce que les lois ou les actes des autres autorités soient conformes au contenu de la Constitution: c'est donc lui qui, en dernier lieu, exerce le contrôle constitutionnel des cas qui sont soumis à sa juridiction.

Envisagé de cette façon, en termes très vagues, le théâtre du contrôle dans l'Administration Publique semble propice à des développements intéressants.³

Le contrôle administratif stricto sensu

Du point de vue strictement administratif, il convient de distinguer, en premier lieu, les contrôles gouvernementaux qui s'exercent sur certains aspects importants de l'activité de la communauté sociale, comme par exemple, l'activité économique ou éducative de l'Etat.

On pourrait qualifier ces contrôles de "substantifs" et signaler comme exemples le contrôle des prix, le contrôle du commerce extérieur, celui des prestations aux employés et aux ouvriers et le contrôle de la centrabande.

On peut, d'autre part, parler d'un contrôle sur l'Administration Publique elle-même (que l'on pourrait qualifier d'adjectif), dans la mesure où elle se considère sujette à une activité de contrôle. Il s'agit, dans ce cas, d'un véritable auto-contôle que l'Exécutif peut exercer, soit sur l'activité de chacune de ses dépendances soit sur l'ensemble total qu'elles constituent. Ce contrôle s'est, en général limité, par tradition et, en dehors des aspects purement juridiques, à certains aspects concrets du fonctionnement de l'administration- ce contrôle s'exerce en fait essentiellement dans le domaine patrimonial (et intéressent les investissements réalisés par les administrations, les budgets qu'elles utilisent, le patrimoine qu'elles manipulent, les crédits qu'elles obtiennent, les travaux

³ Voir tableau ci-joint pour une éventuelle classification des types de contrôle en fonction des critères les plus couramment utilisés.

qu'elles lancent ou les achats qu'elles effectuent et qui donnent tous lieu à des dispositions [juridiques et à des mécanismes administratifs très divers].

Il faut signaler, de plus, que l'on trouve, parmi les contrôles que l'Administration Publique peut exercer sur son propre fonctionnement, la procédure du recours administratif qui, du moins dans deux cas -celui du Tribunal Fiscal de la Fédération et celui du Tribunal du Contentieux Administratif du District Fédéral-, est fort semblable à la procédure judiciaire classique.

C)

LES CONTROLES INTERNES OU MICRO-ADMINISTRATIFS DANS LE CADRE DE CHAQUE INSTITUTION

Ces contrôles qui s'effectuent au sein de chaque collectivité publique couvrent des domaines très divers; les organismes qui en sont chargés peuvent, en fonction des objectifs et du type d'organisation de chaque institution gouvernementale, se situer à différents niveaux.

On peut donc trouver des inspections, des directions de contrôle, des Bureaux de vérification administrative et bien d'autres unités internes qui se chargent de surveiller le bon fonctionnement financier et administratif du Ministère ou de l'institution dans son ensemble. Mais il est fréquent aussi de trouver, sous des appellations diverses et à des niveaux administratifs distincts, des unités qui surveillent le déroulement de certaines activités spécifiques (Ex.: les achats et l'équipement). Ces contrôles, qui sont appliqués dans le cadre même de l'Institution, peuvent être appellés "micro-administratifs" ou internes, pour ainsi les distinguer des contrôles exercés par un ou plusieurs organismes du secteur public fédéral sur les autres, que l'on peut qualifir de "macro-administratifs" ou externes.

D)

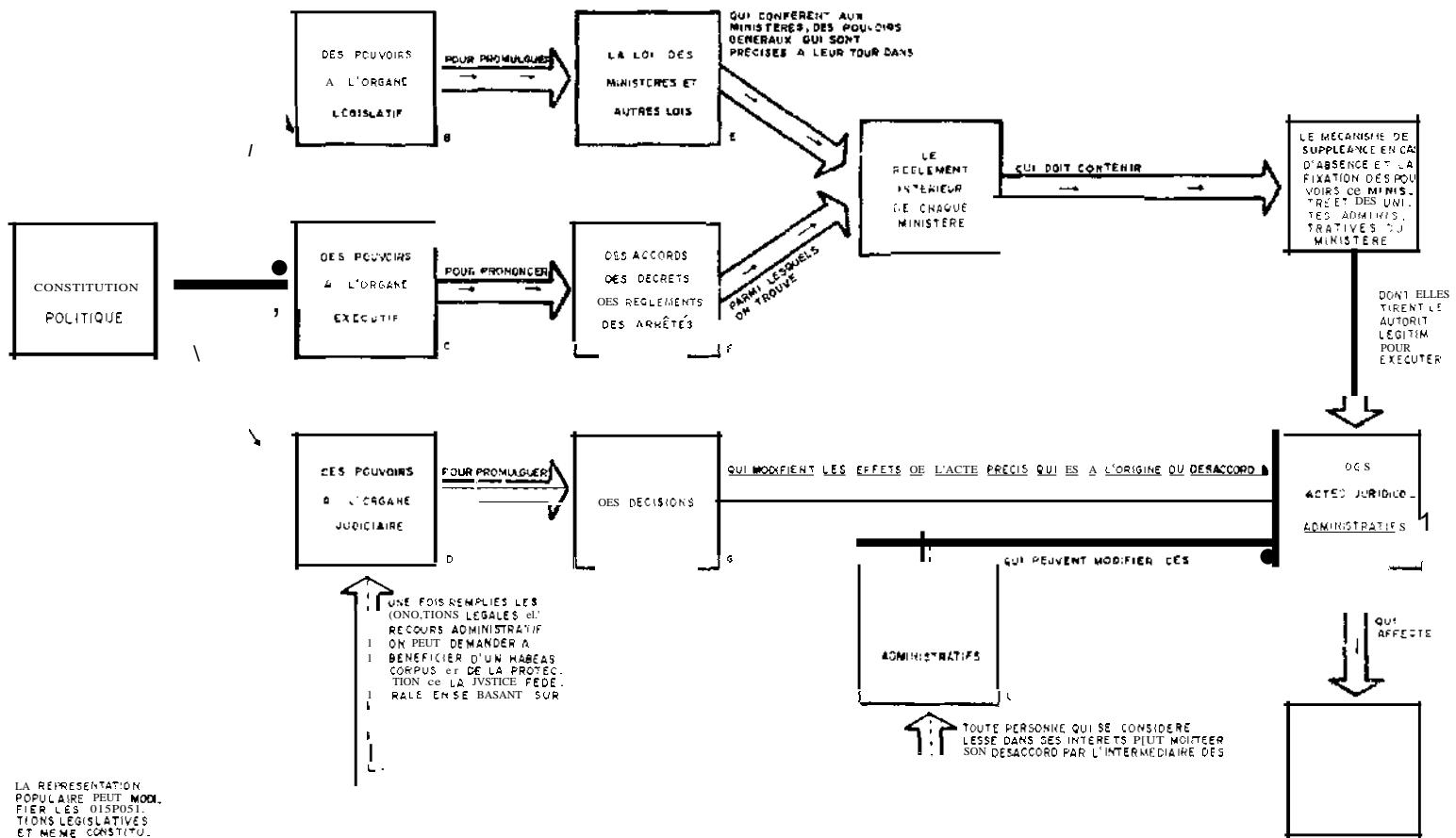
LES CONTROLES MACRO-ADMINISTRATIFS DU SECTEUR PUBLIC

les systèmes de contrôle macro-administratifs ont été instaurés, dans l'Administration Publique Mexicaine, dans le but de ra-

LE SYSTEME DE CONTROLE

<u>TYPES DE CONTROLES</u>	<u>FINANCIER</u>	<u>DE PROGRAMMES</u>	<u>BUDGETAIRE</u>	<u>COMPTABLE</u>	<u>FISCAL</u>	<u>OU CREDIT</u>	<u>CES INVESTISSEMENTS</u>	<u>PATRIMONIAL</u>	<u>DES ACHATS</u>	<u>DES CONTRATS ET TRAVAUX PUBLICS</u>	<u>DU COMMERCE EXTERIEUR</u>
<u>CRITERES D'APPLICATION</u>											
1° SELON L' ORGANISME QUI LE REALISE											
INTERNE (MICRO-ADMINISTRATIF)							I				
EXTERN((MACRO-ADMINISTRATIF)											
2° SELON L' (POQUE A LA QUELLE ON LE REALISE											
A PRIORI (PREVENTIF)										I	
CONCJIMITANT (SIMULTANE)											
A POSTERIORI (POSTERIEUR)											
3- SELON LA FREQUENCE A LAQUEILE ON LE REALISE											
CONTINU (PERMANENT)											
PERIODIQUE (REGULIEII)											
EVENTUEL (ESPORAOIQUE 1											
4- SELON LES FONCTIONS QU'IL TOUCHE						I					
GENERAL											
SPECIFIQUE			I		I						
5- SELON LA FORME QUE PREND SON EXECUTION				I							
DIRECTE					I						
INDIRECTE						I					

STRUCTURE DU SYSTEME NORMATIF DE L'ETAT MEXICAIN



LA REPRESENTATION POPULAIRE PEUT MODIFIER LES DISPOSITIONS LEGISLATIVES ET MEME CONSTITUTIONNELLES

tionaliser les dépenses publiques. Et c'est peut-être pour celle raison que le budget de dépenses et les programmes d'investissements et de financement sont devenus actuellement les instruments de contrôle les plus importants,

De même, les fonctions générales de contrôle du secteur public fédéral se réalisent essentiellement par l'intermédiaire du Ministère des Finances, du Patrimoine National et du Ministère de la Présidence, qui forment, en quelque sorte un noyau tri-partit de contrôle dont l'action repose sur divers textes légaux (la Loi des Ministères et des Départements d'Etat, la loi pour le Contrôle exercé par le Gouvernement Fédéral sur les Organismes décentralisés et les Entreprises mixtes, la Loi Organique du Budget des Dépenses de la Fédération, la Loi d'Inspection des Achats, la Loi d'Inspection des Contrats et des Travaux Publics, etc...).

Il convient toutefois de signaler que les trois Ministères mentionnés plus haut ne sont pas les seuls à être chargés de tâches de contrôle macro-administratif au Mexique; en effet, d'une manière ou d'une autre, la plupart des administrations centrales du Gouvernement Fédéral exercent des contrôles spécifiques sur d'autres institutions, soit en participant aux conseils d'administration de certains organismes décentralisés et de certaines entreprises mixtes, soit en définissant, lorsqu'elles en ont le pouvoir, des politiques essentielles (par exemple dans le cas des permis d'importation). On doit reconnaître de la même façon, l'existence d'autres institutions, comme la Commission Bancaire Nationale ou comme l'Institut Mexicain du Commerce Extérieur qui exercent un contrôle sur certains aspects spécifiques de l'activité du secteur public.

Il serait toutefois superflu d'énumérer tous les organismes habilités à quelque contrôle que ce soit: nous limiterons donc à la présentation synoptique des contrôles macro-administratifs au Mexique, contrôles qui sont exercés par les trois ministères signalés plus haut, et qui, sans aucun doute, sont considérés comme les plus importants

pour le bon fonctionnement général de l'ensemble du secteur public,

et

Ministère des Finances

1) Contrôle budgétaire et comptable

Ce Ministère exerce un contrôle budgétaire direct sur les ministères, sur les départements d'Etat et sur les 25 organismes et entreprises du secteur para-public les plus importantes.⁴

Au cours des phases d'élaboration et de formulation définitive du projet du budget de dépenses, que l'exécutif envoie au pouvoir législatif, le Ministère des Finances révise les objectifs financiers de chaque ministère, il exerce, par la suite, le budget et finalement élaboré la comptabilité publique annuelle qui sert de base à l'évaluation de l'exercice passé.

Ce dernier contrôle, qui est essentiellement de caractère comptable, est réalisé de façon centralisée par l'intermédiaire de la Trésorerie de la Fédération et de ses agents.

2) Contrôle des recettes courantes

Le contrôle fiscal des recettes courantes (essentiellement fiscales) du gouvernement fédéral, fut pendant longtemps placé sous la responsabilité de la sous-Direction des Recettes; mais on créa, en 1972, une nouvelle sous-Ministère dont les tâches en matière de contrôle ont été bien définies. C'est ainsi que le nouveau Sous-Ministère chargé de l'Inspection et de la Pratique Fiscale, est, par l'intermédiaire des organismes qui dépendent de lui (Direction des Douanes, Direction du Registre Fédéral des Automobiles, Direction de la Recherche sur les Imprunts Spéciaux et Direction de Notification et de Pratique Fiscale), l'organisme fondamental qui se charge de la surveillance et du contrôle fiscal.

3) Contrôle du crédit public (Dette Publique)

A partir des textes sur lesquels l'Exécutif peut obtenir des emprunts sur le Crédit de la Nation,⁵ c'est au Ministère des Finances,

⁴ Voir liste en annexe.

⁵ Article 73, Section VII] de la Constitution.

par l'intermédiaire de sa Direction Générale de Crédit, d'exercer le contrôle sur les moyens de financement, nationaux ou étrangers, qu'utilisent les organes du secteur public fédéral.

Le Ministère des Finances est le principal organisme chargé de contracter des emprunts et de financer les dépenses du gouvernement fédéral.

Pour ce qui est des emprunts des organismes du secteur para-public ou décentralisé, ils impliquent obligatoirement une autorisation préalable du Ministère des Finances. Ce dernier exerce ainsi un contrôle indirect sur l'obtention du crédit extérieur, par l'intermédiaire d'un mécanisme qui est mis en oeuvre par les agences financières du gouvernement fédéral qui sont dotées, dans ce domaine, de facultés légales précises. Ces Agences sont au nombre de cinq: Banco de México, S. A., Nacional Financiera, S. A.,⁶ Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A., Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A., Banco Nacional Agropecuario, S. A. la grande majorité des autres institutions publiques obtiennent leurs emprunts à l'étranger par l'intermédiaire de ces agences financières.

b)

Ministère du Patrimoine National

1) *Contrôle et surveillance du patrimoine des dépendances du gouvernement.*

Ce contrôle est opéré par l'établissement d'inventaires des biens de capital, meubles et immeubles qui sont la propriété du secteur public fédéral, et se trouve sous la responsabilité de la Direction des Biens Immeubles, de la Direction des Biens Meubles et de la Direction du Cadastre de la Propriété Fédérale.

⁶ Le contrôle exercé par cette Institution inclut en particulier le contrôle de la Commission Spéciale de l'Inventaire Extérieur, qui en vertu du Règlement de l'Article IV de la Loi de Réforme de la Loi Organique de la "Nacional Financiera, S. A.", fonctionne au sein même des structures de l'Institution depuis décembre 1954. (Réforme à la loi Organique de la Nacional Financiera, S. A. du 6 octobre 1954).

2) *Contrôle opérationnel des Organismes et des Entreprises du secteur para-public.*

Ce contrôle, exercé par la Direction Générale de Contrôle et de Surveillance des Organismes Décentralisés et des Entreprises Mixtes, consiste essentiellement à surveiller la réalisation des investissements de ces organismes et à veiller au respect des contrats de prestations de services professionnels qui sont requis par le système d'expertises dont elle est chargée. Elle vérifie de même, que les contrôles internes se développent au temps opportun afin de pouvoir prendre dans chaque cas, les mesures qui s'imposent.

Ce contrôle s'effectue à partir de l'information qui est fournie par les organismes concernés (Ex.: programme d'opérations, situation financière, informations économiques diverses). Cette Direction travaille ici en coordination avec les Directions des Biens Meubles, des Biens Immeubles et de l'Inspection des Achats.

3) *Contrôle des Contrats et des Travaux Publics*

Le Ministère du Patrimoine National surveille et inspecte, conformément à la Loi, et ce par l'intermédiaire de la Direction Générale d'Inspection des Contrats et des Travaux Publics, tous les contrats et travaux qui sont passés et entrepris par les Ministères, ainsi que les commissionnaires du gouvernement fédéral. Ce contrôle s'exerce par l'enregistrement des autorisations d'investissement en constructions, des contrats, des accords, des devis, des paiements, des procès-verbaux de fin de travaux et de garanties, qui concernent les travaux de construction, d'installation, d'entretien, de réparation et de démolition.

Cet enregistrement est complété par le recensement des soumissionnaires du gouvernement fédéral et par l'établissement de normes en matière d'adjudication, de spécification et de prix unitaires pour l'exécution des travaux.

Cette Direction surveille également la réalisation des concours d'adjudication des contrats, et stimule les travaux de la Commission Technico-consultative des Contrats de Travaux Publics.

4) Controle des Achats Puotícs

Le Ministère exerce, par le biais de la Direction Générale d'Inspection des Achats, un contrôle et une surveillance des achats du secteur public fédéral, en enregistrant les fournisseurs et les prix des articles. Elle est, de plus, autorisée à déterminer la procédure qui doit être suivie dans tout achat, pour vérifier les quantités et les qualités des produits, sur la base des conditions du contrat et à fixer les spécifications ou les modèles des articles d'usage courant dans les administrations publiques.

el

Ministère de la Présidence

1) Controle et coordination de la programmation

En vertu des pouvoirs que lui confère la loi, ce Ministère est habilité à intervenir afin d'harmoniser et de rendre compatibles les plans globaux, régionaux et sectoriels de développement économique et social, les programmes spéciaux déterminés par le Président de la République, et le Plan général de Dépenses Publiques; Il exerce de plus tout une série de contrôles sur les structures et les systèmes administratifs et sur l'Investissement de l'ensemble du secteur public fédéral.

2) Controle de l'investissement public fédéral!

La Direction générale des Investissements Publics révise et analyse tous les projets qui lui sont présentés par les diverses dépendances du secteur public fédéral, afin de pouvoir les soumettre à la considération et éventuellement à l'autorisation du Président de la République. Elle réalise cette tâche en s'appuyant sur le cadre général de références qui lui est fourni par la politique et par les programmes de développement économique et social du secteur public.

3) Controle de la Réforme administrative

Le Secrétariat est doté, depuis le début de 1971, d'attributions et de missions spécifiques, destinées à promouvoir, coordonner et évaluer les efforts de réforme administrative des diverses institutions publiques; il peut de plus promouvoir, super-

viser, et si cela est possible, établir des systèmes communs à deux ou plusieurs ministères.

d)

Mécanismes Inter-ministériels

Au-delà du contrôle macro-administratif que chaque ministère réalise de lui-même, on a établi divers mécanismes inter-ministériels dans le but de coordonner les tâches dont chaque institution est chargée et d'élèver l'efficience d'ensemble des contrôles exercés par les ministères. Parmi ces mécanismes il convient de signaler:

1) La Sous-Commission d'investissement et de financement

Formée par les représentants du Ministère des Finances (Direction Générale des Dépenses et de Crédit) et du Ministère de la Présidence (Direction Générale des Investissements Publics et Direction Coordinatrice de la Programmation économique et sociale) cette Sous-Commission exerce essentiellement un contrôle technico-financier des investissements du secteur public fédéral et se charge de structurer et de superviser le programme d'investissement et de financement. Ses activités ont été récemment élargies et s'étendent à la révision de la programmation et au contrôle des dépenses courantes.

2) Commission spéciale de contrôle des contrats et des travaux publics.

Elle est formée par les représentants des Ministères des Finances et du Patrimoine National et par le Ministère de la Présidence. Cette Commission exerce un contrôle et une surveillance des contrats et des travaux publics passés et réalisés par les ministères et départements d'Etat, par les gouvernements des Etats et Territoires fédéraux, par les organismes publics et par les entreprises mixtes.

e)

Bien-fondé, efficacité et caractère opérationnel des différents types de contrôle,

Notre exposé a décrit à grands traits les principaux types de contrôle qui s'exercent

tout au long du processus administratif dans le système de l'administration publique mexicaine.

Nous n'avons pas ici essayé, ni de présenter tous les contrôles qui existent, ni d'émettre des jugements de valeur sur la façon dont ils opèrent. Ce n'était pas là notre tâche. Nous avons simplement voulu, par cette révision d'ensemble, introduire les rapports spécifiques qui seront présentés par les autres membres participant à ce Séminaire, et qui traiteront des divers types de contrôle existants, et préparer la discussion qui pourrait naître au sein de ce Séminaire, et au cours de laquelle il sera possible de se poser la question de savoir si ces contrôles sont suffisants, s'ils sont opportuns, s'ils s'appliquent efficacement, s'ils sont pertinents et s'ils sont enfin les mieux adaptés à notre milieu.

ORGANISMES DECENTRALISES

1. Petróleos Mexicanos
2. Comisión Federal de Electricidad
- 3. Ferrocarriles Nacionales de México**
4. Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos
5. Instituto Nacional del Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular

- 6. Lotería Nacional**
- 7. Instituto Mexicano del Seguro Social**
8. Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado.
- 9. Compañía Nacional de Subsistencias Populares.**
- 10. Aeropuertos y Servicios Auxiliares**
- 11. Productos Forestales Mexicanos**
12. Instituto Mexicano del Café'
- 13. La Forestal Vicente Guerrero ***

ENTREPRISES MIXTES,

14. Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S. A.
15. Ferrocarril del Pacífico, S. A.
16. Ferrocarril de Chihuahua al Pacífico, S. A.
- 17. Ferrocarriles Unidos del Sureste, S. A.**
18. Aeronaves de México, S. A.
19. Guanos y Fertilizantes de México, S. A. •
- 20. Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, S. A. ***
21. Siderúrgica Nacional, S. A. •
- 22. Diesel Nacional, S. A. ***
23. Siderúrgica Lázaro Cárdenas, (Las Teuchas) S. A.
- 24. Productos Pesqueros Mexicanos, S. A. ..**
25. Ferrocarril Sonore-Baja California, S. A. de C. V. ✓

* Intégrés au budget, à partir de 1973.

LE CONTROLE DE LA LEGALITE DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Preparé par: M. JORGE GABRIEL GARDA ROJAS

Thème Général:

Légalité ordinaire et légalité constitutionnelle. Le jugement d'hebees corpus –le jugement contentieux administratif- les recours administratifs.

Effets du controle de la légalité: annulation de l'acte d'autorité, rétablissement pour la victime du bénéfice du droit et tel, indemnisation dans le cas de responsabilité pénale évidente.

Nécessité d'établir des catégories, des normes et des nuances de caractère juridico-administratif, par l'intermédiaire des décisions juridictionnelles (Jurisprudence à caractére nettement administratif).

Le contrôle de la légalité, en tant qu'instrument indispensable à l'application de politiques générales uniformes, de décisions cohérentes, dans le domaine de l'administration publique.

Le contrôle de la légalité en tant qu'outil de reprocurement entre les individus et l'Administration Publique.

Le contrôle de la légalité, l'orientation et la dynamique de l'administration: Comment éviter que le contrôle de la légalité ne vienne contrecarrer les objectifs d'intérêt général qui sont poursuivis par l'administration. Il est possible que le contrôle de la légalité soit étendu aux organismes décentralisés.

mixtes ou à ceux qui influent de telle façon sur la vie sociale (Syndicats - Trusts - Cartels - etc. ...) qu'ils peuvent bloquer l'exercice des droits particuliers face à l'administration publique.

L'Etat de droit et la signification du contrôle de la légalité au Mexique

En accord avec le principe d'interprétation du droit selon lequel aucune autorité ne doit ordonner ou exécuter un acte quelconque qui ne lui ait été autorisé, tout Etat de Droit dispose d'institutions et de procédures qui permettent de protéger les droits des particuliers, maintenir les trois pouvoirs dans les limites constitutionnelles, et d'effectuer une distribution cohérente des attributions qui leur correspondent.

On prétend ainsi pouvoir corriger, à l'intérieur même du système, tous les actes qui impliquent un abus ou une déviation du pouvoir, un acte arbitraire ou une interprétation erronée des normes juridiques. De cette façon, le principe de légalité est érigé en garantie de la liberté et de la sécurité des particuliers, et oblige toutes les autorités à une cohérence et une rationalité dans l'exercice du pouvoir.

Le principe de légalité a été élevé par la Constitution Mexicaine (articles 14 et 16) au rang de garantie constitutionnelle, ce qui

suppose que toute violation à la loi ou à quelque norme juridique du système, quelle soit sa catégorie, implique en même temps la violation de la garantie de la légalité protégée par la Constitution elle-même.

Moyens existants pour le control de la légalité dans l'Administration Publique du Mexique

Le control de la légalité à l'intérieur de l'administration publique se présente sous trois formes de solution dans le système juridique mexicain:

A savoir: par l'intermédiaire des recours administratifs, du jugement contentieux administratif et du jugement d'habeas corpus.

Les *recours administratifs* (de révocation, révision, reconsideration, opposition, annulation, inconformité, etc...) sont dispersés dans les textes législatifs et réglementaires qui régissent la fonction administrative dans divers domaines (Agraire, de la Santé Publique, de la population, de la fiscalité, etc...); ils ont tous pour finalité d'annuler, de révoquer ou de modifier tout acte dommageable, pour n'être pas conforme à l'interprétation de la Loi; ces recours administratifs se font devant l'autorité qui a commis la violation de la Loi, soit par l'intermédiaire d'une procédure simplifiée où l'on entend la partie lésée, où l'on examine les preuves présentées et où l'on dicte un arrêt, soit sous la forme d'un procès en bonne et due forme, qui suivra presque toutes les étapes de procédure qui sont caractéristiques d'un procès formel (Requêtes, appel aux tiers intéressés s'ils existent, présentation des preuves, plaidoiries et jugeant). Dans ce cas comme dans l'autre, les recours administratifs essayent de faire en sorte que ce soit l'autorité fautive qui rectifie ses propres décisions, selon une procédure d'auto-censure autorisée par la loi.

Les jugements des contentieux administratifs poursuivent le même but, qui est de rectifier certains actes d'autorité; mais ici les requêtes sont présentées à un organe juridictionnel autonome (Tribunal Fiscal de la Fédération et Tribunal du Contentieux Administratif du District Fédéral) qui a un pouvoir de décision indépendant de l'autorité.

La procédure contentieux a un avantage qui repose sur le fait que ce n'est pas l'autorité administrative fautive qui résoud le problème posé; il est donc possible, dans cette optique, d'éliminer ou de modifier les erreurs répétées que la tradition tend à imposer dans les différents domaines de l'Administration Publique. Ces procédures ont en outre l'avantage de permettre d'établir des catégories, des concepts et des critères spécifiquement administratifs à partir de la jurisprudence à laquelle elles aboutissent; ces normes permettent non seulement d'éviter des résolutions administratives contradictoires, mais constituent de plus un élément de référence essentiel pour la réforme des lois et des règlements, dans ce qu'ils ont de particulièrement irritante, dépassé ou innovateur, réforme qui est imposée par le changement social.

Le jugement d'habeas corpus

Les tribunaux fédéraux doivent, par l'intermédiaire du jugement d'habeas corpus, corriger toute atteinte à la légalité constitutionnelle ou ordinaire dénoncée par tout individu, qu'il s'agisse d'une violation directe ou indirecte d'un texte constitutionnel. Dans ce dernier cas par la violation d'un principe de légalité à l'encontre d'une quelconque norme du système).

Cette procédure constitue en fait la dernière ultime dont dispose l'individu afin d'obtenir la rectification des actions de l'administration, au cas où cette rectification n'aurait pas été obtenue par l'intermédiaire du recours administratif ou du contentieux.

Les objectifs poursuivis par la procédure d'habeas corpus au Mexique sont les suivants:

1. Aboutir au respect des garanties individuelles et sociales de la personne.
2. Fixer chacun des trois pouvoirs dans ses limites de compétence constitutionnelle.
3. Déterminer les limites précises entre les compétences.

teneos des dívars pouvoirs fédéraux et celles des pouvoirs locaux; et 4. Définir le droit public de la nation à partir de la [urtsprudence de la Cour Suprème de Justice.

Le iugement de garantie, qui bénéficie d'un prestige reconnu dans l'ensemble de la population, constitue l'instrument juridique de base sur lequel repose le contrôle de la légalité en général et de la légalité des actions de l'administration publique en particulier; on suppose en eHet, que par son Intermédialre, on peut obtenir la révision de toutes les décisions administratives ou [ondictionnelles qui affectent l'Intérát particulier. En déplz toutefois de son vaste domaine d'application, la procédure d'habeas corpus souffre des déficiencies qui sont inhérentes à toute résolution [urisdictionnelle : 1) elle est appliquée sur la seule initlative de la partie lesée. 2) elle s'applique seulement à des actes d'autorité quelle que soit leur nature et leur situation dans la hiérarchie; 3) l'effet d'un errét favorable est toujours d'annuler l'acte concret qui a motivé la requête, ce qui, dans les cas des lois déclarées anti-constitutionnelles, implique <roplernent qu'eües ne sont pas appliquées au cas d'espéce concerné. De plus, comme il s'agit d'un contrôle de la légalité générale et universelle, il n'a pas permis l'élaboration d'une jurisprudence spécifiquement administrative qui aurait introduit et dariñer les enteres, les catégories et les concepts proprement administratifs qui sont exiqés par la société actuelle et qui ont déjà été enqendrés et utilisés par d'autres svsternes [uridiques (Détournement de pouvoir, abus de pouvoir, distinction entre les divers classes de pouvoirs discrétionnaires, excés au manque d'exécution, etc.).

Effets du Controle de la légalité

Quelle que soit la forme utilisée pour réaliser ce contrôle, il a pour effet de prvcquer l'annulalion ou la modification de l'ec'e d'eutorité et de pern-etre à la personne lésée de benificier du droit impliqué.

Le svstems n.edcen n'a pas encere réussi à définir les cas où une responsabilité et/ou négligencne spéciichernent administratiuve peut aboutir à la réparation du dommage

ou à l'indemnisation des pertcuhers. On ne so refere donc [usqu'é présent qu'aux eas de responsabilité ctvile objective et de responsebihté pénale, prévus par la loi, et la lacune que l'on constate donc dans ce domaine du contrôle de la légalité devra dans un futur proche, étre cornblée.

Ce contôle est un instrument indispensable à l'élaboreton de politiques généræales uniformes et à la prise de décisions cohérentes, dans la mesure où il implique une limitation des pouvolrs de l'Etat dans l'interét des particuliers. Il constitue par là un outil précieux pour faire en sorte que les buts que poursuit l'admiinistration soient atteints de fecon coordonée, en évitant ainsi la dualité des compétenees et une contradiction éventuelle entre les déeisions des organismes gouvernementaux. Le contôle lui-mérne devient de cette façan un véritable filtre administratif de premiere catégorie et garantit en mattere de politique administrative le respect des priorités instaurées par la loi en évitant ainsi qu'elle soit déviée cu paralysée. D'autre part ce contôle facilite les contacts et une meilleure comprehension entre les individus et l'administration.

Il faut toutefois se demander dans quelle mesure le contôle de la légalité ne peut pas contrecarrer les objectifs d'interét généræal qui sont poursuivis par l'administration et qui ne sont pas toujours conformes aux droits individuels protégés par la loi.

Il serait de la mérne fecon intérassant de discuter de la possibilité qu'il y aurait de faire en sorte que le contôle de la légalité soit appliqu non seulement dans les aires d'influence de l'eutorité, mais aussi dans celles qui correspondent aux organismes décentralisés, aux entreprises publiques ou mixtes, et même aux associations et groupes qui, en raison même de leur influence dens le vie social (Syndicats, trusts, eartels, etc ..) peuvent bloquer l'exercice des droits particuliers face à l'administration, ou qui peuvent, toujours par rapport à l'adrnlnstration, avoir en tant que groupes de pres sien une influence telle qu'elle s'oppose aux tendances politiques fondamentales qui Ivi sont irnposées par la loi et plus particuliñerement par la Constitution.

LE CONTROLE DE LEGALITE ET DE COHERENCE ADMINISTRATIVE

Deux thernes distincts mais qui se renforent mutuellement.

Dépendent du controle mais aussi de la coordination car les deux idées se rapprochent lorsqu'il s'agit du contrôle a priori.

Ils sont de caractères bien différents selon qu'il s'agit d'un contrôle a priori, qui le plus souvent n'est pas consultatif, ou d'un contrôle a posteriori qui s'accorapagne normalement d'une sanction. Mais il existe des exemples pour ces deux règles.

L'administration française est soumise au droit, mais cela ne garantit pas la cohérence de son fonctionnement, d'une part, les règlements aux mérnes pouvant être incohérents; d'autre part, son application peut être contradictoire- enfin, le droit na régit pas toute l'ectvlté administrative.

Nous distinguons trois aspects de ce double controle:

Contrôle au niveau des lignes essentielles de la politique à suivre

Controle au niveau des lois et des règlements

Contrôle au niveau de l'action administrative

1. AU NIVEAU DE LA POLITIQUE A SUIVRE

Il s'agit de choisir les options, de déterminer ses mesures, de veiller à la cohérence

Preparé par: M. FRANCIS DE BAECQUE.

de ces mesures et de s'assurer de leur insertion optimale dans un ensemble.

Comment cette tâche peut elle être assumée:

Au niveau de chaque administration, par les directeurs dans leurs domaines d'action,

par le ministre (assisté des membres de son cabinet ou d'un organisme collégial) pour le ministère:

Au niveau du Gouvernement, par le Conseil des Ministres et les Conseils ou comités inter-ministériels par le Conseil d'Etat (Section administrative) pour ce qui est des mesures qui traduisent la politique (niveau des textes analysés au cours de l'année); par le Commissariat au Plan pour tout ce qui touche au développement économique et social; par la Direction du budget qui traduit le contrôle de cohérence pour le Plan avec plusieurs années d'avance.

Mais il peut subir des rectifications ultérieures.

Il existe aussi des procédures instaurées à cet effet (procédures directionnelles du plan) ou bien des organes créés à cette fin (pour suivre les travaux de réforme, par exemple).

Cas particulier: dans certains cas le juge peut modifier l'option administrative:

Retard excessif dans les décisions

Exemples: en matière fiscale
en matière de pensions
en matière d'élections
(sauf pour les élections au niveau national)

Conclusion: Contrôle a priori et contrôle a posteriori se renforcent bien souvent (Ex: Conseil d'Etat)

Importance quantitative des recours devant les tribunaux administratifs (des dizaines de milliers par an).

Respect de l'administration vis à vis des décisions de justice (sauf de rares exceptions).

LA FONCTION DE CONTROLE DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Préparé par: C. P. RAMÓN AGUIRRE

Le contrôle budgétaire

Je remercie l'Association Franco-Mexicaine d'Etudes Sociales et l'Institut d'Administration Publique de l'aimable invitation qu'ils ont bien voulu nous adresser afin de participer à ce séminaire qui permettra, nous en sommes certain, un échange précieux d'expériences relatives à des thèmes qui nous intéressent tous.

Notre intervention se limitera à une présentation synthétique de certains antécédents, objectifs et aspects des mécanismes du contrôle budgétaire plus particulièrement adaptés au cadre dans lequel nous nous situerons, c'est-à-dire le Ministère des Finances et en particulier la Direction des Dépenses.

Participerons à cette intervention, Mrs. Víctor Varela et Jorge Mario Urdiales, Sous-Directeurs de cette même Direction des Dépenses.

Nous essayerons en commun de répondre aux questions qui pourraient nous être posées sur le theme de notre intervention ou sur tout autre sujet.

Sans prétendre en aucune façon pénétrer dans des domaines que vous dominez tous à la perfection, nous pouvons admettre

que l'Administration Publique est la rationalisation de l'effort de coopération qui est destiné à réaliser de la façon la plus efficiente les objectifs que le gouvernement s'est fixé: nous pouvons convenir, en outre, que cette rationalisation est obtenue grâce à la planification, à l'organisation, à l'intégration, à la direction et au contrôle.

Parmi ces fonctions générales de l'Administration Publique que nous venons de signaler, on peut admettre que la fonction de contrôle, la dernière du processus administratif, consiste à vérifier, grâce à des contrôles périodiques, que les activités se déroulent conformément au plan adopté.

Le contrôle implique l'établissement de normes, l'existence de motivations qui poussent l'individu à les respecter, la comparaison des résultats obtenus à ces normes et la mise en place de mesures correctives lorsque l'exécution s'éloigne du plan.

Selon certains auteurs, le budget ne constitue pas un mécanisme isolé et étranger au fonctionnement de l'économie, c'est au contraire un instrument de politique dans la mesure où il exprime des actes concrets, des buts, des décisions gouvernementales et qu'il implique l'existence d'organismes chargés de sa réalisation. C'est donc un

instruments de planification mais c'est aussi un instrument d'administration dans la mesure où il doit réaliser des actions spécifiques pour coordonner, exécuter et contrôler les plans et les programmes.

Si l'on veut être plus précis, on peut dire que le contrôle budgétaire est une analyse que l'on effectue à partir des informations périodiques relatives au budget de dépenses de la Fédération, au moyen de comparaisons qui ont pour objet de se voir si les objectifs fixés ont été ou non atteints.

Conformément aux définitions des Nations Unies, le contrôle budgétaire se décompose en trois phases bien distinctes qui correspondent à trois fonctions successives.

a) la fonction "Examen et approbation des dépenses proposées": on veut vérifier ici, que les dépenses sont justifiées, que les obligations qu'elles impliquent peuvent être contractées légalement et qu'il existe bien une dotation budgétaire à cet effet. Cette fonction est celle du contrôle préliminaire des comptes et est à la charge, au Mexique, de la Direction des Dépenses.

b) La fonction dénommée "Transactions et Comptabilité" qui consiste à diriger et à enregistrer les paiements effectués par le Trésor, cette fonction est assurée au Mexique par la Trésorerie de la Fédération.

c) La fonction "**Contrôle** interne des comptes" où l'on examine et vérifie les transactions, une fois réalisées, et les comptes correspondants. Cette fonction est assurée par la Cour des Comptes de la Fédération.

Conformément à un principe généralement admis, ces trois fonctions, quoique bien séparées, dépendent d'un seul organe qui est id le **Ministère** des Finances.

Nous allons au cours de notre intervention, traiter de façon subsidiaire ces deux dernières fonctions signalées plus haut pour essayer d'insister un peu plus sur la première fonction, c'est-à-dire sur celle qui concerne les attributions que peut avoir la Direction des Dépenses dans l'examen, la vérification et le contrôle des dépenses approuvées.

Il est intéressant, pour situer le cadre légal dans lequel évolue le Ministère des Finances, de nous référer à certains textes

constitutionnels essentiels: ainsi l'article 126 de la Constitution qui affirme que "l'on ne pourra effectuer aucun paiement qui ne serait inclus au budget ou déterminé par une loi postérieure", l'article 6 de la Loi des Ministères et Départements d'Etat (Sections V et VI, VII et IX) qui enumère les attributions dont est doté, en matière budgétaire, le Ministère des Finances. On doit aussi mentionner la Loi organique du budget de dépenses de la Fédération, le décret d'approbation de ce même budget, le Règlement de la Loi organique, les instructions relatives à la formulation et à l'application du budget, divers accords préférentiels et diverses circulaires qui ont été publiés et qui établissent des normes et des critères reliefs à la formulation, l'exécution et le **contrôle** du budget de dépenses.

La structure du processus budgétaire comporte plusieurs phases qui se succèdent. conception programmée et financière, formulation puis exécution, et enfin contrôle et jugement.

1.

LE PROCESSUS BUDGETAIRE

Ce processus se décompose en un certain nombre d'étapes bien distinctes: formulation, discussion et approbation et, enfin exécution et contrôle.

1. Formulation. Etape pendant laquelle le Pouvoir Exécutif rassemble, selon un processus systématique préalablement établi, les données nécessaires, détermine les règles d'action à suivre et élabore la structure définitive du projet de budget pour le faire parvenir ensuite au Pouvoir Législatif.

La préparation des documents budgétaires dépend de la Direction Générale des Dépenses du Ministère des Finances et comporte les aspects suivants:

a) Elude *préliminaire*.

Chaque année, au mois d'août, le Bureau du Budget (Direction Générale des Dépenses) élabore une étude préliminaire qui essaie d'évaluer, sur la base des dépenses enregistrées jusqu'au 31 juillet, l'ampleur des dépenses pour l'année suivante.

b) *Avant-projet de budget*

Chaque année, au mois d'août également, on demande par écrit aux Ministères et aux diverses administrations qui se chargent de l'exécution des dépenses, de faire parvenir leurs avant-projets de budget au Ministère des Finances, avant le 15 octobre.

Pour ce qui est des services décentralisés qui sont soumis à un contrôle intégral qui concerne aussi bien les recettes que les dépenses, leurs avant-projets doivent être soumis au Ministère des Finances avant le 31 août et ce, afin de disposer, pour leur examen d'un délai suffisamment long.

e) *Analyse des avant-projets*

Une fois réceptionnés, les avant-projets de budget, on commence l'analyse de chaque des 10,000 postes que comporte approximativement le budget du gouvernement fédéral. L'analyse de ces postes s'appuie essentiellement sur les besoins des départements et sur les tendances à la dépense constatées dans le passé. Les propositions qui ne s'adaptent pas aux ententes énoncées par le Ministère des Finances font l'objet de discussions avec les administrations intéressées; on tient compte de la même façon des demandes qui peuvent être justifiées et même des propositions qui auraient été omises dans "avant-projet".

d) *Traitements des Investissements*

Les propositions relatives aux investissements publics sont présentées à la Direction des Investissements Publics du Ministère de la Présidence qui se charge de les examiner en détail et de vérifier, conformément aux dispositions légales en vigueur, les justifications qui sont associées à ces propositions (Délai de dépôt. 31 août).

Le Ministère de la Présidence, en collaboration avec le Ministère des Finances, détermine le niveau global du programme d'investissement du secteur public pour l'année à venir et la ventilation éventuelle de ce programme entre les agents investisseurs.

Le Ministère de la Présidence doit justifier de l'utilité et de la priorité donnée aux investissements.

e) *Projet du Budget*

Conformément à la procédure déjà décrite, un projet de Budget de Dépenses est rédigé, auquel on associe un exposé des justifications qui le soutiennent et le projet de Décret qui le régira. L'ensemble de ces documents est soumis alors au Président de la République,

Après les modifications qui s'imposent, on prépare un document définitif qui est présenté à la Chambre des Députés par le Pouvoir Exécutif Fédéral, et ce, conformément aux dispositions légales, avant le 15 décembre; on essaie toutefois, actuellement, de faire en sorte que ce document final soit présenté plus tôt aux Chambres, afin que le Pouvoir Législatif puisse disposer d'un délai plus important, qui lui permettrait d'étudier de façon plus poussée la structure et les motifs du programme d'écoulement qui lui est soumis par le Pouvoir Exécutif.

Ce travail de préparation du projet de budget est, au Mexique, à la charge de la Direction Générale des Dépenses du Ministère des Finances.

2. *Discussion et approbation.* C'est la phase au cours de laquelle le Pouvoir Législatif revoit, discute, modifie et finalement approuve le projet de budget proposé par le Pouvoir Exécutif.

Au Mexique c'est la Chambre des Députés qui se charge de cette tâche; elle utilise pour cela le service des Commissions spécialisées qui analysent les divers postes du budget.

CONTROLE ET EXERCICE BUDGETAIRE

Une fois le budget adopté, on ouvre le registre des affectations budgétaires au niveau des banches, des chapitres des "rubriques" et des postes budgétaires; on portera sur ce registre toutes les assignations correspondantes. Cette procédure est intégralement mécanisée, ce qui permet de connaître rapidement et sans problème les mouvements budgétaires journaliers.

Chaque administration, dotée d'une copie des listes de postes, commence le processus d'application du budget par l'intermédiaire

de l'émission d'ordres de paiement; l'ordre de paiement est un document de base qui nous permet de distribuer les revenus disponibles et de dater leur engagement. Les administrations utilisent de la même façon, un certain nombre d'autres documents, dont les avis de paiement et les autorisations de débit, qui affectent tous le budget.

Les ordres de paiement et les autres documents (Contrats et commandes) sont présentés au Département de Contrôle et de Surveillance afin d'être revus et vérifiés. Il s'agit ici de vérifier l'existence d'un poste budgétaire et l'existence de disponibilités, en se basant pour cela sur les informations qui sont journallement fournies par le Centre de Calcul. On vérifie aussi que la définition de la dépense est conforme au poste budgétaire désigné, que la "sortie" est conforme aux dispositions légales en vigueur (Exemple: autorisations préalables du Ministère de la Présidence, du Ministère du Patrimoine National, du Ministère de l'Industrie et du Commerce): on vérifie les signatures des fonctionnaires qui sont habilités à émettre de tels documents, etc.

Une fois cette vérification effectuée, on passe à la codification, à la perforation puis au contrôle des documents qui vont alors être transmis au Centre de Calcul. Ce Centre produit une série d'état parmi lesquels il faut signaler celui d'acceptation et celui de "rejet" des documents.

Une fois accepté, le document est transmis pour approbation, aux autorités correspondantes de la Direction Générale des Dépenses puis à la Trésorerie de la Fédération, qui, à son tour va le remettre à chaque bureau de paiement pour règlement aux bénéficiaires.

Ceci constitue la structure de base du contrôle budgétaire; son schéma d'application est relativement simple bien que la diversité des documents et le grand nombre de ces qui doivent être résolus en quelques heures, aboutissent parfois à alourdir considérablement les procédures qui sont à la charge de certains bureaux. En nous basant sur la structure fonctionnelle de la Direction des Dépenses, nous avons instauré

certains contrôles auxiliaires, dont voici certains exemples.

Le Département Juridique vérifie les aspects légaux des contrats et des documents qui engagent le Trésor Public. Il enregistre et détermine de la même façon, la compatibilité qu'il peut y avoir entre deux ou plusieurs emplois pour une seule personne.

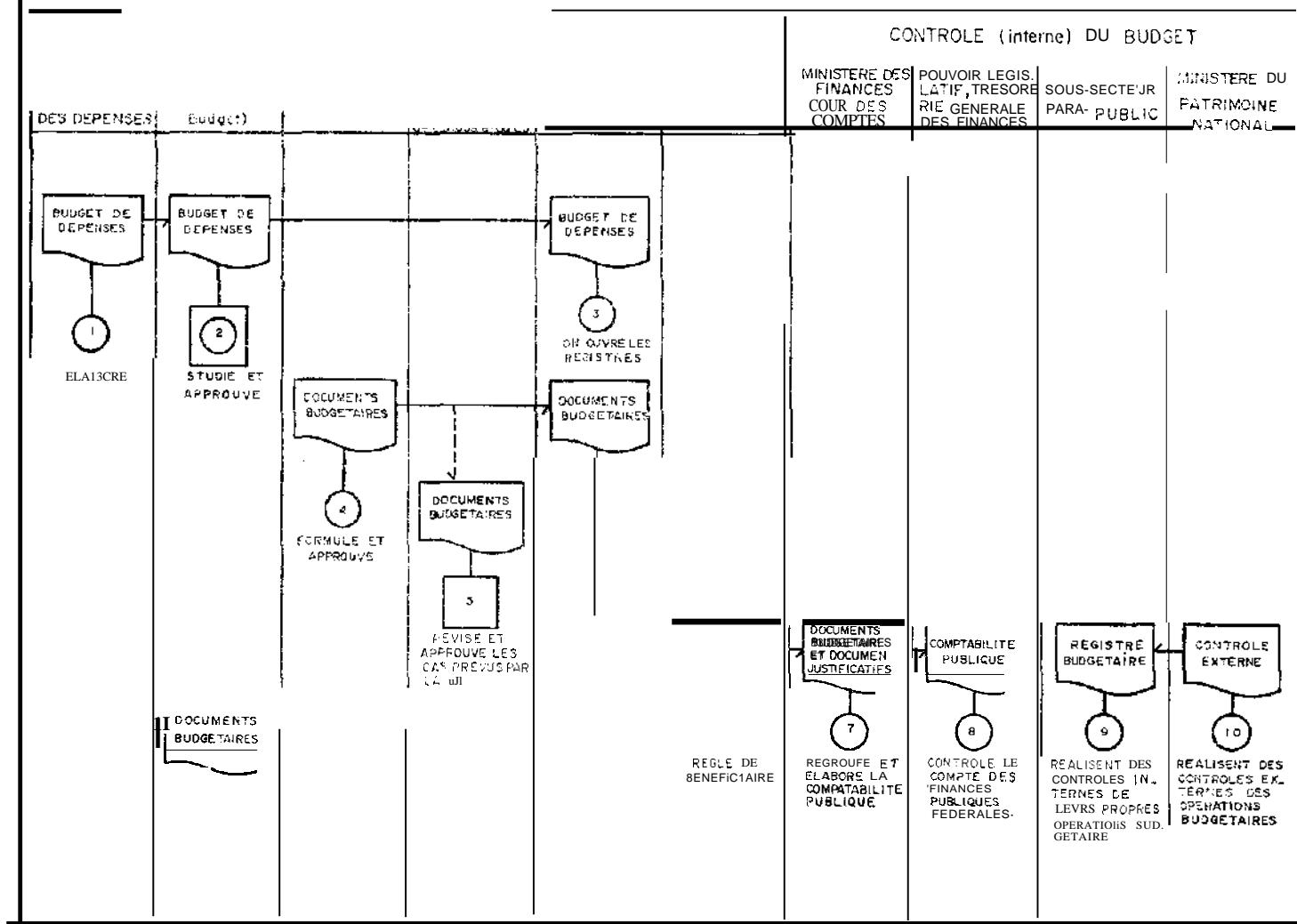
Le Département Technique, dont le rôle essentiel dans l'évaluation et la formulation du budget a été mis en valeur dans l'étude de A.R. Varela, émet un avis quant à l'opportunité des modifications et des extensions au budget, qui sont accordées dans la mesure des possibilités. Il vérifie en outre certains aspects de l'exercice budgétaire tels que les compensations pour services de personnel, les dépenses d'œuvre indirectes, les comptes à liquider pour évaluation de travaux exécutés, et l'affectation budgétaire des impôts provoqués par les importations effectuées par les services du gouvernement fédéral,

Le Département d'Inspection Budgétaire est chargé, de son côté, d'enregistrer d'une part l'importance, la destination et les bénéficiaires des subventions qu'accorde la Fédération et d'autre part, de vérifier l'utilisation correcte de ces subventions.

La mécanisation des opérations d'exercice et de contrôle budgétaire permet de connaître de façon régulière, et avec la périodicité désirée, les affectations budgétaires, modifiées, engagées, exécutées, à exécuter et réglées. Ce dernier type d'information, relatif aux paiements, obtenu à partir des données rassemblées par la Trésorerie de la Fédération et émises par les bureaux de paiements de l'ensemble de la République, constitue un instrument essentiel pour l'évaluation des effets que les dépenses publiques ont sur l'économie nationale. On pourra, par la suite, analyser la distribution géographique réelle des dépenses publiques.

Les contrôles qui sont opérés par certains autres ministères (Ministère du Patrimoine National, Ministère de la Présidence, Ministère de l'Industrie et du Commerce) permettront, dans la mesure où ils recourent le contrôle budgétaire que nous effectuons, l'échange d'information qui permettra de ren-

DIAGRAMME DU CYCLE BUDGETAIRE



tre en valeur l'évolution en termes physiques et financiers du budget du secteur public.

Nous sommes conscients du fait que l'aspect dynamique de l'exercice budgétaire oblige à des changements fréquents dans les méthodes de contrôle, et qu'il implique un processus permanent de révision et d'amélioration des procédures traditionnelles.

Le Ministère des Finances essaye actuellement d'établir ce que l'on appelle un "un système intégral d'information" qui permettra une grande souplesse dans la disponibilité des données chiffrées qui serviront de base à l'évaluation des dépenses réalisées et qui réapprovisionneront le processus de prise de décisions relatives au budget.

Mr. Ramón Aguirre va apporter une conclusion à notre intervention en insistant plus particulièrement sur ce système intégral d'Information

ANNEXE

LA STRUCTURE BUDGETAIRE

Au Mexique, la structure budgétaire doit s'adapter à certaines contraintes qui figurent dans les Instructions relatives à la formulation du Budget de Dépenses de la Fédération. Il s'agit de contraintes:

a) *D'ordre comptable*, qui doivent permettre l'établissement d'un système de contrôle administratif préalable des dépenses publiques, et de se plier aux nécessités de la compatibilité des Finances Publiques Fédérales. La classification par branches et unités budgétaires ou administratives, permet en elle-même, d'établir les statistiques budgétaires qui serviront de base aux études relatives aux dépenses indispensables à la réorganisation ou à l'établissement de nouveaux services ou au lancement de nouvelles activités; elle permet de plus de calculer les coûts comparatifs issus de fonctions ou de services analogues afin d'obtenir ainsi le meilleur emploi possible des ressources du Trésor.

b) *D'ordre économique*. Afin de connaître l'effet de la dépense publique sur l'activité économique du pays, on adopte une classi-

fi cation qui repose sur les chapitres du budget et qui distingue les "sorties" correspondant à la ventilation "Dépenses courantes, Dépenses de Capital" et qui sont supportées directement par le gouvernement fédéral, et les transferts (relatifs à ces deux types de dépenses) aux autres secteurs publics ou privés. Cette classification permet de plus, d'utiliser la dépense publique comme un instrument actif de politique fiscale, comme un moyen de compenser les tendances et les effets inflationnistes ou déflationnistes, et comme stimulant du développement économique du pays.

e) Classification par *type de dépense*. Ceci est nécessaire afin d'obtenir les coûts globaux de la demande totale du gouvernement fédéral, répartis en biens ou services homologues et par branches: ces coûts sont indispensables au bon fonctionnement de l'administration publique et à la prestation correcte des services publics traditionnels. Cette classification reposant sur les "types" de dépenses permet à l'Etat de régulariser l'intensité de sa demande en biens ou services, afin d'éviter lorsqu'on le considérera nécessaire, des hausses injustifiées et transitoires de prix, qui seraient dommageables à la fois au Trésor Public et à l'économie nationale.

d) Classification *fonctionnelle*. Cette classification n'affecte pas la manipulation matérielle des postes, ni l'ordre dans lequel ils sont placés dans la structure budgétaire de chaque branche: elle ne peut donc, par conséquent, se refléter dans les comptes des finances publiques.

L'objet de cette classification est de fournir une information par type d'activité et de faciliter une planification économique fonctionnelle: son application est totalement indépendante des classifications par branches, chapitres et types de dépenses. Cette classification regroupe les ressources budgétaires par activités ou fonction homogènes de l'Etat, ce qui permet de structurer le programme financier élaboré par le Pouvoir Exécutif pour un exercice fiscal. Elle permet, de plus, de connaître et de critiquer la destination que l'on projette de donner aux

fonds du Trésor Public et facilite ainsi au gouvernement fédéral la tâche de coordination de ses diverses activités et de développement équilibré des divers secteurs de l'économie.

CLASSIFICATIONS

On a établi dans l'état actuel de la technique budgétaire, un certain nombre de classifications distinctes, mais qui tendent toutes à l'obtention d'un contrôle de la dépense du gouvernement fédéral capable d'améliorer l'information relative au budget et d'améliorer le système de dassement.

1.

Classification administrative:

Elle est élaborée à partir de la détermination des "branches" ou entités qui réalisent directement la dépense, et comporte les grands groupes suivants: Pouvoir Légitif, Pouvoir Judiciaire, Pouvoir Exécutif (ce dernier réparti en Ministères et Départements d'Etat). Investissements, Budgets annexes, Dette Publique et Budgets annexes des organismes décentralisés et des entreprises nationales, Département du District Fédéral, Territoires Fédéraux.

Comme nous l'avons déjà signalé, chaque ministère se charge de l'application de son propre budget, à exception toutefois de tout ce qui concerne les rubriques "Investissements", "Budgets annexes" et "Dette Publique" qui sont du ressort du Ministère des Finances, dans la mesure où la nature même de ces rubriques ne permet pas de les associer à un ministère en particulier, et dans la mesure aussi où c'est grâce au contenu de ces rubriques que l'on trace les grands traits de la politique économique et financière des dépenses du gouvernement fédéral.

2.

Classification économique:

Une fois déterminé "qui" dépense l'argent, on va indiquer "e que;" il sera utilisé; on utilisera à cet effet la classification économique par "chapitres" budgétaires et,

comme nous allons le montrer, la classification par "type" de dépense que est basée sur la notion de "concept budgétaire".

La classification économique ventile les "sorties" en un certain nombre de chapitres:

Dépenses courantes

- Services du personnel
- Achats de biens
- Services Généraux
- Service de la dette
- Transferts courants
- Dépenses diverses

Dépenses en capital

- Achats de bien d'investissement de maintien et de développement.
- Travaux publics
- Investissements financiers
- Transferts pour investissements

Amortissement de la Dette

3.

Classification par "type" de dépenses:

Cette classification est plus détaillé que la précédente dans la mesure où elle repose sur une ventilation en "types" de dépenses qui se décompose elle-même en postes budgétaires (le poste budgétaire étant le concept le plus précis dont on dispose dans la description des dépenses).

Enumération des "types" de dépenses:

- 1000. Services du personnel.
 - 1100. Traitements, salaires et autres rénumérations ordinaires.
 - 1200. Rénisations complémentaires et exceptionnelles.
- 2000. Achats de bien d'usage courant.
 - 2100. Matières premières et matériaux.
 - 2200. Lubrifiants et combustibles.
 - 2300. Équipement et outils.
- 3000. Services Généraux.
 - 3100. Loyers et énergie électrique.
 - 3200. Communications et transports.
 - 3300. Services financiers.
 - 3400. Diffusion et information.
 - 3500. Autres services.

4000. Transferts.
- 4100. Subventions et primes à la consornmetlon
 - 4200. Subventions et primes d'équlement.
 - 4300. Aide culturelle et sociale.
 - 4400. Paiements de Sécurité Sociale.
 - 4500. Autres transferts.
 - 4600. Paiements de Sécurité Sociale pour investissements.
5000. Achats de biens d'investissement de maintien et de croissance.
- 5100. Matières prirnières et matériaux.
 - 5200. Equipement, machines, véhicules et pièces détachées.
 - 5300. Entretien et réparations.
6000. Travaux Publics.
- 6100. Rémunéretlons du facteur "travail",
 - 6200. Achats de metieres prenleres et autres matériaux.
 - 6300. Achats d'équipement, d'outils, de machines et de véhicules.
 - 6400. Services généraux.
 - 6500. Dépenses de prévention sociale.
 - 6600. Entretien des constructions et reconstructions.
 - 6700. Travaux.
7000. Investissements financiers.
- 7100. Achats de biens immeubles.
 - 7200. Fideicommis de crédito
 - 7300. Fideicomis d'Investissements.
 - 7400. Investissements diverso
8000. Dotations spéciales.
- 8100. Dotations conditionnées.
 - 8200. Dotations supplémentaires.
9000. Annulations du pessií,
- 9100. Delte publique consolidée,
 - 9200. Delte publique Iloltante.
- amortissement de la dette publique, et dans la mesure done, ou elles facilitent la détermination de l'impact de la dépense sur l'ectivité économique du pays.
- 4)
- Classification par fonctions:**
- Il s'agit Ici de ventiler les affectations selon les activités ou fonctions essentielles du gouvernement fédéral; on obtient une série de fonctions et de sous-fonctions auxquelles sont rattachées les dotatíons de tous genres qui tendent au mérne but ou qui delvent financer une activité concrete et spéficique:
10. *Communications et Transports.*
 - 11. Routes
 - 12. Voies ferrées.
 - 13. Constructions maritimes.
 - 14. Aéroports.
 - 15. Postes.
 - 16. Télégraphe.
 - 17. Télécommunications.
 - 18. Services généraux.
 20. *Dévefoppement et protection des ressources naturelles renouve/ab/es.*
 - 21. Développement agricole.
 - 22. Développement de l'élevage.
 - 23. Développement de l'aviculture.
 - 24. Développement forestier.
 - 25. Irrigation.
 - 26. Mise en valeur et distribution des terres.
 - 27. Divers.
 30. *Développement, promotion et réglementetron de /'industrie et du commerce.*
 - 31. Soutien aux entreprises cornmerciales.
 - 32. Soutien aux entreprises industrielles.
 - 33. Promotion et reglementation du commerce et de l'industrie.
 - 34. Energie électrique.
 - 35. Tourisme.
 - 36. Autres dépenses de dévelcppe-ment.

40. Services éducatifs et culturels.
- 41. Enseignement pré-scolaire
 - 42. Enseignement primaire.
 - 43. Enseignement secondaire.
 - 44. Ecoles normales.
 - 45. Universités, écoles et instituts d'enseignement technique, professionnel ou à vocation culturelle.
 - 46. Autres enseignements.
 - 47. Services des bibliothèques (ouvrages et périodiques). Musées.
 - 48. Construction et entretien des locaux scolaires.
 - 49. Autres services.
50. Santé, Services hospitaliers et Assistance.
- 51. Santé, Assistance Médicale et Services Hospitaliers.
 - 52. Constructions hospitalières
 - 53. Maternités et Assistance à l'enfance.
 - 54. Assistance Sociale.
 - 55. Services complémentaires.
60. Bien-être et Sécurité Sociale.
- 61. Services médicaux aux employés de l'Etat.
 - 62. Autres services aux employés de l'Etat.
 - 63. Pensions et retraites.
 - 64. Contribution de l'Etat à la Sécurité Sociale.
 - 65. Aide aux enclaves Indigénées,
 - 66. Autres dépenses sociales.
70. Armée, Marine et Services Militaires.
- 71. Avoirs et autres rémunérations.
 - 72. Services médicaux et hospitaliers.
 - 73. Services éducatifs et sociaux.
 - 74. Pensions et retraites.
 - 75. Dépenses d'entretien des forces armées.
 - 76. Achat et élaboration d'équipement de guerre
 - 77. Constructions et installations militaires.
 - 78. Autres dépenses.
80. Administration Générale.
- 81. Pouvoir Légitatif.
 - 82. Direction de l'Exécutif.
 - 83. Administration de Justice.
 - 84. Administration fiscale.
 - 85. Relations diplomatiques.
 - 86. Aide aux Etats et aux Territoires.
 - 87. Autres services gouvernementaux.
90. Dette Publique.
- 91. dette publique intérieure.
 - 92. dette publique extérieure.
 - 93. dette publique flottante.

Ce type de classification, même si n'affecte pas directement le caractère opérationnel du budget, est d'une importance primordiale dans le domaine de la planification économique, dans la mesure où il permet de connaître la ventilation des dépenses par secteurs et facilite, par conséquent la programmation de ces dépenses.

5)

Classification économique en partie double:

Cette classification rassemble recettes et dépenses et sépare celles qui sont "courantes" de celles "en capital" en se basant sur leur nature ou sur leur origine.

Pour ce qui est des dépenses, la ventilation repose sur la classification économique déjà signalée plus haut, on reconstruit toutefois de nouveaux agrégats à partir des différents chapitres, de la façon suivante:

Les chapitres "Services du personnel", "Achats de biens" et "services généraux", ainsi que les "Transferts courants" et le "service de la Dette" constituent les "Dépenses Courantes": les "Transferts pour investissement" et les chapitres "Achats de biens d'investissement de maintien et de croissance", "Travaux Publics" constituent l'investissement physique qui associé au chapitre des "investissements financiers" nous donne le total des "dépenses en capital"; on associe de la même manière les "Dotations spéciales", aussi bien celles qui sont conditionnées par un revenu que celles qui sont imprévues, au chapitre "Annulation du passif", c'est-à-dire à l'élimination de la dette publique.

la classification des recettes s'effectue de façon identique et l'on obtient ainsi une première grande catégorie qui est celle des "Recettes courantes" que l'on ventile de la façon suivante:

Impôts sur le Revenu

Impôts sur les transferts de revenus ou de capital

Sur les loteries, les tombolas, les tirages au sort et les jeux autorisés.

Sur les capitaux.

Impôts qui affectent le revenu ou la dépense:

Impôts à la exportation.

Impôts sur l'exploitation des ressources naturelles.

Impôts sur la dépense

Aux industries et sur la production et distribution.

A la possession ou usage de biens et services industriels.

Sur les revenus commerciaux.

A l'importation.

Sur les paiements pour rémunération du travail personnel.

Divers.

Autres recettes courantes

Droits

Produits

Profits

Les recettes en capital se composent des:

**Ventes de biens et de valeurs.
Récuperations de capital.**

A signaler en dernier lieu, la rubrique "financement".

L'utilité fondamentale de ce regroupement réside dans le fait qu'il nous permet de déterminer le déficit ou l'éxcédent budgétaire aussi bien en compte courant que pour le compte de capital, et qu'il permet ainsi de déterminer les besoins de financement afin de combler un éventuel déficit.

Il existe un autre type de classification qui envisage les recettes et les dépenses du point de vue territorial, ce qui permet de savoir comment les Etats et les municipalités se répartissent dépenses et recettes.

COORDINATION ET CONTROLE DES INVESTISSEMENTS PUBLICS

Preparé par: M. EOMUNOO VICTORIA

L'intervention du Ministere de la Présidence dans le domaine de la programmation de l'activité économique est particulièrement diversifiée et dynamique: il participe ainsi à la détermination des objectifs de développement économique et social et à la quantification des objectifs sectoriels et rétentionnels. Il intervient dans l'élaboration de la politique de développement; il établit, en collaboration avec le Ministere des Finances les critères généraux d'évaluation des programmes d'investissements et de dépenses courantes: Il propose toutes les mesures nécessaires à l'amélioration du système de programmation du secteur public et coordonne, de façon générale, toutes les activités qui se réfèrent, de près ou de loin, à ce problème vital.

Pour ce qui est de la coordination et du contrôle des investissements publics, la Loi des Ministères et des Départements d'Etat ainsi que l'accord présidentiel du 29 juin 1959, autorisent le Ministère de la Présidence à réunir, analyser et évaluer l'information élaborée par les dépendances du secteur public, afin de coordonner et de hiérarchiser les programmes d'investissement public.

Afin d'analyser ces programmes, en constitue des groupes de travail formés par des techniciens qui proviennent d'une part, du Ministere des Finances et d'autre part du Ministere de la Présidence. Chaque groupe maintient un dialogue constant avec le service qui demande une autorisation de programme, afin de faciliter ainsi la circulation de l'information, de définir le montant et de décider de la structure du programme et de son financement dans les meilleures conditions offertes par le marché financier national. Ces programmes, une fois systématisés, sont soumis à la considération du Président de la République qui les autorise par le canal du Ministere de la Présidence. Les avis d'autorisation indiquent le montant de l'investissement, ses caractéristiques et la forme de son financement.

Un certain nombre de mécanismes de régulation ont été prévus tout au long du processus: le Ministere des Finances ne transmet aucune dotetion budgétaire ou finance d'investissements des dépendances du secteur public qui n'aurait pu être autorisée par le Ministere de la Présidence. L'autorisation présidentielle, transmise par ce même Ministere, s'applique

que également aux démarches de financement international et aux importations du secteur public. Le Ministère des Finances peut, de son côté, bloquer les ressources budgétaires des administrations, lorsque celles-ci désirent utiliser ces ressources pour des investissements qui n'ont pas été approuvés par le Ministère de la Présidence.

Le système des autorisations de programmes est suffisamment simple et prévoit que chaque fois qu'un département estime nécessaire d'apporter des modifications à ses programmes d'investissement, le projet de ces modifications devra être soumis au Secrétaire à la Présidence afin d'y être étudié et approuvé.

Le contrôle de l'application des investissements publics est une des fonctions importantes de le Ministère; ce contrôle est réalisé au cours des visites périodiques qui sont faites dans les états et dans les organismes publics, et au cours desquelles on rassemble toutes les informations qui permettent de suivre l'évolution de chaque programme en particulier et de préparer le matériel statistique qui servira de base à la publication officielle relative aux autorisations et aux réalisations des programmes d'investissement public, qui figurera en annexe du Rapport présidentiel. D'autre part l'analyse et l'évaluation des programmes réalisés servent de base au programme de l'année suivante.

Pour ce qui est de la coordination des politiques d'investissement, le Ministère de la Présidence suscite la création de commissions inter-sectorielles qui permettent d'aboutir à une meilleure définition des programmes en rendant possible la participation de tous les organismes concernés à la solution de problèmes communs. Ainsi, la Commission des Investissements agricoles, celle chargée de l'analyse du secteur éducatif et celle qui concerne l'énergie, fonctionnent déjà d'une façon systématique.

Un des groupes de travail parmi les plus importants est celui qui étudie le programme d'investissements pour le développement rural; ce groupe de travail fait inter-

venir, dès la phase de planification, les Ministères de l'Agriculture, des Ressources Hydrauliques, de la Sanitation et des Travaux Publics; la Commission Fédérale d'Électricité, le Comité Directeur du Programme Fédéral de Construction d'Ecole, le Département des Affaires Agraires et la CONASUPO. Ce programme part du principe qu'il faut considérer la communauté rurale comme centre de gravité et comme point de départ pour réaliser, dans l'intérêt même des membres de la communauté, les travaux indispensables qui leur permettront d'élargir leur base de production et de connaitre une amélioration réelle de leurs conditions de vie. La Commission envisage pour 1973, au-delà des investissements traditionnels des ministères et organismes signalés plus haut, d'assigner au développement rural une dotation extraordinaire de 2500 millions de pesos, qui sera orientée essentiellement vers des travaux de conservation des sols et des eaux et de développement de la fruticulture, à des travaux de petite irrigation; aux écoles et aux centres de santé; aux travaux d'amélioration du milieu ambiant et au logement; à l'établissement de commerces ruraux; à la construction de voies d'accès en utilisant essentiellement la main-d'œuvre locale; à l'électrification des zones rurales et à des programmes divers d'emploi productif et permanent de la main-d'œuvre au niveau familial et artisanal.

Parmi les projets qui ont été réalisés en matière de programmation inter-sectorielle, il faut signaler, en outre, l'établissement d'un groupe de travail chargé d'étudier les problèmes de la zone métropolitaine de la Ville de Mexique. Participant à ce groupe, les représentants du Département du Développement Fédéral, du Gouvernement de l'Etat de Mexique, du Ministère de la Santé et du Colegio de México. les efforts de cette Commission se traduiront par l'élaboration de projets tendant à résoudre les problèmes du conglomerat constitué par cette aire métropolitaine dont la population approche maintenant de 10 millions d'habitants.

On a, de la même façon, mis en place les commissions intersectorielles correspon-

dant aux secteurs de la Santé, et des Transports qui, dès cette année devraient aboutir à des résultats intéressants.

Il est important de signaler qu'en 1972, le Président de la République, dans le but de définir une politique plus rationnelle de dépense à court et moyen terme, a demandé, par l'Exécutif de lui transmettre leurs programmes d'investissements pour la période 1973-1976. Ces documents permettront de planifier les programmes d'investis-

ttssements qu'il sera souhaitable d'appliquer au cours des quatre prochaines années. On essaie donc, en effet, de préciser les buts qu'il faudra atteindre en 1976 et de mesurer l'impact de l'investissement public sur le développement régional et sectoriel. On estime de façon générale que la plupart des documents de travail devront couvrir des périodes plus longues afin de pouvoir rendre plus aisée l'élaboration des perspectives économiques et sociales [cesqu'en 1990.]

LE CONTROLE FINANCIER

Préparé par: M. BERTRAND LABRUSSE

Tout contrôle financier peut être exercé:

en tant que *contrôle externe et à posteriori*, c'est-à-dire tel qu'il est réalisé par la "Cour des Comptes".

en tant que *contrôle interne*, et à priori, c'est-à-dire tel qu'il est exercé par les Contrôleurs Financiers des Ministères ou par les agents chargés du Contrôle d'Etat des Institutions Publiques.

I.

LE CONTROLE FINANCIER DE LA "COUR DES COMPTES"

Il est à la fois juridictionnel et administratif.

1. Le contrôle juridictionnel.

a) Objet du contrôle, la responsabilité des comptables publics.

Principe: Séparation des Ordinateurs et des comptables.

Modalités: mise en œuvre de la responsabilité pécuniaire.

Caractère juridique: application d'une règle pré-établie.

b) La procédure de contrôle: Jugement des comptes.

Présentation Transmission à la Cour
Instruction Sur pléas et sur place, non contradictoires

Détermination (d'une)

Sentence provisoire

Sentence définitive

prononcée de façon collégiale

c) Sanction du contrôle: Détermination de la situation du comptable.

Décharge (ne libère pas des garanties procurées)

Débit (à la charge financière du comptable)

Quitus (libératoire).

Il garde de l'importance mais laisse peu à peu place à une nouvelle forme de contrôle.

2. Le contrôle administratif.

a) Objet du contrôle, est passé de la simple régularité budgétaire à l'opportunité, au bon emploi des deniers publics et même au contrôle de gestion.

b) La procédure du contrôle: Révision de la comptabilité administrative.

la réforme de 1936

la réforme de 1967

les méthodes actuelles de révision.

e) Les sanctions du contrôle:

critique du service: Lettres au Tribunal (Procureur Général)
Référés (1er Président)
Communiqué Public.
la responsabilité des ordonnateurs:
la "Cour de Discipline Budgétaire et Financière".

Mais tout ceci ne suffit pas à caractériser ce type de contrôle qui devra être complété par les organismes siégeant à la Cour, sans y être intégrés:

- "Cour de Discipline Budgétaire et Financière".

"Comité Central d'Enquête sur le coût et le rendement des Services Publics.

surtout la "Commission de Vérification des comptes des comptes des Entreprises Publiques".

Mais cela nous emène au contrôle financier distinct de celui qui est exercé par la Cour des Comptes.

11.

LES CONTROLES FINANCIERS DE L'EXECUTION DU BUDGET.

(qui évoluent vers la gestion des finances publiques)

Deux solutions possibles:

les confier à un organe juridictionnel (Belgique)

les confier à un organe administratif. C'est le cas de la France qui le délègue en deux étapes:

le Ministère concerné;

- les représentants du Ministère de l'Economie et des Finances.

1. Contrôle financier du Ministère lui-même (Auto-Contrôle).

a) Contrôle du Service d'Ordonnancement

La Comptabilité administrative (Principes de 1935)

Régularité

Clarté

Unité

b) Les corps de contrôle ministériel, Multiplication

Exemple : Ministère des Affaires Étrangères.

c) Contrôle de l'ordonnateur sur les comptables.

Comptables de numéraire
- Comptables de matière
- Régisseurs d'avances

Mais ce contrôle rejoint celui qui est exercé par le Ministère de l'Economie et des Finances.

2. Contrôle financier du Ministère de l'Economie et des Finances

a) Contrôle des dépenses engagées. Origines en 1890

Controleurs Financiers auprès des Ministres

Visa préliminaire

- Compte rendu
- Réquisition

Controleurs d'Etat auprès des Institutions Publiques.

Exemple: I.O.R.T.F.

I.I.R.T. (Institut de Recherche du Transport).

b) le contrôle du comptable sur l'ordonnateur.

Symétrique... et à l'inverse.

Principe fondamental et les plus anciens de la Comptabilité Publique en France.

Les Agents du Trésor vérifient

- l'identité du débiteur
- la validité de la dette
- la disponibilité de crédit
- la régularité de l'engagement
- l'exactitude de la liquidation.

c) Contrôle direct du Ministre de l'Economie et des Finances.

sur pièces: Direction de la comptabilité publique

- existence des pièces justificatives

- correction des imputations

- exactitude (autométrique) des opérations.

sur place . lInspection Générale des Finances accorde une priorité de fait au Ministère de l'Economie et des Finances dans le contrôle interne, non dans les textes.

CONCLUSIION

Il reste le plus important: le Contrôle Politique Financier, c'est-à-dire celui des Assemblées Législatives:

au préalable (Vote du budget) pendant son exécution (Commission de Contrôle) -- Compte rendu. Il y a une réalisation: Vote de la Loi Réglementaire. Mais qui est-il du contrôle politique régional? De là une phalange très étroite Risque? Pervalvise (lenteurs) Sclérose (manque d'Initiative).

LA FONCTION DE CONTRÔLE DU POUVOIR LEGISLATIF

Préparé par: M. HUMBERTO HIRIART

Discours prononcé par le député Humberto HIRIART URDANIVIA, délégué de la Chambre des Députés du Congrès de l'Union au cours du Séminaire Franco-Mexicain relatif à "La Fonction de Contrôle dans l'Administration Publique". Atlahuatzia, Tlaxcala, février 1973.

Nos plus sincères remerciements, au nom de la Chambre de Députés, aux organisateurs de ce Séminaire Franco-Mexicain relatif à la Fonction de contrôle dans l'Administration Publique, pour l'aimable invitation qu'ils ont bien voulu nous adresser afin de participer à leurs travaux.

Nous pouvons affirmer, en tant que législateur, que les travaux qui se déroulent ici faciliteront un échange utile d'expériences dans le domaine des effets que la Réforme administrative peut avoir sur l'organisation du secteur public.

Notre Constitution confère au Congrès de l'Union le pouvoir d'examiner et d'approuver si cela est, la Loi des Finances de la Fédération et de juger la comptabilité publique que le Pouvoir Exécutif doit présenter chaque année.

La Chambre des Députés dispose à cet effet d'un organe technique, la Trésorerie Générale des Finances, qui a pour fonction

essentielle d'exercer le contrôle des dépenses du Secteur Public Fédéral.

La Loi Organique de la Trésorerie Générale des Finances, promulguée le 31 décembre 1936 et publiée au Journal Officiel le 13 février 1937, définit l'organisation et le fonctionnement de la Trésorerie et établit que la Commission d'Inspection de la Chambre des Députés en sera l'autorité suprême.

Le Pouvoir Légititatif est en droit d'exercer un contrôle des activités de l'Exécutif. La Chambre des Députés dispose d'un organe technique, la Trésorerie Générale des Finances qui se charge de la révision des comptes publics.

La Trésorerie Générale des Finances est régie par sa Loi Organique qui, dans son article premier fait référence au fait que la Trésorerie fonctionnera conformément à cette Loi et à son Règlement.

Cette Loi Organique a été promulguée à une époque où les organismes pris en considération dans la comptabilité publique étaient peu nombreux. De plus le volume des opérations prises en considération étaient de loin inférieur à celui que l'on constate aujourd'hui. S'il est vrai qu'un certain type de contrôle, détaillé, minutieux, est

possible lorsque les tâches matérielles sont restreintes, il est vrai, aussi que lorsque le volume de travail augmente il est nécessaire de développer un nouveau type de contrôle qui s'adapte à la nouvelle situation. Ainsi, puisque les activités sujettes au contrôle ont évolué, il faut que la forme ou le système de contrôle évolue lui aussi.

Il est important de signaler ici qu'une partie essentielle de la réglementation des activités de la Trésorerie Générale des Finances a été promulguée avant que ne soit publiée la loi Organique, et que certaines règles datent même du siècle passé.

L'analyse de la législation en vigueur met en évidence le fait qu'il est nécessaire d'actualiser les textes afin de les adapter à une réalité changeante; celle mise à jour ne peut être actualisée et constitue un préalable indispensable à la réorganisation administrative de la Trésorerie Générale des Finances et à l'amélioration de sa gestion.

Les activités de la Trésorerie se répartissent en deux groupes: les activités techniques et les activités administratives. Le Comptable Général est responsable des premières; les secondes sont du ressort du Directeur administratif. Les unités techniques comme les unités administratives sont considérées comme des organes hiérarchiques et le seul organe fonctionnel est constitué par le corps d'experts de la Trésorerie.

La Trésorerie Générale des Finances a pour fonction de réaliser un apurement documentaire, numérique et légal des comptes publics, c'est-à-dire des revenus et des dépenses fédérales. L'article 7 de sa loi Organique stipule qu'elle devra réviser et apurer la comptabilité annuelle des Finances de la Fédération, du District et des Territoires Fédéraux, de l'Assistance Publique, de la Loterie Nationale et des Départements qui manipulent des fonds et des valeurs de la Fédération; l'examen qu'elle pratiquera ne concernera pas seulement la conformité des postes de revenus et de dépenses mais impliquera aussi une révision légale, numérique et comprable de ces postes, au cours de laquelle on veillera à bien vérifier qu'ils sont tous bien justifiés et bien confirmés.

L'importance croissante qu'a pris la Dé-

pense Publique au Mexique, a mis en évidence la nécessité qu'il y avait de faire en sorte que ses mécanismes d'évaluation et de contrôle soient adaptés à sa complexité et à son volume, en employant pour cela les méthodes les plus indiquées.

L'Exécutif Fédéral, de son côté, a appliquée des réformes tendant à rationaliser les mécanismes de programmation et de contrôle des dépenses publiques. Or cela ne s'est pas produit dans le cas de la Trésorerie Générale qui remplit ses fonctions de contrôle des dépenses publiques en se référant à une Loi Organique Promulguée à une époque où les administrations prises en considération par la loi des Finances étaient relativement peu nombreuses; le volume restreint et la complexité relative des opérations réalisées ne posaient donc alors aucun problème, aujourd'hui l'évaluation et le contrôle valable des opérations sont freinés par l'importance et par la complexité des opérations traitées. Un contrôle détaillé et minutieux est plus facile à effectuer lorsque le volume de travail est matériellement restreint. lorsque ce volume se développe il apparaît alors nécessaire de disposer de nouveaux instruments de contrôle qui permettent de remplir correctement cette tâche. Dans la mesure où une activité se développe et devient de plus en plus complexe, le système conçu pour la mesurer et la contrôler doit de la même façon se développer et s'adapter.

C'est pour cette raison que la Chambre des Députés a envisagé la réalisation d'une étude relative à la Trésorerie Générale des Finances, étude qui devrait permettre de faire ressortir les principaux problèmes de fonctionnement et de présenter les diverses solutions possibles que l'on pourrait apporter à ces problèmes. On a préparé à cet effet un programme de travail et on a procédé à l'établissement d'un diagnostic administratif et légal qui devrait présenter un ensemble d'alternatives souhaitables destinées à permettre la rénovation de l'organisation, du fonctionnement, des méthodes et des procédures de travail de la Trésorerie Générale des Finances. Sur la base de ce diagnostic et à partir des recherches relatives aux diffé-

rents textes légaux qui régissent les activités de la Trésorerie, on a formulé des recommandations techniquement applicables, et établies dans le sens d'une restructuration de cette Trésorerie Générale. A partir de ces propositions, on a analysé les principaux avantages et inconvénients des diverses solutions avant de choisir celle qui paraissait le plus avantageuse et de préparer un projet de loi Organique de la Trésorerie Cénérale des Finances qui rassemblerait les recommandations formulées par les experts.

La présentation de cette étude comporte d'une part le programme de travail qui a été suivi, d'autre part le diagnostic élaboré et enfin les propositions de réforme et le projet de loi qui les résume.

Cette tache législative répond fondamentalement à la volonté de la Grande Commission de la Chambre des Députés d'appliquer, au niveau du Pouvoir législatif, la Réforme Administrative que le Président Echeverria applique dans l'ensemble du secteur public fédéral.

Le législateur qui a, par mandat constitutionnel, la tâche de créer, de discuter, d'analyser et si cela est d'après ce que la Loi,

doit s'efforcer de faire en sorte que les effets de la Réforme Administrative parviennent sous leur forme la plus moderne aux appareils de travail du Pouvoir Législatif afin que les travaux dont il est chargé par la Constitution soient exécutés de la façon la plus correcte possible.

Nous sommes certain que grâce aux travaux de réorganisation administrative de la Trésorerie Générale des Finances, et à la nouvelle Loi qui a été proposée afin de la rendre plus opérationnelle et de l'adapter au moment historique que nous vivons, l'organe technique de contrôle des dépenses publiques dont dispose le Pouvoir Législatif sera dans la possibilité de remplir intégralement les mandats constitutionnels dont il a été chargé.

Nous saluons, par le canal de la Grande Commission de la Chambre des Députés, les membres de ce Séminaire Franco-Mexicain dont les travaux, nous en sommes certains, aboutiront à des résultats utiles à la communauté franco-mexicaine; recevront nos salutations, un salut soûlidaire et amical du Député Luis H. Ducoing, Président de la Grande Commission de la Chambre des Députés

CONGRES DES ETATS UNIS DU MEXIQUE

Chambre des Députés - XLVIII Legislature

PROJET

De Lo; Organique de la Trésorerie Générale des Finances, présenté par le Député Humberto Hiriart Urdanivia, membre du Parti Révolutionnaire Institutionnel, à la XLVIII Léqisleture.

Mrs les Secrételres de la Chambre des 'Députés.

La section XXVIII de l'ertlc!e 73 de la Constitution Palitique des Etats Unis du Mexique habilite le Congres de l'Union à examiner les comptes des Finances Publiques qui lui sont présentés chaque année par le Pouvoir Exécutif cet examen doit concerner non seulement la conformité des sommes dépensées par le Budget de Dépen-ses, rnais aussi l'exactitude et la justification de ces dépenses.

En se basant sur la section XXIV de ce même article 73, le Congres de l'Unlon a promulgué la Loi de la Trésorerie Générale des Finanees, publiée au Journal Officiel de la Fédéralion du 13 février 1937; depuis cette date, seuls ont été réformés les articles 27 el 28 el abrogés les arlieles 29, 30 el 31 de cette loi (Publication au Journal Officiel de la Fédéralion le 30 décembre 1963).

Cette Loi a répondu aux besoins d'une époque; mais le développement constant du pays et la prospérité économique qui sont imputables essentiellement au développement des activités du seeteur bancaire, de l'industrie, du commerce et de la technique, ont abouti à l'élargissement du secteur para-public; la législation doit donc aujourd'hui s'edepter à une nouvelle situation car on constate bien souvent que les systemes d'évaluation et de contrôle des dépenses publiques instaures par la Loi s'avèrent dans certains ces, insuffisants et dans d'eutres. inefficaces.

La révision et l'apurement des dépenses publiques est une fonction à cerectete administratif qui a été confiée par la Constitution, à la Chambre des Dépulés. Cette fonection est exercée par l'Intermédiaire de la Trésorerie Générale des Finances qui se charge de vérifier minutieusement les répartitions réalisées par l'administration publique, de vérifier si ces répartitions sont conformes au budget approuvé par la Chambre des Dépulés, el de voir si les dépenses sonl dOment autorisées et vérifiées; tout ceci afin de pouvoir fournir le quilus (décharge) des dépenses publiques. C'est pour cetre raison que le projet de Loi qui est soumis à votre

considération comporte certaines innovations dont les plus importantes sont exposées par la suite:

Parmi les modalités contenues dans ce projet on constatera que l'on spécifie en détail et de façon bien renierquée les attributions de la Trésorerie Générale des Finances, non seulement par rapport à l'Administration Publique centralisée, mais aussi par rapport aux organismes décentralisés et aux entreprises mixtes; ces dispositions concordent avec celles relatives à la Loi de Contrôle de ces organismes et de ces entreprises par le gouvernement fédéral.

les pouvoirs de la Commission d'Inspection et du Comptable Général sont réglementés de façon séparée - ce qui n'est pas le cas dans la Loi actuellement en vigueur. Les conditions que devra remplir le Comptable Général pour occuper Son poste sont précisées.

Un autre apport concerne le régime des responsabilités: on supprime ainsi la limite de l'amende correctionnelle pour les employés, en considérant ce système comme étant plus conforme au régime constitutionnel du pays: le projet s'appuie ici sur l'article 21 de la Constitution.

Pour ce qui est du régime de prescription, on considère qu'il n'est pas souhaitable de le modifier, puisqu'il renvoie en général aux 1015 civiles et pénales correspondantes.

On établit de plus la fonction de conseil et d'assistance que remplit la Trésorerie auprès des Commissions de la Chambre des Députés et du Sénat qui demande à en bénéficier; la Trésorerie acquiert le caractère d'organe non seulement chargé de la révision de la comptabilité mais chargé aussi de prêter toute son aide à la réalisation d'études économiques, financières et fiscales liées aux phénomènes sociaux. On prétend ainsi former un organe qui aidera les législateurs dans la formulation de leurs rapports sur les comptes des finances publiques de la Fédération, du District Fédéral, des Territoires Fédéraux et de leurs municipalités, et de leurs rapports sur la Loi des Finances et des Budgets de dépenses corrélatives.

On supprime enfin le pouvoir qu'avait

la Commission d'Inspection de faire la déclaration d'inefficacité ou des causes de promotion et de déplacement, en se basant sur le fait que le personnel de la Trésorerie Générale des Finances est soumis à la réglementation du paragraphe B) de l'article 123 de notre Constitution Politique: notre projet, dans ce domaine, se conforme aux dispositions du Règlement Intérieur du Congrès Général, qui stipule que la Grande Commission se charge de proposer à la Chambre, le personnel de la Trésorerie.

Nous pensons que grâce à ces innovations signalées ci-dessus le régime juridique en vigueur sera adapté aux nouveaux besoins: c'est pour cette raison et conformément à la section 11 de l'article 71 de la Constitution que nous permettons de soumettre à votre considération le

PROJET DE LOI ORGANIQUE DE LA TRESORERIE GENERALE DES FINANCES

CHAPITRE I

Organisation

ARTICLE 10. L'examen et l'apurement de la compatibilité annuelle qui doit être présentée au Congrès de l'Union par le Pouvoir Exécutif Fédéral, conformément à la section XXVIII de l'article 73 de la Constitution Politique des Etats Unis du Mexique, seront réalisés par la Chambre des Députés par l'intermédiaire d'un de ses organes appelé "Trésorerie Générale des Finances" et ce conformément au contenu de cette loi.

ARTICLE 2. La Chambre des Députés, conformément à la section 11 de l'article 74 de la Constitution, veillera à ce que les fonctions de la Trésorerie Générale soient exercées conformément à cette loi et aux dispositions relatives, et ce par l'intermédiaire d'un organe spécial qui s'appellera "Commission d'Inspection", qui fonctionnera comme autorité supérieure de la Trésorerie Générale.

ARTICLE 3. La Commission d'Inspection sera chargée de définir l'organisation interne de la Trésorerie Générale; elle devra à cet effet promulguer le Règlement correspondant où l'on établira les compétences de ses unités administratives.

CHAP1TRE II

Objet et Attributions

ARTICLE 4. la Trésorerie Générale des Finances aura pour objet:

I. De fournir de façon opportune et efficiente, toute l'information qui sera requise par la Chambre des Députés afin de permettre l'exercice efficace du contrôle fiscal de la dépense publique, en vérifiant l'exactitude [urlidico-comptable des postes approuvés, mais en contrôlant aussi la justification de ces postes en fonction des programmes réalisés par l'Exécutif.

II. De se prononcer sur l'exactitude et la justification des écritures du compte des finances publiques fédérales.

III. De fournir aux Commissions de travail de la Chambre des Députés les données et les rapports qu'elles souhaiteraient, et ce, plus particulièrement lors de l'élaboration du rapport sur les lois des Finances et des budgets de dépenses.

IV. D'établir les études socio-économiques, administratives et fiscales qui seraient requises par les Commissions de la Chambre des Députés, afin de rationaliser la prise de leurs décisions, avec l'appui et les conseils techniques des unités administratives auxquels se réfère l'article 3 de cette loi.

ARTICLE 5. Afin de remplir les fonctions qui sont définies par l'article précédent, la Trésorerie Générale des Finances sera dotée des attributions suivantes:

I. Réviser et apurer les comptes annuels des Finances de la Fédération, du District Fédéral, des Territoires Fédéraux et de leurs municipalités, les comptes de la Chambre des Députés, du Sénat et du Pouvoir Judiciaire, et ceux en général des organismes qui manipulent des fonds ou des valeurs de la Fédération. L'examen des comptes n'impliquera pas seulement un contrôle de conformité des postes de recettes mais consistera en une révision légale, numérique et comptable de ces postes, au cours de laquelle. Il sera vérifié que toutes les quantités sont documentées [justifiées, le contrôle impliquera en outre une révision économique et administrative de la justification des sommes dé-

pensées, en fonction des programmes et des priorités du gouvernement.

II. Contrôler la comptabilité des institutions auxquelles se réfère l'article précédent et ordonner les visites à caractère spécial qu'elle estime nécessaires. Ces visites s'effectueront avec l'approbation de la Commission d'Inspection, et les organismes mentionnés dans l'article précédent devront fournir, à cet effet, toute l'information, verbale ou écrite, qui sera nécessaire à l'exécution de cette attribution.

III. Définir les responsabilités des fonctionnaires fiscaux pour les dommages en capital qui seraient causés aux Finances Fédérales, en raison de faits ou d'omissions qui leur seraient imputables, par erreur, imprécision ou négligence dans l'exercice de leurs fonctions; définir en outre les responsabilités des employés de la Trésorerie Générale qui, en apurant ou revisant les comptes auraient volontairement omis de signaler les dommages causés par les fonctionnaires responsables:

IV. Liquider (donner quitus) les comptes qui auront été apurés:

V. Livrer à la Commission d'Inspection son étude sur l'état des Finances Publiques de la Fédération, du District Fédéral et des Territoires;

VI. Fournir toute l'aide nécessaire aux Commissions de la Chambre de Députés et du Sénat;

VII. Mener à bien les études de caractère socio-économique et fiscal qui permettraient d'améliorer l'efficience des activités des Commissions de la Chambre des Députés;

VIII. Former son personnel technique afin de faire de la Trésorerie Générale des Finances un organe capable de conseiller utilement les Congrès de l'Union:

IX. Exécuter de la comptabilité armuelle des organismes et des entreprises inclus ou non dans le budget de dépenses, ce sera par la révision des comptes que ces organismes rendront aux départements de l'Exécutif qui sont chargés, conformément à la loi, de leur contrôle et de leur surveillance, la Trésorerie Générale pourra directement rassembler les

documents [ustificatifs qu'elle se chargera d'examiner.

ARTICLE 6. La Commission d'Inspection sera dotée des attributions suivantes:

I. Elle sera l'intermédiaire habilité à établir les liaisons entre la Trésorerie Générale et la Chambre des Députés;

II. Elle proposera à la Grande Commission de la Chambre des Députés le personnel de la Trésorerie Générale;

III. Elle Interprétera, éclaircira et résoudra les demandes qui se présenteraient quant aux points litigieux de cette Loi et de son Règlement.

IV. Elle portera à la connaissance de la Chambre des Députés les cas de responsabilité civile ou pénale des fonctionnaires de la Fédération; et.

V. sera dotée de toute autre attribution que voudra bien lui conférer cette Loi.

ARTICLE 7. Le Comptable Général, qui devra se faire valoir d'un Diplôme d'Etudes Supérieures en Administration, en Economie, en Droit ou en Finances Publiques, sera le fonctionnaire technico-administratif responsable de la Trésorerie Générale des Finances.

ARTICLE 8. Le Comptable Général sera doté des attributions suivantes:

I. Il serviré de lien entre les organes hiérarchiques et fonctionnels de la Trésorerie Générale et de la Commission d'Inspection;

II. Il établira et approuvera les programmes de travail annuels.

III. Il distribuera les tâches du personnel nécé sous ses ordres et sera chargé de sa direction.

IV. Il transmettra à la Commission d'Inspection l'étude relative à l'état des Comptes Publics.

V. Il résoudra en première instance les litiges et les problèmes qui surgiraient au cours du fonctionnement de la Trésorerie Générale; et;

VI. Il sera doté de toutes les autres attributions qui lui seront conférées par cette loi et son Règlement ou qui lui seront confiées par la Commission d'Inspection.

ARTICLE 9. Du Comptable Général dépendront les organes hiérarchiques et fonctionnels qui sont précisés par le Règlement.

CHAPITRE III

Responsabilités

ARTICLE 10. Les employés fiscaux sont responsables pour les dommages en capital causés aux Finances Fédérales pour des faits ou des omissions qui leur seraient imputables pour erreur, imprévoyance ou négligence dans l'exercice de leurs fonctions.

ARTICLE 11. les employés de la Trésorerie Générale sont responsables des mêmes dommages lorsqu'en apurant ou en révisant les comptes ils ne signalent pas la responsabilité des employés auxquels se réfère l'article précédent:

ARTICLE 12. la réparation de dommages sera exigée dans l'ordre suivant:

- a) au débiteur du fisco
- b) à l'employé fiscal qui a commis l'erreur ou l'omission qui a engendré le préjudice.
- c) à l'employé de la Trésorerie Générale ou d'un quelconque autre bureau qui, en apurant ou en revisant les comptes, n'a pas découvert la faute. et enfin.
- d) à tous ceux qui s'avèrent responsables.

ARTICLE 13. les employés bénéficient seulement de l'avantage de l'ordre, mais non de celui de la saisie qui peut être appliquée aux responsables mineurs lorsque les recours légaux contre les responsables majeurs pour obtenir la couverture intégrale de la responsabilité n'ont pas abouti.

ARTICLE 14. La responsabilité civile qu'encourent les employés auxquels se réfère ce chapitre, pourra être réduite en prenant en considération le montant du préjudice, les motifs et les conditions de l'emploi; elle pourra même être remplacée par une amende, conformément au dernier Paragraph de l'article 21 de la Constitution Générale de la République.

ARTICLE 15. Au cas où la responsabilité impliquerait un délit intentionnel, soumis au Code et aux lois applicables dans ce cas, on exigera du responsable la réparation intégrale du préjudice, et on le remettra aux autorités compétentes, conformément à la décision qui sera prise à cet effet par la Commission d'Inspection.

CHAPITRE IV

QUITUS (Décharge)

ARTICLE 16. On pourra, après avoir revisé et apuré un compte annuel prononcer le quitus (Décharge) respectif et le transmettre à l'organisme qui a remis le compte. Ce dernier pourra alors établir, pour chaque bureau ou pour chaque employé le document respectif qui constituera et pour l'un et pour l'autre un certificat de garantie.

ARTICLE 17. Les quitus (décharges) pourront être prononcés pour un compte annuel déjà apuré, même s'il existe un compte extérieur en cours d'examen.

ARTICLE 18. les quitus (décharges) pourront être prononcés même si un ou plusieurs comptes partiels n'ont pas été épurés. Dans ce cas on prendra note de ceux qui manquent.

Le quitus (décharge) précisera clairement le compte et la période qui sont concernés,

ARTICLE 19. les quitus (décharges) produisent les effets légaux suivants:

a) ils annulent les obligations découlant des crédits et des garanties des employés qui manipulent des fonds.

b) ils annulent les responsabilités civiles des employés vis-à-vis du fisco

Ils n'annulent en aucun cas les responsabilités à caractère civil ou criminel qui naîtraient d'un délit.

CHAPITRE V

De la prescription

ARTICLE 20. Les responsabilités à caractère purement civil, qui incomberaient aux employés et aux agents de l'Administration Publique pour des actes ou des omissions non couverts par un quitus, seront prescri-

tes au bout de cinq ans à partir de l'année au cours de laquelle la responsabilité a été déclenchée.

ARTICLE 21. Les obligations au责任感 qui naîtraient de contrats ou de toute autre cause, seront soumises aux prescriptions établies ou à établir par les lois fédérales applicables dans ce domaine ou, à défaut de ces dernières, à celles prévues par les lois du District Fédéral dans ce dernier cas. les délais seront majorés de la moitié sans qu'ils puissent être jamais inférieurs à cinq ans.

ARTICLE 22. Les responsabilités à caractère pénal seront prescrites selon les termes prévus par les lois pénales du District Fédéral et des Territoires Fédéraux.

ARTICLE 23. Toute tentative de recouvrement qui serait effectuée par les bureaux concernés, interrompt la prescription en faveur des particuliers ou des employés responsables, et le terme de cette prescription sera calculé alors à partir de la date de la dernière tentative de recouvrement.

CHAPITRE VI

Dispositions diverses

ARTICLE 24. Le Pouvoir Exécutif et les organismes de la Fédération qui, conformément à cette Loi à son Règlement, sont tenus de présenter leurs comptes annuels à la révision et à l'apurement, le feront dans l'année qui suit la date à laquelle ces comptes ont été élaborés.

ARTICLE 25. les états de comptabilité qui résument les comptes annuels des organismes mentionnés à la section I de l'article 5 de la présente Loi, seront envoyés à la Trésorerie Générale.

ARTICLE 26. La Trésorerie Générale des Finances bénéficiera d'un délai d'un an à compter de la date à laquelle elle reçoit les états correspondants, afin de réviser et d'apurer les documents auxquels se réfèrent l'article précédent: si ce délai s'avère insuffisant, la Trésorerie en informera la Commission d'Inspection en précisant les raisons pour lesquelles ce délai lui paraît insuffisant afin

qu'elle puisse émettre la décision qui lui paraîtra la plus opportune.

ARTICLE 27. Une fois prononcé le quitus (décharge) d'un compte, on pourra restituer à l'organisme concerné toutes les pièces justificatives et livres respectifs afin qu'ils soient archivés et conservés pour une durée fixée par la Loi.

ARTICLE 28. Les organismes concernés devront, au moment où ils envoient leurs comptes annuels y joindre l'inventaire, en double exemplaire, des pièces justificatives qu'ils remettent ainsi à la Trésorerie. si ces documents sont acceptés, le double de cet inventaire leur sera rendu, frappé du sceau de la Trésorerie Générale et signé par la personne qui a réceptionné ces documents; dans le cas contraire, on émettra alors toutes les réserves et observations de rigueur.

Les bureaux du District Fédéral livreront personnellement leurs copies à la Trésorerie Générale; les bureaux de province les feront parvenir par courrier recommandé.

ARTICLE 29. La restitution des documents et des livres auxquels se réfère l'article 27, se fera pour ce qui est des bureaux de province, selon les modalités établies par l'article antérieur, et de façon personnelle aux bureaux du District Fédéral, un procès-verbal sera alors rédigé, qui sera signé par un représentant de la Trésorerie Générale et par un représentant du Bureau récepteur.

La Trésorerie Générale devra, à l'occasion de la remise de ces documents, informer la Commission d'Inspection de la date à laquelle elle doit avoir lieu, afin que celle dernière puisse, si elle le désire, désigner le représentant qui signera en son nom, le procès-verbal qui sera alors rédigé.

ARTICLE 30. Les documents et livres justificatifs des comptes signés par celle Loi, devront être conservés par les organismes responsables:

1. De façon indélinie:

- a) Les livres-journaux et les grands livres, avec leurs états et bilans respectifs, des comptes de tous les organismes qui sont tenus, à la date, par celle Loi.
- b) Les bons et coupons autorisés de la Dette Publique.
- c) Les dossiers d'observation d'appurement transmis par la Trésorerie.
- d) Les comptes présentés par la Trésorerie Générale au Congrès de l'Union.
- e) Toutes les lois de Finances approuvées par le Congrès de l'Union.

11. les autres livres, dossiers et pièces justificatives de quelque sorte que ce soit, relatifs aux comptes fédéraux et aux辖区内 des municipalités seront conservés pendant dix ans, à partir de la date de quitus de chaque compte.

MESURES TRANSITOIRES

ARTICLE PREMIER. La présente Loi entrera en vigueur le jour qui suivra sa publication au Journal Officiel de la Fédération,

Salle des Commissions de la Chambre des Députés.-México, D. F., le 29 février 1972.
-Député HUMBERTO HIRIART URDANIVIA.

FORMALITÉ: Transmettre aux Commissions conjointes du Budget et des Dépenses Publiques et des Etudes Législatives. Imprimer.-México, D. F., le 30 décembre 1972.-ENRIQUE SÓTO RESÉNDIZ, D. S.
Copie.-México, D. F., le 30 décembre 1972. (137-30. XLVIII).

Directeur Administrative

Lic. Arturo Ruiz de Chévez

LE CONTROLE POLITIQUE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Préparé par: M. Jos' CHANES NIETO

L'étude du "contrôle politique" de l'Administration publique constitue, même s'il s'agit d'une expression traditionnelle et souvent invoquée, une nouveauté dans le milieu mexicain.

Il est difficile de déterminer le domaine que couvre le contrôle politique de l'Administration. Ses limites, son contenu et son sens sont imprécis et il essaiera parfois les caractéristiques formelles des contrôles juridiques ou administratifs, en vertu du fait que les buts qui sont poursuivis par l'Administration, grâce aux pouvoirs dont elle est dotée, ont une signification politique.

Le contrôle politique de l'Administration Publique comprend, d'une part celui qu'elle subit et qui est exercé, soit par ses propres organes, soit par des organes gouvernementaux, des groupes ou des personnes externes à l'Administration, et d'autre part celui qu'à son tour elle exerce sur ces organes gouvernementaux, sur ces groupes et sur ces personnes.

Le caractère "politique" du contrôle de l'Administration est déterminé d'une part par les buts recherchés et d'autre part en fonction du sujet qui l'exerce. Dans cette optique est "politique" tout contrôle qui est exercé sur ou par l'Administration, par des organes, des groupes ou des personnes extérieures à la hiérarchie administrative nor-

male, ce qui signifie que la nature de ce contrôle politique découle de la situation de ces derniers par rapport à l'Administration.

La notion de contrôle politique est par conséquent complexe et l'on doit l'approcher par un processus d'exclusions successives. On considère ainsi comme "politique" le contrôle qui s'exerce par ou sur l'Administration Publique et qui n'est ni juridique ni administratif.

En termes généraux, on considère comme contrôle politique exercé sur l'Administration, tout contrôle qui, sans être juridique ou administratif, induit, conditionne ou détermine les décisions de l'Administration, avant même que celles-ci existent, afin soit de les doter d'un certain contenu, soit d'éviter qu'elles soient prises, soit enfin une fois prises, de vérifier et de surveiller leur application ou d'éviter qu'elle ne se réalise.

L'expérience permet de distinguer, en fonction des sujets qui interviennent, les types de contrôle politique suivants.

1. Contrôle politique interne exercé par des fonctionnaires dont l'autorité naît, soit de leur situation réelle au sein de l'organisation soit de leur condition politique, et non de leur situation juridique et administrative.
2. Contrôle politique exercé par le Pouvoir Législatif.

3. Contrôle politique exercé par des personnes ou des groupes qui collaborent avec l'Administration Publique.
4. Contrôle politique exercé par des personnes ou des groupes sans relation formelle avec l'Administration.

1.

Contrôle politique exercé sur l'Administration par ses fonctionnaires et ce, en vertu de leur situation réelle au sein de l'organisation ou en vertu de leur condition politique.

Le contrôle politique interne de l'Administration est caractérisé par l'influence qu'un certain nombre de facteurs non juridiques ou administratifs exerce sur la prise de décisions des dirigeants des organes centraux, déconcentrés ou décentralisés de l'Administration Publique. Ces facteurs, en conditionnant les décisions administratives, se répercutent sur l'organisation et sur le fonctionnement de l'Administration.

Ceci s'applique particulièrement aux ministres d'Etat, aux chefs de Départements et aux dirigeants des organismes décentralisés, dont les postes sont formellement administratifs, mais qui, dans la mesure où ils sont, dans la réalité, des hommes politiques, subissent des pressions politiques de tous genres qui conditionnent leur attitude et qui fait que le contrôle qu'ils exercent acquiert un caractère politique plus ou moins marqué.

Le contrôle politique qui est exercé par les fonctionnaires, en vertu de leur situation réelle au sein de l'organisation se manifeste lorsque leur action se développe en dehors de la hiérarchie administrative.

Ce contrôle se développe à deux niveaux:

- a) le contrôle exercé par les fonctionnaires sur des secteurs distincts de ceux qu'ils dominent et qui est rendu possible par l'influence qu'ils ont dans la prise des décisions du Pouvoir Exécutif Fédéral qui se réfèrent à ces secteurs.
- b) le contrôle exercé par les fonctionnaires au sein de leur organisation

meilleurs sur des décisions qui ne sont pas du domaine de leur compétence.

Le contrôle politique interne de l'Administration par ses fonctionnaires est lié aussi à la situation politique de ces fonctionnaires, qui influe sur leurs décisions, conditionnées soit par leur appartenance à un groupe ou à un parti, soit par une idéologie; dans des cas similaires le contrôle peut être en apparence juridique ou administratif.

Nous ne sommes en réalité pas en présence d'un véritable contrôle mais plutôt d'une influence qui s'exerce sur la prise des décisions et que, dès qu'elles sont prises, se traduit par un contrôle effectif de ces dernières.

On doit signaler que ce contrôle se manifeste lors de la participation de ces fonctionnaires aux commissions interministérielles, participation qui leur permet d'imposer des politiques générales à des organisations qui ne dépendent pas d'eux, en faisant prévaloir, au-delà des apparences (juridiques, techniques ou administratives) toute une série de critères politiques; Ils interviennent de cette façon sur l'action des autres unités administratives. Dans de tels cas, les considérations politiques reposent, au-delà de se justifier, sur des intérêts juridiques, administratifs ou techniques.

2.

Contrôle politique de l'Administration Publique par le Pouvoir Législatif.

Le contrôle politique qui est exercé par le Pouvoir Législatif sur l'Administration comporte des caractéristiques distinctes selon qu'il s'agit d'un contrôle exercé par la Chambre des Députés, par le Sénat, par les Commissions qu'elles comportent ou provoqué par l'action de leurs membres.

- a) *Contrôle politique de l'Administration Publique par les Chambres du Congrès de l'Union.*

Le contrôle politique de l'Administration Publique exercé par le Pouvoir Législatif est plus dense à la Chambre des Députés qu'au Sénat dans la mesure où y sont représentés les quatre partis nationaux existants alors qu'au Sénat, la représentation se résume à un parti unique.

le contrôle des Chambres est en principe très vaste. L'ampleur de ce contrôle est toutefois limitée par le fait, entre autre, que c'est l'Exécutif Fédéral qui est le principal promoteur des projets de lois et que le Congrès n'en éprouve pas une fonction de contrôle sur ces projets; par la complexité croissante des tâches de l'Administration Publique qui rend difficile son contrôle; par l'existence d'un parti majoritaire, en raison de la période restreinte de sessions des Chambres, etc.

Les attributions des Chambres dans certains domaines particuliers, problèmes financiers, ratification des traités, approbation des nominations décidées par l'Exécutif, audition du rapport annuel du Président de la République et des Ministres du Cabinet, citent à ces derniers afin qu'ils informent l'une ou l'autre des deux Chambres, etc. impliquent un large contrôle politique sur les activités administratives.

Les Ministres d'Etat, qui sont responsables seulement devant le Président de la République qui les nomme et qui les remplace librement, sont toutefois contrôlés politiquement par le Pouvoir Législatif. Ce contrôle s'est trouvé stimulé par la mise en pratique de l'article 93 de la Constitution qui implique la comparution des ministres devant l'une ou l'autre des deux chambres du Congrès afin qu'ils informent les législateurs lorsqu'un projet de loi est soumis à discussion ou lorsqu'une affaire relative à un ministère en particulier est examinée.

b) Commissions Législatives.

Chaque Chambre est dotée de Commissions permanentes et de Commissions Spéciales. Ces dernières ont, dans le domaine du contrôle politique, une importance plus marquée, en pouvant informer et préparer les décisions des Chambres en ce qui concerne des aspects concrets de l'élection administrative et dans les cas urgents, de conflit ou d'intérêt national.

c) Les représentations politiques.

Ces représentations politiques interviennent au cours des sessions publiques en présentant les thèses de leur parti; les opinions des membres des partis minoritaires

sont, dans ces périodes, particulièrement intéressantes.

d) Role individuel des législateurs

Les Députés et Sénateurs interviennent à la demande de leurs mandants ou sur initiative propre, pour défendre des intérêts strictement individuels ou collectifs, ce qui peut donner naissance au lancement de travaux quelconques, à la prestation d'un service, à l'élimination d'un obstacle administratif, à la révocation d'une décision, etc... la réponse que cette action individuelle des membres du Pouvoir Législatif peut recevoir, dépend en grande partie de leur personnalité, du parti auquel ils appartiennent ou du groupe qu'ils représentent.

3,

Action de personnes ou de groupes qui assistent l'Administration Publique,

On a essayé, afin de démocratiser l'élection administrative et limiter les tensions entre autorités et administrés, d'institutionnaliser la participation des citoyens à la prise des décisions administratives ou à la gestion d'un service particulier. Il existe ainsi, dans le cas du Département du District Fédéral, un Conseil Consultatif et des Comités de quartiers, qui peuvent proposer toute mesure utile à améliorer la prestation de services publics aux habitants de la capitale.

L'apparition de cette administration de "participation", qui associe les administrés aux tâches administratives, a donné naissance à un nouveau type de contrôle politique exercé par un organe juridiquement relié à l'Administration Publique. On voit se développer ainsi au Mexique, un contrôle politique institutionnalisé qui permet à l'administré de contrôler l'Administration. On a vu ainsi qu'il aide de cette Administration de "participation" en facteur externe à la hiérarchie administrative s'est converti en un organe de contrôle permanent.

4.

Contrôle politique exercé par des personnes ou des groupes extérieurs aux Pouvoirs Publics.

Il est très important, dans l'étude du contrôle politique externe de l'Administration,

de signaler celui qui est exercé par des personnes, des groupes et des organisations sans relation juridique avec elle; Il s'agit ici des partis politiques, des groupes d'intérêts et de pressions, ainsi que des moyens de communication, dans la mesure où ils traduisent l'opinion publique.

Les moyens de communication ont permis aux citoyens et aux groupes d'exprimer l'opinion qu'ils ont de l'Administration Publique, ce qui leur permet d'agir sur elle sous forme de demandes **concrètes** ou en manifestant leur opinion quant aux différents aspects de la vie publique et plus particulièrement de l'activité administrative.

On réussit de celle façon à influer sur les décisions qui sont prises et à exercer une surveillance sur le travail des administrateurs.

Les caractéristiques du contrôle politique sur l'Administration Publique se manifestent plus fréquemment dans ce type de contrôle, dans la mesure où il est totalement externe aux Pouvoirs Publics et où il n'a aucun fondement juridique; cela est ainsi le cas de l'action des groupes d'intérêts, de la presse, ou des organisations ouvrières, paysannes, patronales ou professionnelles qui interviennent, soit au moyen de pétitions adressées directement à l'Administration, soit par leur action au sein des partis politiques, soit enfin par des campagnes d'opinion réalisées par la presse, la radio, la télévision ou le cinéma.

Certaines procédures de consultation ont été établies, qui permettent à ces groupes de s'exprimer directement devant l'Administration Publique.

L'action des partis politiques sur l'Administration se manifeste non seulement par le contrôle qu'ils exercent au travers du pouvoir législatif, mais se développe aussi dans l'activité normale de ces derniers, au moyen de déclarations ou de manifestations orientées dans un sens précis, qui conditionnent ou déterminent les actes du gouvernement et par conséquent, ceux de l'Administration Publique.

Le contrôle politique sur l'Administration Publique est compensé par le contrôle qu'

elle exerce à son tour, par l'influence qu'elle peut avoir dans la prise des décisions politiques et par la possibilité qu'elle a de conditionner ses propres décisions pour obtenir l'adhésion des organes gouvernementaux, des groupes et des individus.

L'Administration dispose ainsi en préparant les décisions du Pouvoir Exécutif Fédéral, de toute une série de moyens qui lui permettent d'influencer et même de déterminer la politique de l'Exécutif.

L'Administration Publique influe d'autre part sur le Pouvoir Législatif en lui procurant l'information nécessaire à la prise de ses décisions.

Pour ce qui est des partis politiques, des groupes ou des individus, aussi bien que des moyens de communication, l'Administration dispose d'instruments qui lui permettent de conditionner leur attitude, soit par l'intermédiaire de ses unités de relations publiques, soit par l'intermédiaire des pouvoirs qu'elle détient, de telle façon que les organes gouvernementaux ou les administrés acceptent et considèrent comme souhaitables les décisions que l'Administration Publique désire prendre.

En résumé, l'étude du contrôle politique de l'Administration Publique nous amène à soulever toute une série de théories de réflexion:

1. le contrôle politique que l'Administration exerce sur elle-même (Contrôle politique interne).
2. Le contrôle politique de l'Administration Publique qui est exercé par des organes, des groupes ou des personnes, étrangères à la hiérarchie administrative, liés juridiquement à elle comme c'est le cas du Pouvoir Législatif, ou sans relation juridique avec elle, comme c'est le cas pour les partis politiques (Contrôle politique externe).
3. Le contrôle politique sur l'Administration en fonction des buts ou des sujets qui interviennent dans ce contrôle.
4. Le contrôle politique de l'Administration sur les organes gouvernementaux et sur les groupes et individus.

RELATIONS ENTRE LE PARLEMENT, L'OPINION ET INSTITUTION SUPERIEURE CHARGEES DU CONTROLE FINANCIER

3 aspects . **Forme de ces relations:**
Indépendance dans [e ca-
dre de ces relations
Conséquences politiques

Preparé par: M. BERTRAND LABRUSSE

une description des observations, par
metiere.
le texte des réponses des Ministres.

II.

Indépendance vis-à-vis du Parlement, du Gouvernement et de l'Opinion

Cette indépendance est garantie par des dispositions défensives et positives:

1) Défensives:

- a) recrutement par opposition, sans veto possible
- b) qualité des magistrats
- c) inamovilité

2) Positives.

- a) Possibilité de se faire communiquer tous les documents.
- b) Possibilité d'assister à toutes les auditions
- c) Possibilité d'être exempté du secret professionnel

III.

Conséquences

1) Vis-à-vis du Parlement et du Gouvernement.

- a) le rapport sur la loi de règlement est repris intégralement par celui des

I. Forme

1. Relations avec le Parlement:

- a) Le Premier Président peut communiquer aux Commissions des Finances des deux Assemblées les constatations et observations de la Cour;
- b) Ces deux Commissions peuvent demander à la Cour d'enquêter sur la gestion des Services ou des organismes (la Villette).

2. Relations avec le Parlement et l'Opinion.
Rapport sur le projet de loi de règlement du budget de l'exercice budgétaire évoqué.

1ère partie: résultats généraux:

- Charges
- Moyens.

2ème partie. Observations sur le fond

3. Relations avec le gouvernement, le Parlement et l'opinion.

Le rapport public, destiné à une plus grande diffusion, comporte:

Assemblées et les suggestions de la Cour.

(el. Fiscalité et Dette Publique dans le rapport de 1969).

- b) Le Rapport Public: Constitution d'une "Commission d'Etude" sur les conséquences du rapport public, faisant ressortir avec six mois d'avance, les mesures à prendre.

2) Vis-à-vis de l'opinion:

Le rapport public fait l'objet d'une ample diffusion par les moyens suivants:

- a) Conférence de presse des hauts-dirigeants de la Cour (Premier Président et Procureur Général)

b) Reproduction dans les journaux, plusieurs pages pendant plusieurs jours.

c) Diffusion audiovisuelle, radio et télévision

D'où **sancction du fait même si avec du temps et de la discrépance, aucune victime n'a jamais survécu.**

Conclusion:

Contrairement au contrôle interne, essentiellement indépendant du Parlement et de l'opinion, le contrôle externe, dans le cadre d'une indépendance absolue, sert et se sert bien souvent à/du l'un et à/du l'autre.

LE CONTROLE AU NIVEAU DE L'ETAT ET DE LA MUNICIPALITE

Seminaire Franco-Mexicain sur la fonction de controle dans
L'Administration Publique

Preparé par: Dr. JORGE LARIS CASILLAS

Le pays étant organisé juridiquement sous forme d'une république fédérale, les gouvernements d'état et les municipalités s'organisent également et administrativement sur le modèle du gouvernement fédéral.

Ceci étant, les gouvernements d'état ont copié le modèle du gouvernement central et l'ont répandu sur tout le territoire dans tous les états et municipalités de la Nation.

La copie reflète obligatoirement les vertus, les vices et les erreurs administratives et légales de l'original. Pour ce qui est des fonctions administratives classiques le modèle est uniforme: ainsi, on prévoit, on organise, en intégral, un coordonné et on contrôle de la même façon dans tout le pays, en utilisant des organes, des organismes, des diagrammes de flux, des méthodes de personnel, etc., identiques.

Pour ce qui est de la fonction de contrôle "mesure et correction du rendement des subordonnés, de sorte que les objectifs étant fixés, et les plans soient conçus pour les atteindre."¹

On utilise, au niveau de l'Etat et de la municipalité, les schémas appliqués au niveau de la fédération. Les objectifs et les plans étant plus vagues et moins concrets au niveau régional qu'au niveau fédéral, le

contrôle à tendance à être plus lâche et plus fragile. Il arrive bien souvent que les contrôles ne reflètent en aucune façon la nature et les nécessités de l'activité à laquelle ils s'appliquent; ou bien alors manquent totalement de souplesse pour une éventuelle adaptation ou pour mettre en évidence les écarts par rapport aux plans approuvés,

D'un autre côté, il arrive bien souvent que les contrôles soient difficiles à saisir et à observer parce qu'ils deviennent complexes et compliqués, et parfois donc anti-économiques. Il se trouve aussi que les contrôles se développent bien souvent *en dehors* de l'organe administratif qui serait le plus approprié, ce qui rend délicat son application et douteuse son efficacité.

Il est rare, au niveau de l'état, de trouver des programmes d'action bien définis avec une organisation correspondante; la plupart des Etats ne disposent d'aucun programme de travail bien élaboré, qui permettrait à la fonction de contrôle l'établissement de normes, d'objectifs à vérifier. La valorisation de l'activité d'organismes et d'hommes confrontés à un programme diffus et incomplet

¹ Koontz et O'Donnell. Principes de Direction d'Entreprises.-1961, p. 607.

est d'autant plus délicate que l'on manque totalement de techniques modernes adaptées à cette valorisation; enfin, la correction des écarts par rapport au programme est difficile à réaiiser et ceci est imputable à un appareil administratif qui, à tous les niveaux (Municipalités et états) est en général "dépassé" et passif à tout changement.

Dans ces conditions, la fonction de contrôle devient sélective et cherche des domaines spécifiques où elle pourrait s'exercer.

Les gouvernements des états disposent en général d'un Département Consultatif qui se charge de contrôler la légalité des actions gouvernementales, en révisant ou en produisant parfois les projets et modifications de loi, que l'exécutif, au niveau de l'état, envoie au congrès local; ce Département vérifie en général tout engagement juridique du gouvernement de l'état, que ce soit sous aspect strictement juridique ou sous son aspect juridico-administratif, qui place alors le gouvernement dans la situation de l'employeur, de l'acheteur de biens et de services ou de l'investisseur. Les Tribunaux Supérieurs de Justice des états sont autant d'instruments de contrôle de la légalité des actions des pouvoirs publics de l'état et de la municipalité.

Au niveau municipal cette tâche de contrôle de la légalité est confiée au Syndic Procureur.

Le contrôle politique est réalisé, au niveau de l'état, par deux organes: une Direction de l'Intérieur et un Secrétariat Général du Gouvernement chargé des affaires politiques. La Chambre locale constitue, de son côté, un filtre de contrôle de l'action politique, étroitement lié aux fonctions de l'exécutif par l'intermédiaire du travail [ournalier de la Direction de l'Intérieur et du Secrétariat Général. Les Députés fédéraux viennent compléter le système de contrôle de l'action politique dans le cadre de l'état.

Les municipalités, de leur côté, réalisent leur contrôle de l'action politique, essentiellement par l'intermédiaire du Président Municipal (le Maire) et du Secrétaire Général, qui vérifient les actions de leurs syn-

dfics et de leurs conseillers municipaux; ils se chargent de plus de résoudre les problèmes d'ordre politique qui leur sont soumis par les conseillers ou par le syndic procureur.

Le contrôle de l'action politique du Pouvoir Exécutif sur les Municipalités est exercé, dans les faits, par l'intermédiaire des Directions de l'Intérieur, qui disposent de normes de référence pour régulariser les relations de l'exécutif de l'état avec les municipalités.

Le contrôle administratif a opéré, tant au niveau de l'état qu'au niveau municipal, par le biais des Directeurs Administratifs (Oficiales mayores) qui ont à leur charge le contrôle des politiques de personnel, de services, d'achats courants, etc...

Le contrôle administratif est, d'un autre côté, exercé par les Secrétaires Généraux de Gouvernement ou de Municipalité, en l'absence du Gouverneur ou du Président municipal; ces derniers sont également les responsables de l'administration publique, mais délaissent dans bien des cas une partie de leurs pouvoirs et de leur autorité en partageant en contre-partie la responsabilité avec leurs secrétaires généraux qui se convertissent, si l'on peut faire la comparaison, en premiers ministres des Ministères, Secrétariats ou Directions où s'intègrent les gouvernements régionaux.

Dans le cas des Municipalités, le premier conseiller est imbue de l'autorité du Président municipal lorsque ce dernier s'absente, et apparaît ainsi comme le deuxième personnage de la Municipalité.

Dans les Municipalités, les membres du Conseil Municipal répartissent en fonctions bien distinctes, les aspects les plus importants de la vie administrative de la communauté et exercent chacun d'eux un contrôle administratif sur les fonctions dont ils sont chargés: transports; voirie; marchés, abattoirs, jardins; cirquières; eau potable; éclairage; égouts, etc. Dans les faits, leur fonction essentielle est de contrôler l'efficacité de ces services municipaux, dont le fonctionnement est confié aux employés administratifs, non élus, de la Municipalité qui ont,

de leur cote, leurs propres organes de contrôle: les services administratifs et le Secrétariat Général. Une des raisons peut être, qui explique que le travail administratif (lorsque les ressources économiques sont disponibles en quantités suffisantes) soit plus efficace au niveau municipal qu'au niveau de l'Etat et de la Fédération, réside dans un contrôle plus poussé des domaines de l'action administrativement qui sont à la charge des membres du corps municipal élus par le peuple pour exercer cette fonction de contrôle et qui ne trouve pas son pareil au niveau de l'état ou de la Fédération.

Le contrôle des achats est exercé en général, au niveau de l'état, par les départements d'achats qui dépendent, dans la plupart des cas, des responsables administratifs ou des Trésoreries. Ce contrôle est appliqué de façon soignante et n'est rien à voir avec le contrôle exercé au niveau fédéral, qui tient compte des listes de fournisseurs approuvés et cautionnés, des prix maxima et minima, des normes de qualité, des contrats types des conditions d'origine (d'Etat, nationale ou étrangère) et tient compte ici essentiellement des cours les plus bas parmi les fournisseurs connus sur la place, et le contrôle repose sur l'enregistrement chronologique de ces cours et des fournisseurs correspondants.

Le contrôle des organismes décentralisés au niveau de l'Etat ou au niveau municipal est exercé en général par l'Intermédiaire de la Trésorerie ou du Bureau de Contrôle, ou par les deux à la fois, la première contrôlant les fonctions relatives au crédit, les variations de périmètre, le second contrôlant le travail administratif.

Ces Bureaux de contrôle ont aussi à leur charge le contrôle des travaux publics. Ils s'efforcent donc de vérifier l'exécution et la qualité des travaux publics au niveau de l'Etat et de la Municipalité, et de contrôler leurs organes financiers, Caisses générales, trésoreries, etc.

Mais c'est le budget qui constitue le moyen de contrôle le plus important au sein des gouvernements d'Etat et Municipaux; il établit en effet et de façon précise

[les quantités qui sont assignées au Gouvernement de l'Etat et/ou de la Municipalité, dans son ensemble, puis de façon plus précise à chaque Département, et enfin de façon détaillée par postes pour chaque fonction administrative.

On dispose ainsi d'un plan, d'un programme d'action détaillé et quantifié et l'on peut chiffrer toute action et corriger immédiatement le moindre écart afin de retrouver les normes établies au préalable.

Les budgets de dépenses municipales, aussi bien que les budgets d'Etats sont envoyés à la Chambre pour leur approbation; cette Chambre exerce un contrôle sur l'exécution de ces budgets par Départements et révise la comptabilité publique qui lui est transmise par les Conseils Municipaux et les Gouvernements d'Etats.

La situation générale du pays veut qu'il existe des états très pauvres et des municipalités dont les ressources sont faibles, les uns comme les autres constituent la majorité au Mexique.

Il existe toutefois un petit nombre d'états, parmi lesquels les états frontaliers du nord, les Etats de Jalisco, Veracruz, Sinaloa et de Mexico, qui, disposant de revenus suffisants, ont pu, depuis quelques années, moderniser leur système d'administration à tous ses niveaux et partiellement au niveau de la fonction de contrôle; ils disposent à cet effet de systèmes efficaces de personnel, de manuels d'organisation, de systèmes d'achats de biens: du service d'experts légaux de haute qualité; de budgets bien élaborés et mieux exécutés grâce à des Trésoreries et des Bureaux de Contrôle efficaces qui utilisent des systèmes modernes de contrôle d'œuvre et de contrôle comptable, des centres de calcul modernes qui ont permis d'accélérer certaines fonctions administratives de recouvrer, de régler et surtout de contrôler.

De l'autre côté, l'immense majorité des Municipalités du pays se trouve dans une misère telle que n'a été créée en aucune façon l'ébauche d'une organisation et d'une administration efficaces. Il existe pourtant, d'une part un groupe de municipalités

relativement importantes pour lesquelles il est possible de parler d'une administration technique gouvernementale viciée et rottement irrationnelle. Il existe d'autre part un petit groupe de municipalités comme celles de Guadalajara, Monterrey, Ciudad Juárez,

Tijuana, Mexicali, Hermosillo, Naucalpan, Tlalnepantla, Toluca, Puebla, Veracruz, etc. qui disposent depuis quelques années de revenus suffisants et qui ont donc pu bénéficier des avantages de l'implantation d'une administration publique moderne.

LE BUDGET DE DEPENSES DE L'ETAT DU MEXIQUE

Preparé par, Dr. JORGE LARIS CASILLAS

Le développement des activités que l'Administration Publique se doit de promouvoir par le canal de l'Exécutif d'Etat, doit se dérouler **dans le cadre** d'un système de contrôle où l'on distingue, en raison de son importance particulière, cette action qui s'exprime en termes financiers et qui aboutit à cet instrument technique appelé **budget**. Le budget indique la répartition des ressources matérielles et humaines, le type d'organisation utilisé, les méthodes de travail et les mesures en temps, quantités et qualité qui doivent définir les diverses politiques d'action que contient un programme de travail. Le budget d'un gouvernement est, par conséquent, le programme qui régit toute cette activité gouvernementale qui est destinée à canaliser les processus sociaux et à servir les intérêts de la population.

Dans la pratique, la dynamique budgétaire est associée étroitement à la politique et au caractère qui imprègnent les buts qui sont poursuivis par la Direction de l'Exécutif. C'est dans cette optique que l'Etat de Mexico a décidé, en appliquant une politique d'égalité économique claire et bien justifiée **dans les régions et municipalités qu'il comporte**, que la municipalité devait être le pôle et la force de développement

dans la programmation et l'organisation d'**une croissance rationnelle**. Il s'agit ici d'obtenir un ensemble pyramidal parfaitement structuré et coordonné qui permette d'obtenir tous les éléments de la structure administrative. On essaie de cette façon de faire en sorte que la multitude de privations et de besoins que la population ressent soit satisfaite de façon plus efficace par l'utilisation optimale des ressources disponibles.

Pour mieux comprendre ce qu'est le contrôle budgétaire il est nécessaire d'exposer brièvement les mécanismes d'élaboration du budget qui sont absolument essentiels au cours de l'exécution et du contrôle même de ce budget.

Le budget de dépenses est donc le document qui traduit en termes financiers les projets du gouvernement. Il comporte le programme annuel des dépenses, des investissements et de la dette publique assurée par le gouvernement de l'Etat. Le projet de loi budgétaire est bien entendu accompagné d'un compte-rendu relatif à la situation financière, aux revenus signalés par la loi respective pour le prochain exercice et des prévisions de dépenses par branches: ou peut y ajouter les compte-rendus financiers et les données statistiques que

I'Exécutif estimera utile d'associer au projet, afin de faciliter la compréhension de sa politique financière et du programme de l'administration.

Cette information une fois étudiée par les Pouvoirs Législatif et Judiciaire est approuvée ou modifiée, une fois faites les corrections pertinentes au projet de Loi, il est publié au Journal Officiel et acquiert alors force de loi. Toute cette procédure nous permet donc d'obtenir un instrument qui devra être utilisé et appliqué strictement à l'administration des dépenses de l'État.

L'étape suivante consiste à établir un planning chronologique des quantités globales autorisées et assignées chaque branche de l'Exécutif afin de connaître mois par mois le montant des dépenses attaché à chaque département et le montant global pour le gouvernement, en insistant sur les domaines auxquels s'appliquent réellement la dépense qui figure sous la rubrique économique qui est signalée dans le Manuel établi à cet effet. C'est à cette quantité globale mensuelle, attribuée chaque département et ventilée en postes économiques, que doivent se référer les départements.

On a voulu id faire en sorte que le montant attribué chaque département, ainsi que le montant global des dépenses des administrations, ne viennent pas contrecarrer le programme de dépenses et qu'il s'établisse un équilibre entre les dépenses et les recettes du Gouvernement de l'Etat.

Dès que l'on dispose d'un budget document ventilé dans le temps et par départements, l'étape suivante consiste à réaliser l'application correcte de ce budget et à contrôler les dépenses qui ont été approuvées. Ce processus est mécanisé dans l'Etat de Mexico et repose sur un système de rapports journaliers des dépenses par service, département et poste budgétaires qui permet de savoir s'il existe un solde suffisant pour engager les dépenses qui sont sollicitées par les différents services. Deux concepts sont associés à la notion d'affectation des dépenses. Le concept de la dépense "engagée" qui concerne l'affectation au budget qui ne s'est pas encore ma-

nifestée en caisse, et le concept de la dépense "exercée" qui représente une dépense réelle qui provoque une diminution des disponibilités et qui peut correspondre à une dépense directe ou à une dépense dé coulant d'un engagement préalable.

Les rapports journaliers de dépenses sont envoyés au Département des Dépenses de la Direction du même nom, afin de doter ainsi le personnel de ce département d'un instrument de contrôle qui permette le maniement et l'autorisation des documents et des recus relatifs aux paiements qui sont à la charge du gouvernement de l'Etat. Ce département est en contact direct avec le public dans la mesure où il gère un service de réception des documents (devis, factures et recus de tous ordres). Conformément au système de contrôle budgétaire en vigueur, on passe les recus et on vérifie qu'ils remplissent toutes les conditions légales préliminaires à tout règlement.

Puis on codifie la documentation de base en contrôlant la nomenclature. Ce contrôle de la nomenclature est opéré dans le but d'interpréter et de décider si la dépense est bien appliquée. On vérifie ensuite qu'il existe un poste budgétaire disponible, sur le registre journalier des dépenses. Si cela est, on approuve la dépense, dans le cas contraire on refuse le paiement en refoulant le document ou la demande reçue. On opère simultanément un contrôle des documents, par ordre numérique afin de déterminer quels sont ceux qui vont passer à la Caisse afin d'être liquidés. On rédige de plus des notes destinées au Centre de Calcul et qui concernent les engagements et les paiements effectués: ceci permet au Département de Traitement électronique d'obtenir, au fur et à mesure, l'information qui lui permet d'actualiser le planning initial.

On trouve, parmi les nombreux départements qui interviennent dans le processus d'application et de contrôle du budget, le Département de Comptabilité qui se charge de l'enregistrement et les Départements "Caisse" et "Contrôle des paiements" qui gèrent les ordres de paiement.

Pour ce qui est de l'exercice du budget au niveau municipal, on constate que la

procédure appliquée est identique, dans ses trois essentiels, à celle qui est mise en œuvre par la Direction Générale des Finances de l'Etat. Toutefois, le système de contrôle, de révision ou d'interprétation du budget peut, en fonction de toute une série de variables (potentialité économique de la municipalité, volonté d'obtenir rapidement des informations budgétaires de bonne qualité, volume des opérations, disponibilité d'éléments humains ou habileté administrative) peser d'un système d'enregistrement manuel à un système mécanisé et/ou automatisé.

Dans le cas d'un contrôle manuel, on inscrit les postes et les mouvements sur des cartes ou livres d'enregistrement. Le contrôle mécanisé implique l'utilisation de certaines manipulées par des machines d'enregistrement direct: le contrôle automatisé mis en place à la Direction Générale des Finances de l'Etat, impose, lui, l'existence de registres ou d'états produits par les coordinateurs.

Les registres doivent, en fonction du type de système de contrôle budgétaire adopté par la municipalité, mettre en évidence les postes assignés aux diverses branches, les sommes qui leur sont attribuées à l'origine, les mouvements causés par les paiements et par les transferts, et enfin les soldes disponibles. Les principales rubriques de dépenses à contrôler sont les suivantes: Travaux Publics, Rémunérations, Achats, Services et Dette Publique.

Une fois le budget adopté par le Conseil Municipal, on ouvrira les registres où seront inscrites les assinuations originales. L'idée, id, est de disposer d'une norme de contrôle qui serve de référence pour la comparaison des mouvements enregistrés dans l'exercice normal du budget.

Le Trésorier Municipal exerce les dépenses budgétaires au moyen d'ordres de paiement signés par le Président Municipal; tout ordre de paiement doit être accompagné de ses pièces justificatives qui doivent être correctement présentées.

Une fois reçue par les Trésoreries Municipales, tout document qui implique une dépense et qui remplit toutes les conditions légales et administratives est porté sur le registre qui signale les assignations originales du budget, afin de déduire des postes impliqués, les sommes dépensées. On enregistre ainsi l'engagement de paiement et on réalise par la suite l'affectation budgétaire en mettant en évidence pour chaque "poste" les possibilités qu'il a de supporter de nouvelles affectations.

Lorsque l'on opère enfin le paiement cela donne lieu à l'enregistrement correspondant, dans le registre de contrôle qui montre le poste affecté par un engagement préalable; cela signifie en fait que l'on fait passer une écriture de la colonne des engagements à la colonne des réalisations. Ce mouvement n'affecte en aucune façon le solde disponible puisque l'affectation budgétaire a déjà été réalisée au moment où l'engagement de paiement a été enregistré.

TABLEAU COMPARATIF DES BUDGETS DE DEPENSES DE L'ETAT DU MEXIQUE
ET DE L'ENSEMBLE DE LA REPUBLIQUE
(Milliers de pesos et pourcentages)

BUDGET ET DEPENSES	1970	1971	1972
Du gouvernement de l'Etat en % du total des dépenses	517,257	800,000	1,251,853
des Etats et Territoires	5,86	7.91	9.88
En % du total des dépenses			
du Gouvernement Fédéral	1.84	2.60	2.29
En % du total des dépenses			
des Etats et du Gouvernement Fédéral	1.40	1.96	1.86
Des municipalités de l'Etat de México	127,411	194,474	245,382
En % du total des dépenses			
des Etats et Territoires	1.44	1.92	1.94
En % du total des dépenses			
du Gouvernement Pédéral	0.45	0.63	0.45
En % du total des dépenses des			
Elals el du Gouvernement Fédéral	0.34	0.48	0.36
Dépenses consolidées du Gouvernement			
de l'Etat el des municipalités.	644,938	994,474	1,497.235
En % du total des dépenses			
des Elals el Territoires	7.30	9.83	11.82
En % du total des dépenses du			
Gouvernement Fédéral	2.29	3.23	2.74
En % du total des dépenses des			
Elals et du Gouvernement Fédéral	1.74	2.43	2.22
Dépenses lolales des Elals			
el Territoires	8,838,070	10,112.676	12,668.448
Dépenses lolales du Gouvernement			
Fédéral	28,133.000	30,762.000	54,643.931
TOTAL des dépenses du Gouvernement			
Fédéral, des Etats et des Territoires.	36,971.070	40,874.676	67,312.379

Source : Elaboré par le Département des Etudes Financiers.

BUDGET TOTAL ET PAR HABITANT, PAR ETATS ET TERRITOIRES
DONNEES DE BASE 1972
(en milliers)

Etat ou Territoire	Budget de dépenses		Population		Budget par habitant
	% du Pesos	total	en % du habitant	total	(pesos et centimes)
TOTAL	12,668.448	100.00	51.730	100.00	244.88
Aguascalientes	37,908	0.30	361	0.70	105.01
Baja California, Edo.	315.420	2.48	960	1.86	328.56
Baja California, Terr. Sur.	49.315	0.39	140	0.27	352.25
Campeche	69,937	0.56	272	0.53	257.12
Coahuila	180.611	1.42	1,162	2.25	155.43
Colima	42.722	0.33	260	0.50	164.32
Chiapas	132.000	1.04	1,652	3.19	79.90
Chihuahua	375.000	2.96	1,704	3.29	220.07
Distrito Federal	5,300.000	41.93	7,364	14.24	719.72
Durango	202.821	1.60	979	1.89	217.17
Guanajuato	265.000	2.09	2,395	4.63	110.65
Guerrero	231.831	1.82	1,695	3.28	136.77
Hidalgo	62.530	0.49	1,237	2.39	50.55
Jalisco	605.228	4.77	3,497	6.76	173.07
México	1,251.853	9.88	3,413	8.55	283.67
Michoacán	230.000	1.81	2,428	4.69	94.73
Morelos	132.000	1.04	677	1.31	194.98
Nayarit	75.203	0.59	582	1.13	129.21
Nuevo león	616.159	4.86	1,854	3.58	332.34
Oaxaca	97.446	0.76	2,268	4.38	43.01
Puebla	272.500	2.15	2,630	5.08	103.61
Querétaro	42.156	0.33	517	1.00	81.54
Quintana Roo, Terr.	49.500	0.39	99	0.19	500.00
San Luis Potosí	117.300	0.92	1,334	2.58	87.95
Sinaloa	425.571	3.35	1,375	2.66	309.51
Sonora	330.179	2.61	1,175	2.27	281.00
Tabasco	125.618	0.99	839	1.62	149.72
Tamaulipas	265.000	2.09	1,564	3.02	169.44
Ilaxcele	35.912	0.28	438	0.85	81.99
Yucatán	168.831	1.33	790	1.53	213.71
Veracruz	460.365	3.63	4,079	7.89	112.86
Zacatecas	102.432	0.81	990	1.91	103.47

Source. Elaboreé par le Département des Etudes Financiers.

BUDGETS DE DEPENSES DES
GOUVERNEMENTS MUNICIPAUX DE L'ETAT DU MEXIQUE
(Milliers de pesos)

MUNICIPALITES	1970	1971	1972
1. Acambay	165	253	387 (e)
2. Acolman	322	412	420
3. Aculco	98 (e)	111	125
4. Almoloya de Alquisiras	116	138	575
5. Almoloya de Juárez	298	451	526
6. Almoloya del Río	42	46	51 (e)
7. Amanalco de Becerra	112	122	138
8. Amatepec	178 (e)	190	240
9. Amecameca	1,023	1,453	1,500
10. Apasco	266	377	430
11. Ateneo	112	123	169
12. Atizapán (Santa Cruz)	54 (e)	76	112
13. Atizapán de Zaragoza	2,219	6,407	9,924
14. Atlatomulco	700	712 (e)	725
15. Atlautla	91 (*)	122	133
16. Axapusco	229	247	250
17. Ayapango	117	120	123
18. Calimaya	158	161	197
19. Capulhuac	143 (a)	325	431
20. Coacalco	265	415	747
21. Coatepec Harinas	271	308	327
22. Cocotitlán	87	65	82
23. Coyotepec	92 (e)	108 Ce)	124
24. Cuautitlán	2,564	3,552	5,011
25. Cholco	1,136	1,236	1,421
26. Chapa de Mota	169 Ce)	179	193
27. Chapultepec	46	61	72
28. Chiautla	134	164	183
29. Chicoloapan	120	145 (e)	170
30. Chlconcuac	284	458	605
31. Chimalhuacán	597	785	968
32. Donato Guerra	95	115	125
33. Ecatepec de Morelos	8,721	12,187	15,000
34. Ecatzingo	49	50	52
35. Huehuetoca	153	162	176
36. Hueypoxtla	104	112	111
37. Huixquilucan	504	1,144	2,586
38. Isidro Fabela	111	140	169
39. Ixfapaluca	651	887	1,243
40. Ixtepen de la Sal	604	607	792
41. Ixtapan del Oro	40	48	63
42. Ixtlahuaca	914	950	950
43. Jalatlaco	118	89	89 Ce)
44. Jaltenco	58	81	84

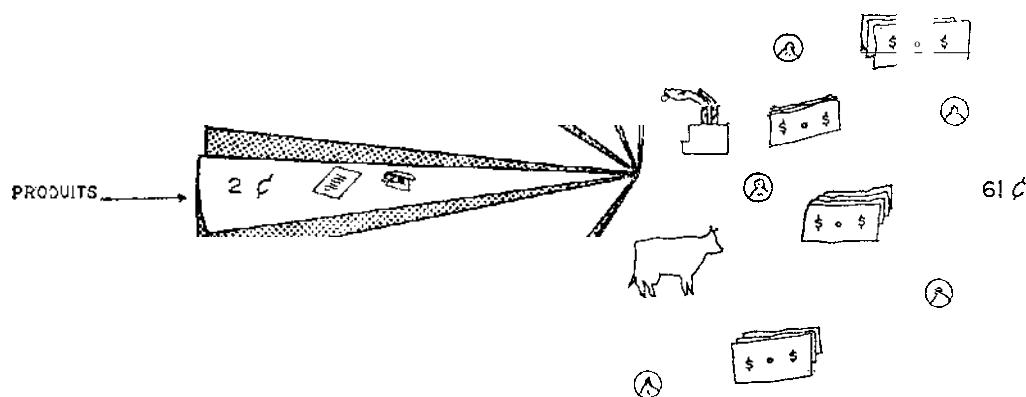
MUNICIPALITES	1970	1971	1972
45. Jilotepec	600	1,108	1,234
46. Jilotzingo (Santa Ana)	112	141	172
47. Jiquipilco	177	256	256
48. Jocotitlán	359	281	326
49. Joquincinco	85	90	100
50. Juchitepec	110	160	160
51. Lerma de Villada	550	1,000	1,800 Ce)
52. Malinalco	294	296	326
53. Melchor Ocampo	200	230	270
54. Metepec	195	350	500
55. Mexicalcingo	61	102	170 Ce)
56. Morelos	111	155 Ce)	200
57. Naucalpan	32,269	60,000	80,000
58. Netzahualcóyotl	8,257	9,967	11,000
59. Nextlalpan	72	84	108
60. Nicolás Romero	951 Ce)	1,283	1,258
61. Nopaltepec	86	101	96
62. Ocoyoacac	309	408	465
63. Ocuilan	154	374	381
64. Oro de Hidalgo El	283 C*)	349	359
65. Otumba	243	299	355
66. Oztoloapan	51	50	49
67. Oztolotepec	97	136	200
68. Ozumba	377	301	386
69. Palotitlán	63	80	80
70. Papalotla	78 Ce)	81	83
71. Paz La	1,560	5,228	4,061
72. Rayón	71	115	145
73. San Antonio la Isla	65	73	81
74. San Felipe del Progreso	403	415	427 Ce)
75. San Martín de las Pirámides	166	184	197
76. San Mateo Atenco	181	250	354
77. San Simón de Guerrero	48	72	78
78. Santo Tomás	233	274	301
79. Soyaniquilpan	48 Ce)	68	107
80. Sultepec	250	140	280
81. Tecámac	189	436	550
82. Tecuisculan	142	159	168
83. Tejupilco	360	422	480
84. Temamala	51	53	69
85. Temascalapa	140	132	216
86. Temascalcingo	205	233	283
87. Temasca!tepec	155	165	187
88. Ternoaya	193	240	291
89. Tenancingo	514	582	875
90. Tenango del Aire	187	206	245
91. Tenango del Valle	450	440	612
92. Teoloyucan	225	251	306

MUNICIPIALITES	1970	1971	1972
93. Teotihuacán	806	807	841
94. Tepetlaoxtoc	65	81	104
95. Tepetlixpa	91	97	110
96. Tepotzotlán	405	375	541
97. Texcaltitlán	95	140	169
98. Texcalyacac	26	30 Ce)	36 Ce)
99. Texcoco	2,839 Ce)	3,376 Ce)	3,641
100. Tezoyuca	80	93	114
101. Tianguistenco de Galeana	326 Ce)	342	455
102. Timilpan	127	137 Ce)	127
103. Tlalmanalco	429	744	830
104. Tlalnepantla	23,354	35,382	41,388
105. Tlaltlaya	177	216	16
106. Toluca	17,721	23,398	30,000
107. Tonatico	264 Ce)	188	314
108. Tultepec	427	250	309
109. Tultitlán	1,467	1,743	3,950
110. Valle de Bravo	631	812	1,192
111. Villa de Allende	55	132	160
112. Villa del Carbón	321	280 Ce)	338
113. Villa Guerrero	182	280	172
114. Villa Victoria	234	349	249
115. Xonacatlán	87	95	110
116. Zacazonapan	28	28	30
117. Zacualpan	152 Ce)	161	174
118. Zinacantepec	311	422	483
119. Zumpahuatan	48	71	80
120. Zumpango	563	638	885
<hr/> Total	<hr/> 127,411	<hr/> 194,474	<hr/> 245,382

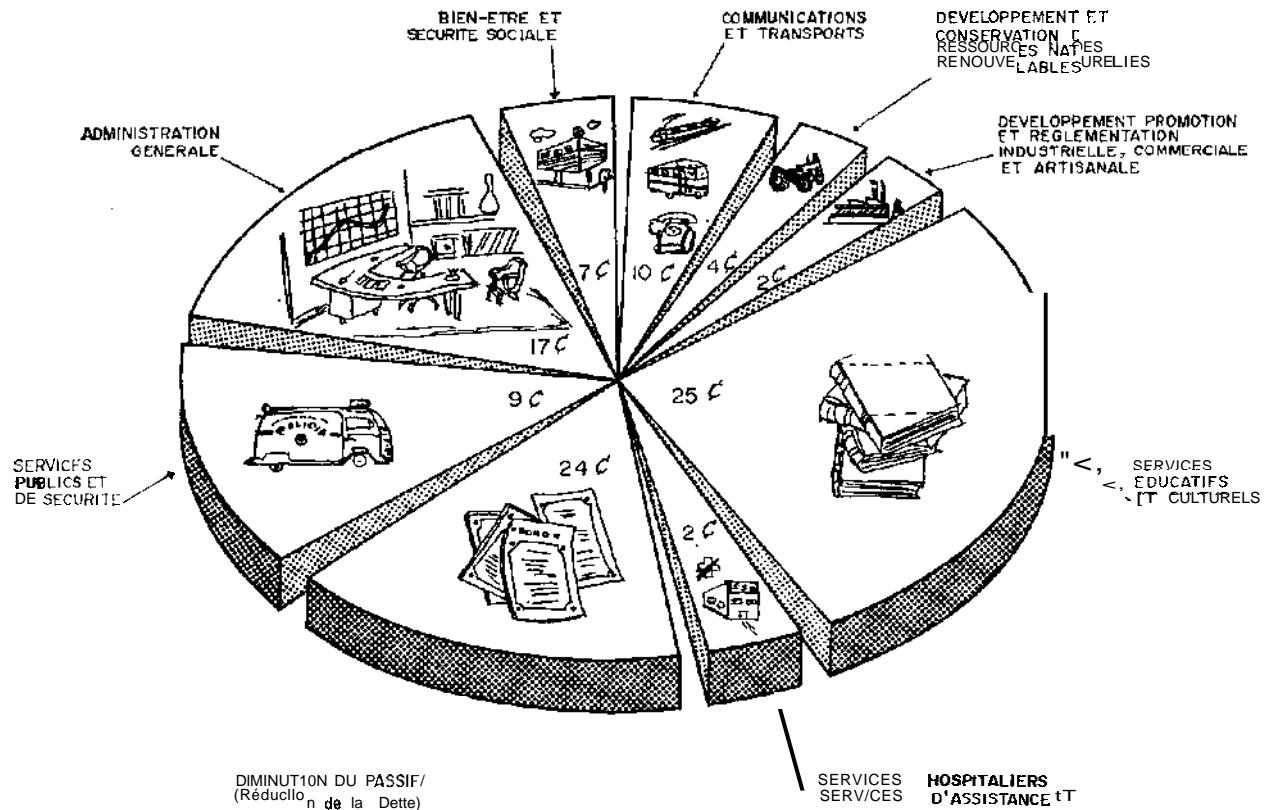
LE PESO FISCALE EN 1973
GOUVERNEMENT DE L' ETAT DE MEXICO

RECETTES

CONTRIBUTIONS



DEPENSES



LE CONTROLE HIERARCHIQUE

Preparé par: M. JEAN COSTET

1

LA SITUATION ADMINISTRATIVE TRADITIONNELLE

1.1

Elle se caractérise par une structure très hiérarchisée, centralisée et finalement très rigide dans son mode de fonctionnement.

1.2

Les principales conséquences:

inadaptation au changement: cette organisation ne permet pas d'assumer les transformations profondes qui s'imposent au monde moderne et par voie de conséquence à l'administration cette organisation ne répond pas aux *aspirations de participation* qui se manifestent tant chez les citoyens que chez les fonctionnaires

difficulté à saisir *exactement les besoins*, la machine administrative poursuit sa propre route sans se préoccuper des nécessités du moment et des réactions des intéressés.

1.3

Dans ces conditions, l'exercice traditionnel du commandement est inadapté. Il faut

repenser le contrôle hiérarchique et mettre en place de nouvelles méthodes de direction.

L'effort entrepris en France, dans ce sens, depuis plusieurs années s'inscrit dans le cadre plus général de la modernisation de l'administration.

2

LES NOUVELLES METHODES DE DIRECTION

2.1

La gestion par objectifs

Administrer, gérer, c'est "conduire une affaire". Par delà, la variété des pouvoirs de décision et des niveaux d'action de chaque responsable, la gestion poursuit des fins en mettant en œuvre des moyens.

Mais toute action doit être contrôlée, il faut envisager trois phases:

la détermination des objectifs et des programmes;

la mesure des résultats, la constatation des écarts,

la mise en œuvre d'actions correctives.

On peut distinguer une "grande gestion" qui va jusqu'à la définition de la politique générale, le contrôle de cette action relève plus de la technique budgétaire et du rôle

du parlement que du contrôle hiérarchique proprement dit.

On peut distinguer aussi une gestion l'inténe" qui commence avec l'allocration des ressources et se développe tout au long de la phase d'exécution. Le contrôle de cette gestion est fondé sur des objectifs de réalisation ou de production.

Le schéma général de cette gestion par objectifs est assez simple:

on recense et définit des produits et des productions

chaque centre de responsabilité se voit fixer, pour la réalisation de certains produits, le présent dialogue des objectifs d'action concernant:

le niveau de dépense

la qualité

la quantité

le respect des programmes

pour ce faire, chaque centre de responsabilité se voit accorder des délégations d'autorité

la mise en place du contrôle nécessite l'utilisation d'indicateurs de gestion, la mise au point d'un budget de gestion appuyé par une analyse des coûts à un niveau plus fin

des tableaux de bord font la synthèse des informations qui par comparaison avec les objectifs, permettent la mise en œuvre permanente d'actions correctives.

2.2

Les relations de type *contractuel* au sein de l'administration. Aux relations hiérarchiques traditionnelles et au contrôle à priori, il faut substituer un type plus souple de relations postulant une large confiance à l'égard des échelons subordonnés et mettant directement en œuvre la responsabilité de chacun à l'égard des résultats obtenus et non des moyens ou des méthodes employés.

Bien sûr, il ne s'agit pas de contrats au sens juridique du terme puisque les "contractants" n'ont pas de personnalité juridique autonome. Néanmoins au niveau de la procédure et de l'état d'esprit, c'est bien des contrats qu'il s'agit:

fixation négociée d'objectifs de gestion avec une évaluation des coûts; allocation plus simple des moyens et accroissement des libertés de gestion; modification du régime des contrôles au profit d'un auto-controle permanent (contrôle de gestion) et d'une évaluation des résultats (compte à posteriori).

L'établissement de telles relations contractuelles est de nature à bouleverser complètement les méthodes de commandement et de contrôle et en particulier à remettre totalement en question les méthodes actuelles de notation des fonctionnaires qui servent de bases pour le déroulement des carrières et l'attribution de certains avantages financiers.

2.3

La notion de *chef de projet* est le corollaire de cette conception nouvelle des rapports entre les différents échelons de l'administration.

Pour une réalisation clairement définie et suffisamment importante, il semble préférable de désigner un responsable unique (chef de projet) plutôt que de s'en remettre aux structures hiérarchiques traditionnelles qui divisent les responsabilités.

En tout état de cause, il faut allacher une grande importance à la mise en place très poussée de délégations d'attributions et mieux, d'objectifs; et par conséquent se livrer à une analyse minutieuse et réaliste des centres de responsabilité et des différentes formes de responsabilité que l'on peut déléguer:

responsabilité de réalisation

responsabilité de production

- responsabilité d'administration de moyens.

Déléguer n'est pas faire ordres, il faut trouver le juste milieu entre un ordre trop précis "faites cela, comme cela" et l'abandon de responsabilité "occupez-vous en !".

2.4

Les aides à la gestion

La comptabilité de gestion, perfectionnement de la comptabilité analytique est le

tout premier élément à mettre en place pour assurer le pilotage et le contrôle du système.

Il est indispensable de relier celle comptabilité de gestion à la comptabilité budgétaire proprement dite et de s'assurer que toutes les dépenses réelles ont bien été prises en compte,

L'établissement d'une telle comptabilité met en œuvre des techniques bien connues pour la collecte et le traitement des informations. Il est inutile de s'appesantir sur cet aspect du problème sinon pour souligner la grande dépense de temps et d'énergie qu'entraîne la tenue d'une telle comptabilité.

Les indicateurs (de production, de gestion, d'Impact, d'environnement) completeront les renseignements fournis par la comptabilité et donneront une meilleure image des résultats obtenus.

Compte tenu du volume considérable des informations à traiter, le recours à l'informatique s'impose presque toujours. Plusieurs programmes globaux de gestion ont été écrits et sont actuellement expérimentés pour tirer le meilleur parti possible des informations actuellement disponibles.

3

L' "OPERATION-PILOTE" EN FRANCE

3.1

la mise en application de ces principes est une œuvre de longue haleine. En 1968, le gouvernement français a décidé d'introduire dans l'administration les méthodes de gestion utilisées aux Etats-Unis sous l'impulsion de M. Mac Namara (le P.P.B.S.).

Parmi les expériences tentées, il est intéressant d'étudier la tentative faite au ministère de l'Aménagement du Territoire, car elle ne portait pas seulement sur un système global de gestion, ni sur une amélioration de la définition des politiques au niveau ministériel, mais aussi sur la modernisation du fonctionnement interne des services dans chaque département et sur la modification des rapports entre l'administration centrale du ministère et les directeurs départementaux.

3.2

Dès avant 1968, des expériences avaient été tentées dans le département de Meurthe-et-Moselle pour assurer une meilleure participation du personnel à la gestion. D'autres départements s'étaient essayés à la mise en place d'une comptabilité analytique.

Ces premiers efforts ont permis en août 1968 de définir un programme de modernisation au niveau du ministère et de choisir six directions départementales pilotes pour expérimenter plus à fond.

Le programme consistait essentiellement en:

des actions de formation — sensibilisation des équipes pilotes (certains cadres des directions disponibles à temps partiel et de jeunes contractuels recrutés à cet effet)

des études confiées à des bureaux privés spécialisés dans l'organisation de la gestion des entreprises.

Ces études poursuivies pendant toute l'année 1969 ont débouché sur des propositions de système de gestion (voir point 2) approuvées le 10 février 1970.

3.3

L'année 1970 a vu la mise en application effective de ce système dans les six directions pilotes ainsi que, parallèlement des réflexions avec la stratégie à adopter pour l'extension de l'expérience à de nouveaux services,

En 1971 et 1972, une dizaine d'autres directions départementales ont été choisies pour expérimenter à leur tour ce nouveau mode de commandement.

Sur un autre plan, 1972 a vu la mise au point des premiers "contrats de programmes" entre l'administration centrale du ministère et les directions départementales pour adapter à un autre niveau de la structure les expériences faites sur les relations entre les hommes au sein d'une direction départementale.

3.4

A l'heure actuelle (au début de 1973), les enseignements recueillis paraissent suffi-

samment riches pour envisager la publication d'une directive générale applicable à tous les départements, précrivant la mise en place progressive des principaux éléments du nouveau système de gestion.

3.5

La réussite de l'opération passe non seulement par la volonté de réforme des directeurs départementaux et de l'ensemble des responsables, mais aussi par l'action de collaborateurs spécialisés "les conseillers de gestion". Le recrutement et la formation de tels conseillers ne sont pas sans poser de très délicats problèmes,

4

CONCLU510N

La réussite de cette action conditionne le

service de l'administration en tant que corps social accepté par les citoyens.

Deux grands obstacles. la résistance au changement de la part des fonctionnaires, la technicité de l'opération qui prend allure de "chasse gardée" pour des experts et crée un écran entre la réalité et l'administration.

Plus grave encore: l'exigence extrême de ce nouveau mode de contrôle, la lumière crue projetée sur les insuffisances et les erreurs.

Malgré ces écueils malheureusement trop réels, il est indispensable d'aller de l'avant et l'enthousiasme montre à tous les niveaux par des équipes de jeunes fonctionnaires engagés dans l'action doit être un encouragement à persévirer et une raison de croire à la réussite finale.

LE CONTROLE DES ENTREPRISES PUBLIQUES AU MEXIQUE

Preparé par, Lic. ALFONSO YÁÑEZ R.

L'économie mexicaine pourrait être qualifiée d'économie mixte, reposant d'une part sur l'initiative privée et d'autre part sur la responsabilité publique. C'est à l'Etat de traduire en actions concrètes cette recherche d'un développement autonome et accompagné d'une justice sociale qui est inhérente au système de vie choisi par le peuple. Ce secteur public se charge de l'établissement des cadres légaux, physiques et institutionnels qui sont indispensables au développement de programmes d'action destinés à permettre la réalisation des objectifs nationaux. Il se charge aussi de certaines activités économiques nécessaires au pays mais qui sont délaissées par l'initiative privée, en raison soit de son incapacité financière, soit de la rentabilité très faible des domaines concernés, soit enfin par simple négligence ou omission.

L'Etat définit ainsi la stratégie appropriée pour orienter le développement économique et social du pays: c'est à partir de cette stratégie que l'on décide aussi bien des orientations à proposer au secteur privé de l'économie, que des projets économes d'investissements, dans l'optique d'un développement économique et d'une protection sociale accrue. Ce sont ces projets qui aboutissent

à la création d'organismes décentralisés et d'entreprises mixtes, dont les fonctions sont coordonnées de telle façon que chacun d'entre eux réalise les objectifs sociaux particuliers dont il a été chargé et participe activement aux programmes de développement en place.

Les deux normes essentielles appliquées aux activités de ces organismes et de ces entreprises sont les suivantes: Maintien d'une situation financière saine et exercice des fonctions qu'ils occupent avec à la fois une honnêteté au-delà de tout soupçon et une efficacité technique et administrative reconnue. Les tâches de contrôle et de surveillance exercées par la Gouvernement Fédéral sur ces dépendances ont pour objectif fondamental de faire en sorte que les ressources contribuent efficacement à l'accélération du développement économique et à l'amélioration des conditions de vie. Le contrôle ne se limite pas à la surveillance du patrimoine mais s'étend à tous les aspects techniques et opérationnels qui se reflètent en dernier lieu par la plus ou moins grande efficacité de ces organismes.

On a justifié ce contrôle en insistant sur la volonté marquée des pouvoirs publics de faire en sorte que le secteur pare-public

remplisse ses fonctions économiques et sociales. Or comme cette obligation peut être affectée et déviée par des contingences de tous ordres, vices de l'information, erreurs, négligences et ineompétenees, on a jugé nécessaire d'établir des mécanismes capabiles d'obtenir l'information qui doit permettre aux responsables de surveiller l'exécution des objectifs prévus, et de pouvoir ainsi déceler à temps les éearts afin de les corriger.

Les mécanismes de contrôle sont divers et sont sous la responsabilité du Ministere des Finances, du Ministere du Patrimoine National et du Secrétariat à la Présidence. A signaler ici les attributions générales qui sont conférées par la Loi, au Ministere du Patrimoine National et qui lui permettent de contrôler les organismes décentralisés et les entreprises mixtes. Ces attributions dominent plus généralement l'ensemble des activités para-publiques.

Cette Loi prévoit que le Ministere du Patrimoine Netione! devra:

- a) se tenir au eourant de façon opportune du fonctionnement des organismes para-publiques;
- b) Faire en sorte qu'ils fonctionnent correctement et efficacement;
- e) Vérifier l'applieation des dispositions

dictées par le Ministere des Finances et par le Secrétariat à la Présidence en metiere d'investissements et d'exercice budgétaire.

. Pour atteindre de tels objectifs, les principaux outils de travail sont les suivants:

- a) le controle externe des comptes
- b) la supervision des programmes d'action
- c) les inspections techniques
- d) la supervision des affectations de patrimoine.

Les objectifs successifs sont, comme nous l'avons déje signalé; obtenir l'information nécessaire; vérifier l'exécution des objectifs et des principes de politique; déteeter tout éeart par rapport aux objeetifs et prendre les mesures qui s'imposent. Tout ceci est mené à bien, par principe, pour venir en aide au Directeur ou au Gérant de l'organisme considéré et pour lui permettre d'atteindre les buts et de remplir les rôles qui ont été définis par l'Etat lors de la erération de ces organismes para-publics. La préoccupation essentielle du Ministere du Petrimoine Netione! est, dans cette optique, de tirer le maximum d'avantages sociaux des ressources que l'Etat destine, par le canal de ces organismes et de ces entreprises, à la promotion du progrés économique et social du pays.

LES ACHATS GOUVERNEMENTAUX

1.

L'IMPORTANCE ECONOMIQUE DES ACHATS DU GOUVERNEMENT

Les achats du gouvernement, estimés à plus de 23 mille millions de pesos étaient l'évolution et le développement de nombreuses activités: ils déterminent l'orientation et la tendance de la balance des paiements et conditionnent, en fonction de l'efficience des procédures administratives, la croissance d'institutions étroitement associées à la transformation économique et sociale du pays. Les activités en croissance rapide dépendent étroitement de l'évolution des achats gouvernementaux et il existe des entreprises dont le salut est lié aux décisions d'achats du secteur public. Les fluctuations dans les dépenses d'achats entraînent l'expansion ou la récession dans les niveaux d'activité et d'emploi de nombreuses branches. Ceci explique l'importance que l'on donne à ces achats en tant qu'instrument de politique économique.

Les importations du secteur public sont l'objet d'une surveillance constante et ceci est explicable par le fait que chaque peso dépensé à l'étranger annule les efforts faits au niveau national pour augmenter l'emploi,

Préparé par: Lic. GUSTAVO CORTÉS FUENTES

on réalise donc des efforts systématiques pour faciliter la substitution des importations.

II.

L'ORIGINE DES ACHATS GOUVERNEMENTAUX

Les achats sont engendrés dans plus de 500 organismes qui sont chargés d'exécuter des aspects bien spécifiques de la politique économique et sociale du gouvernement; l'efficacité opérationnelle de ces organismes dépend de la gestion rationnelle des ressources qui ont été destinées à l'achat de biens de consommation et de biens d'équipement. Le gouvernement favorise, par l'intermédiaire de ces organismes le développement de l'agriculture et de l'élevage, renforce l'infrastructure économique, satisfait la demande d'énergie, stimule la recherche scientifique et canalise des sommes importantes vers les secteurs de la Santé Publique et de l'Education. Dans la mesure où les ressources disponibles seront utilisées avec toute la probité administrative et toute l'efficacité technique nécessaires, il sera possible de tirer le maximum de profit des moyens disponibles afin de transformer la physionomie économique et sociale du pays.

POLITIQUE D'ACHATS

On applique dans ce domaine la thèse selon laquelle les achats massifs doivent freiner le sous-emploi, réduire les importations, provoquer la création de revenus dans des secteurs marquants et faciliter l'utilisation optimale des ressources destinées à l'achat de biens de consommation et d'équipement. Dans ce but, le Ministère du Patrimoine National est doté de par la Loi, des attributions suivantes; il centralise les programmes annuels d'achats. Il révise les sys-

tèmes d'achats et de stockage; il encourage la standardisation des demandes; il établit les normes et les spécifications; il stimule la création de déparlements chargés de l'importation des biens de consommation et d'investissement; il engage l'assistance technique et se charge de promouvoir, s'il le désire, les Comités d'achats. Ces diverses tâches sont exercées dans un seul but, faire, en sorte que chaque peso dépensé ait le rendement le plus élevé possible, puisque chaque peso implique en fait le sacrifice du contribuable qui est d'autant plus marqué que sa situation économique est précaire.

LA FONCTION DE CONTROLE DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Résumé et Conclusion

I.

FRANCE

Le terme "contrôle" est synonyme en français de "révision" et d'"inspection", alors qu'en anglais il est assimilé à "autorité", "pouvoir" et "surveillance".

L'expression "contrôle de l'administration" se réfère au contrôle qu'exercent le Parlement, l'opinion publique et les administrés (Contrôle extême de l'administration publique). Le "contrôle dans l'administration" est celui que l'administration exerce sur ses propres structures et qui peut prendre plusieurs formes: tutelle, contrôle hiérarchique, inspection et contrôle financier,

a)

Contrôle de la légalité.

Dans le cadre juridico-administratif, le contrôle de la légalité des décisions et du fonctionnement des services publics est réalisé, pour l'essentiel, par le Conseil d'Etat et par le "rnéditeur", qui réalise lui, un contrôle à posteriori lorsque toutes les autres tentatives ont échoué.

En France, le contrôle de la légalité concerne non seulement la conformité de l'acte administratif aux normes qui lui sont appli-

cables, mais aussi la cohérence dans le cadre de l'administration publique.

Il est indispensable, pour atteindre cette cohérence, de disposer d'un contrôle à priori, qui, si l ne permet pas d'éviter l'exécution de l'acte, permet d'attirer l'attention de l'administration sur l'ajustement de l'acte aux normes générales. Les contrôles de légalité et de cohérence sont exercés fondamentalement par le Conseil d'Etat. Un contrôle à posteriori de la légalité est toujours possible à la demande d'un particulier.

b)

Contrôle financier

Dans le domaine financier, le contrôle est réalisé à priori par le Ministère des Finances et à posteriori par la Cour des Comptes.

Le contrôle financier peut être exercé sous forme d'un contrôle externe à posteriori ou d'un contrôle interne et à priori. Le premier type de contrôle est exercé en France, sous forme juridictionnelle et administrative, par la Cour des Comptes. Les deux types de contrôle doivent considérer successivement. a) l'objet du contrôle, b) la procédure du contrôle et c) la sanction du contrôle.

Le contrôle administratif, de son côté, est exercé par la Cour des Comptes mais aussi par: 1) le Comité central d'enquête sur le budget et le rendement des services publics; 2) la Cour de discipline budgétaire et financière et 3) la Commission de vérification des comptes des entreprises publiques.

Pour ce qui est des contrôles financiers internes et a priori, relatifs à l'exécution du budget, deux solutions sont, en théorie envisageables: a) Contrôles par un organe juridictionnel ou: b) Contrôles par un organe administratif. On adopte, en France, cette deuxième procédure qui fait intervenir d'une part, le ministère concerné, et d'autre part les représentants du Ministère de l'Economie et des Finances. Le contrôle financier du Ministère sur lui-même (Autocontrôle) est rendu possible par le contrôle du service, la multiplication des corps de contrôle ministériel et par le contrôle exercé par l'"ordonnateur" sur les comptables. Le contrôle financier du Ministère de l'Economie et des Finances comporte le contrôle des dépenses engagées, celui du comptable sur l'ordonnateur et celui, direct, du Ministère de l'Economie et des Finances, sur pièces et sur le lieu même des faits. Il faut en outre signaler: le contrôle politique financier, celui des Assemblées législatives qui s'exerce au préalable (*Vote du budget*), pendant l'exécution de ce budget (Commissions Spéciales d'enquête) et après son exécution (*Vote de la Loi du Règlement*).

e)

Contrôle Technique

Le contrôle technique s'exerce à priori, au moment où l'on fixe les normes qui devront, dans ce domaine, être respectées et à posteriori, sur le fonctionnement des services.

Ce contrôle présente, en France, certains inconvénients: il ralentit les procédures, déplace les compétences, "dilue" les responsabilités et escamote les délais. De plus, les contrôles sont inefficaces lorsque leurs effets sont tardifs.

On essaie donc, afin d'éliminer ces inconvénients, d'éviter le dédoublement des contrôles, de limiter le contrôle à priori et

d'accélérer le contrôle à posteriori: on essaie de la même façon de réviser le contrôle hiérarchique afin de le remplacer par le contrôle de gestion.

d)

Contrôle hiérarchique et contrôle de gestion

La modernisation des administrations publiques concerne aussi bien les pays industrialisés que les pays en voie de développement.

Les divers problèmes inhérents aux administrations caduques, qui freinent ou bloquent le processus de changement, ont stimulé le développement de techniques modernes de gestion, déjà utilisées dans l'entreprise, mais appliquées ici à l'administration publique.

Notre expérience, dans ce domaine, est encore récente en France. Certains secteurs de l'administration ont fait l'objet d'études et on s'est heurté à certains problèmes liés au changement (Ex: les attitudes et la capacité technique du personnel). Malgré cela, les résultats obtenus ont été satisfaisants.

L'importance du contrôle de gestion a donné naissance à un certain nombre de tentatives destinées à modifier la pratique d'un contrôle hiérarchique qui ne répond plus aux besoins actuels.

Le contrôle de gestion permet en fait d'éviter la dilution de la responsabilité de exécutants.

Les études relatives au contrôle de gestion ont permis de structurer la technique de la gestion par objectifs, qui repose sur les résultats ou réalisations de la gestion. La gestion par objectifs suppose, au préalable, la définition des objectifs fixés à chaque action, et des moyens disponibles afin de la mener à bien.

Les expériences tirées du processus d'implantation de ce type de contrôle ont montré qu'il s'agissait d'un système complexe. La technique implique en effet la persuasion permanente des participants et l'élimination des attitudes négatives.

Enfin, le système de gestion par objectifs implique, dans la mesure où ses résultats sont à long terme, le concours et la tenacité de tout le personnel concerné; on peut

croire toutefois qu'au cours des prochaines années, l'application de ce système permettra d'obtenir des décisions administratives plus cohérentes et plus effectives.

e)

Le contrôle dans le secteur para-public

Le contrôle dans le secteur para-public constitue, dans tous les pays, un problème parmi les plus importants à résoudre.

Il existe en France un grand nombre d'entreprises publiques, que l'on peut répartir en quatre grands groupes.

- a) Institutions d'administration publique, comme dans le cas de l'Université.
- b) Institutions Industrielles et commerciales au niveau national,
- c) Entreprises Nationales (Ex: l'Électricité et les Chemins de fer).
- d) Entreprises de service public (Ex: la Sécurité Sociale).

Le contrôle de ce secteur implique deux risques

1) Tout d'abord, de ne pas respecter la **personnalité de l'organisme autonome et d'exercer une tutelle stricte qui limite cette autonomie, en contrôlant ses ressources propres suffisantes.**

2) Il peut s'agir, ensuite, d'une entreprise **auto-suffisante, de dimensions telles** qu'elle ne peut faire l'objet d'un contrôle valable.

Il est difficile de nier les dangers que **présentent ces deux situations; les institutions qui ont pour fonction d'exercer le contrôle dans les diverses entreprises doivent donc:** 1) tenir compte du fait que les entreprises doivent être totalement libres d'administrer leurs propres ressources; 2) participer avec elles à l'établissement de leurs objectifs; 3) préciser si elles peuvent les aider à **obtenir leurs ressources et comment, 4) appliquer un contrôle budgétaire "progressif", 5) utiliser les techniques modernes de l'"administration par objectifs" au lieu de l'administration de procédures", 6) abandonner l'idée du "contrôle strict" et laisser chaque entreprise "[ou] son propre jeu" dans le cadre [ur]dique et particulier à chaque caso**

f)

Influence du contrôle parlementaire et du contrôle de l'opinion publique sur la fonction de contrôle administratif,

Il existe entre les organes de contrôle externe de l'administration publique, une interaction qui présente d'énormes avantages; le Parlement, le Gouvernement, la Cour des Comptes et l'opinion publique conjointement leurs efforts pour exercer un contrôle de l'administration publique qui permet ainsi, par exemple, de libérer la Cour des Comptes des pressions dont elle fait l'objet, en informant l'opinion publique par l'intermédiaire des moyens de communication courants.

II.

MEXIQUE

L'administration publique est chaque jour plus complexe en raison de la diversité des objectifs politiques qu'elle doit atteindre; cette complexité se traduit par l'existence d'une gamme de contrôles diversifiés. 1) Contrôle de la légalité des actes de l'administration publique; 2) Contrôle politique; et 3) Contrôle interne, exercé par l'appareil administratif sur sa propre activité, dans les domaines comptable, administratif, juridique et politique.

L'administration publique est donc soumise à:

a) un contrôle exercé par le Pouvoir Législatif et le Pouvoir judiciaire et,

b) un auto-contrôle macro et micro-administratif, selon qu'il s'agit du contrôle interne d'un département ou du contrôle des départements de l'exécutif dans leur ensemble par les Ministères centraux, comme par exemple le Ministère des Finances, le Ministère du Patrimoine National et le Secrétariat à la Présidence.

Tous ces types de contrôle se développent en outre sous leur trois modalités, qui se répartissent dans le temps, par référence à la prise de décision: avant (à priori); au moment de la décision (de façon concomitante) et après (à posteriori).

al

Le eontrôle de la légalité

le controle de la légalité, au Mexique, mérne s'il peut etre administratif et a priori, est surtout marqué par son caracrerre contentieux, c'est-é-dire qu'il est déclenché à l'instance de la partie lésée par un acte administratif.

Le controle concerne id la constitutionnalité et la légalité ordinaire des aetes de l'administratián.

Il existe des recours administratifs (reconsidération et révision hiérarchique) qui symbolisent le controle de la légalité que l'administratián publique exerce sur ses pro- pres actes.

Le controle de la légalité des aetes de l'administration est exercé par le pouvoir [udlclaire 'bu moyen du iugement de garantie (Habeas Corpus) et par les Tribunaux administratifs (Tribunal Fiscal du Fédération et Tribunal du Contentieux Administratif du Distriet Fédéral).

b)

ContraJe budgétaire

Le budget est un instrument de programmation et un instrument d'administration; le controle dont il fait l'objet consiste à Yé-rlfler, à partir de l'information périodique du budget des dépenses de la Féderation, s'il est conforme aux buts et aux programmes approuvés. le controle budgétaire administratif qui est à la charge du Ministere des Finances comporte trois phases: a) le controle préalable des eomptes par la Direction des Dépenses, b) le traitement et l'enregistrement des paiements dont se charge la Trésorerie de la Féderation, c) le controle des comptes, à la charge du Comptable de la Féderation.

la législation établit les normes et les critères qui concernent la formulation, l'approbation, l'exercice et le controle du budget des dépenses.

Une fois le budget approuvé, on arrive à la phese d'exercice puis de controle budgétaire. Il est indispensable (et cela est déjà mis en pratique) à ce stade, d'utiliser l'ordineteur. Divers départements interven-

ent ici: le département juridique (qui vérifie les aspects légaux des contrats et des doeuments qui engagent le Trésor); le département technique (qui se prononce sur l'opportunité des modifications el des élengissements apportés au budget); et le département d'Inspectton budgétaire (qui enregistre et vérifie l'application correcte des fonds).

Le controle budgétaire doit être en harmonie avec celui qui est exercé au sein de chaque ministère. Le Ministere des Finances se propose, pour cela, en utiJisant un système d'information intégrale, d'éviter la multiplication des controles.

el

Coordination et controle des investissements publico

On constitue, afin d'analyser les programmes d'investissement, des groupes de travail composés par des spécialistes du Ministere des Finances et du Ministere de la Présidence; ces groupes de travail établissent un dialogue avec le département qui formule une demande d'autorisation, afin de déterminer, de facon simultanée, le mono tant et la structure du programme prévu ainsi que le financement qui lui corres-pondra.

Les programmes d'investissement sont soumis au Président de la République qui les autorise par l'intermédiaire du Ministere de la Presidence. Le controle de l'exercice des investissements publics par le Ministere de la Présidence s'effectue au moyen de visites faites aux entités qui bénéficient de l'investissement et à partir des rapports périodiques qui lui parviennent; cette information, une fois analysée et évaluée permettra d'élaborer les programmes pour l'année suivante.

le Secrétariat à la Présidenee, désireux de définir une politique de dépenses à court terme et moyen terme plus rationnelle, a demandé à tous les départements de l'exécutif de lui fournir leurs programmes d'investlssements pour la période 1973-1976. On pense actuellement que la plupart des programmes de travail devront être établis à plus longue écheance, afin de rendre pos-

sible d'élaboration de perspectives économiques et sociales jusqu'en 1980.

d)

Controle des achats du Gouvernement Fédéral

Les achats gouvernementaux conditionnent, par leur ampleur, l'évolution et le développement de nombreuses activités: ils influent sur l'évolution et sur la tendance de la balance des paiements et agissent, en fonction de l'efficacité des procédures administratives, sur la croissance des institutions qui sont liées au processus de transformation économique et sociale du pays.

Origine des achats gouvernementaux — Les achats sont faits par plus de 500 organismes, et leur efficacité est liée à l'administration plus ou moins correcte des ressources destinées à l'achat de biens de consommation ou de biens d'équipement. Dans la mesure où ces ressources sont manipulées honnêtement, du point de vue administratif et efficacement, du point de vue technique, il est possible alors qu'elles soient un instrument de transformation économique et sociale du pays.

Les achats massifs doivent soutenir la recherche du pleinemploi, réduire les importations, orienter des revenus vers les secteurs marginaux et faciliter l'utilisation optimale des ressources destinées à ces effets. Le Ministère du Patrimoine National dispose à ce titre de pouvoirs légaux qui lui permettent d'obtenir les programmes annuels d'achat, de réviser les systèmes d'achat et de stockage, et de promouvoir l'unification des demandes et la création d'organismes chargés d'importer des biens de consommation et d'équipement. Ces pouvoirs sont exercés dans le seul but d'obtenir pour chaque peso dépensé, le rendement le plus élevé possible,

On procède actuellement à la consolidation des achats afin de les grouper et d'obtenir ainsi des prix et des qualités plus intéressantes grâce à un pouvoir de négociation plus important du secteur public, qui, en dernière instance, est celui qui va fixer les règles du jeu.

Il est relativement facile, pour ce qui

est des achats internes, de mener à bien une analyse des coûts. Cela est plus délicat pour les achats à l'extérieur, dans la mesure où l'on ne dispose pas de l'information relative aux marchés externes qui permettrait d'évaluer la relation coût-produit; nous sommes donc, dans ce domaine, de mauvais acheteurs, dans la mesure où nous manquons d'éléments essentiels dans la négociation.

Le Ministère du Patrimoine National s'est heurté à une résistance de la part des départements concernés, qui considèrent qu'ils doivent être responsables de la qualité et de l'efficacité de l'achat dans la mesure où ils sont responsables de leurs programmes d'action. Il est, de plus, utile de tenir compte du fait que, dans certains cas, ce type de contrôle peut modifier les objectifs et l'usage pour lesquels la marchandise est requise.

e)

Le contrôle des organismes décentralisés

Les mécanismes de contrôle des organismes décentralisés sont divers et sont placés sous la responsabilité du Ministère des Finances, du Ministère du Patrimoine National et du Ministère de la Présidence. Le contrôle du Ministère du Patrimoine National s'exerce sous la forme d'un audit (contrôle) externe, d'une supervision des programmes d'opération, de l'inspection technique et de la supervision des affermations de patrimoine.

f)

La Trésorerie Générale des finances en tant qu'organe de contrôle du pouvoir législatif

Le Congrès de l'Union dispose, lorsqu'il révise les comptes publics annuels, de l'aide de la Trésorerie Générale des Finances qui dépend de la Chambre des Députés et qui prépare le contrôle qui s'exerce sur les dépenses publiques.

Un certain nombre de projets ont été mis au point, en vue de perfectionner la Trésorerie Générale des Finances.

La procédure qui est suivie par cette Trésorerie, dans la révision des comptes publics implique aussi bien l'analyse des chiffres

présentés, que l'enveloppe des politiques à réaliser pour les investissements qui y figurent. La comparution des Secrétaires d'Etat (Ministres) et des chefs de département, et la présence des responsables des organismes décentralisés, permettent au Congrès de l'Union de bénéficier d'une information plus ample quant aux activités du secteur public et d'étudier plus à fond les secteurs publics.

Le contrôle des comptes publics implique des conséquences quant aux programmes et aux politiques qu'ils soutiennent.

9)

Contrôle politique

L'étude du contrôle politique de l'administration publique peut se décomposer en deux thèmes essentiels: le contrôle que cette administration exerce sur elle-même (Contrôle politique interne); le contrôle qui est exercé par des organes du gouvernement, des groupes ou des personnes étrangères à la hiérarchie administrative, [juridiquement liés à cette hiérarchie (comme c'est le cas du pouvoir législatif et des organes de collaboration de la population) ou sans relation juridique avec elle (comme c'est le cas pour les partis politiques) (Contrôle politique externe).

Le contrôle politique de l'administration publique découle des buts mêmes qui lui sont fixés et des sujets qu'ils touchent. Il est déterminé par un processus d'exclusion, ce qui veut dire que tout contrôle est politique s'il n'est ni juridique ni administratif (n'étre pas présente les caractéristiques formelles de ces deux catégories de contrôle).

L'administration publique exerce, de son côté, un contrôle politique sur les organes gouvernementaux, sur les groupes et sur les individus.

h)

Le contrôle au niveau de l'Etat et de la municipalité

A ce niveau, les systèmes de gouvernement se sont organisés légalement et administrativement sur le modèle du gouvernement fédéral, avec les mêmes vertus et les mêmes défauts.

Il existe une corrélation entre les fonctions administratives et de contrôle, aux différents niveaux du gouvernement. Les objectifs et les plans deviennent plus flous aux niveaux inférieurs, et les contrôles deviennent plus complexes et parfois anti-économiques.

Les différents types de contrôle, qu'il s'agisse du contrôle de la légalité, des contrôles politiques, administratifs, du contrôle des achats, des travaux, des organismes décentralisés, ou du contrôle budgétaire, se développent au niveau de l'Etat et de la municipalité.

Le contrôle administratif, exercé par les Directions administratives, implique des conséquences quant aux politiques du personnel, d'achats courants, etc.; le contrôle budgétaire, établi afin de régulariser de façon précise les sommes attribuées globalement au gouvernement de l'Etat *et joue* de la municipalité, recouvre tous les départements et concerne de façon détaillée les postes reliés à la fonction administrative.

Seuls les municipalités ou états considérés comme prospères, ont été capables de réformer leur administration et leurs systèmes de contrôle.

Les gouverneurs déléguent une partie de leurs pouvoirs aux secrétaires généraux, qui en font de même au profit des directeurs administratifs pour ce qui est des fonctions de contrôle administratif.

Le corps des conseillers municipaux exerce des fonctions administratives de contrôle qui lui permettent de rechercher une gestion efficace des services; le premier conseiller se charge du contrôle politique et se convertit parfois en contrôleur du Président Municipal.

CONCLUSION

Le contrôle perspicace et équilibré de l'administration publique doit reposer sur une politique générale qui aboutit naturellement au processus ou à l'acte susceptible d'un contrôle. On doit, à cet effet, définir et identifier les composantes du contrôle dans ses diverses manifestations, aussi bien en France qu'au Mexique.

La définition d'une politique de contrôle au niveau du gouvernement doit permettre l'instauration et le maintien d'un principe de cohérence entre les divers secteurs qui forment l'administration.

Il est indispensable, ensuite, de fixer les objectifs du contrôle dans chaque domaine d'application, à tous les niveaux en suivant les lignes essentielles de cette politique, en tenant compte non seulement de la régularité formelle des actes administratifs mais aussi et surtout de la relation entre le coût du contrôle et les bénéfices que l'on en tire et qui dépendent de la réalisation des objectifs fixes.

Le contrôle des résultats, qui n'exclut en aucune façon le contrôle a priori, devient alors le moyen le plus adéquat pour garantir la réalisation des objectifs qui ont été assignés à l'administration publique.

Le contrôle "à priori" s'avère nécessaire, mais l'on doit tout faire pour éviter qu'il ne fasse pas partie intégrante du processus de décision. Le contrôle "a posteriori" risque d'aboutir à la bureaucratie et à l'inefficacité. On peut toutefois atténuer ces inconvénients en réduisant les périodes au cours desquelles intervient le contrôle.

Le contrôle doit atteindre deux objectifs :
a) vérifier que l'appareil administratif applique bien les politiques du gouvernement
b) s'assurer que les opérations administratives se développent selon un processus logique, ce qui rend nécessaire une programmation des actions administratives. Il est indispensable, alors, de disposer d'un système d'information qui permette d'intervenir systématiquement et de façon opportune afin de corriger toute irrégularité.

Au Mexique, les contrôles dans et sur l'administration ont pour fonction, de plus, de s'attaquer à la corruption administrative; il faut signaler toutefois que, dans certains cas, ils ont aggravé cette corruption.

En France, le contrôle essaie essentiellement de garantir la régularité. Dans les cas où l'administrateur a le pouvoir d'apprécier, -pouvoir discrétionnaire- le contrôle des résultats est insuffisant.

Le contrôle de la légalité peut, lorsque la

loi ne s'adapte pas à la réalité socio-économique qu'elle doit réglementer, constituer un obstacle à la réalisation des objectifs qui ont été assignés à l'administration. Mais ce n'est pas toujours la loi elle-même qui est limitative, son interprétation souvent conservatrice, peut l'être aussi dans certains cas. Au Mexique, "l'habeas corpus" protège aussi bien l'individu que la société et garantit la légalité administrative, à la condition que le pouvoir judiciaire tienne compte, dans l'exercice de ses fonctions, de la réalité socio-économique.

Il est utile d'évaluer les procédés de contrôle qu'il utilise actuellement l'Administration Publique Mexicaine et de signaler les réformes jugées nécessaires, de la même manière, il est bon de déterminer les besoins à satisfaire avant de mettre en cours un type de contrôle.

Le contrôle est un processus dynamique qui aboutit fondamentalement à une correction qui assure la réalisation des objectifs qui ont été programmés. Les éléments complémentaires de ce processus sont les suivants. 1) L'information; 2) l'objectif (qui sert de référence); 3) la déclinaison; 4) le régulateur (appareil qui installe la correction).

Si on se réfère à l'influence des politiques sur l'administration, on ne doit pas oublier que cette administration doit lui être soumise.

Le contrôle exercé par le pouvoir législatif est absolument nécessaire, dans la mesure où il constitue un trait d'union entre le peuple et le gouvernement. Il faut, afin de faciliter l'exécution de cette fonction, garantir l'indépendance et l'autonomie du pouvoir législatif, en le dotant, à cet effet de ses propres sources d'information,

Le pouvoir législatif a cessé d'être un frein pour le pouvoir exécutif et il est devenu l'instrument moteur de la réalisation des objectifs sociaux et économiques poursuivis dans chaque pays par l'un et par l'autre de ces deux pouvoirs.

L'administrateur (l'appareil administratif) présente une résistance au changement. Il est donc essentiel de déterminer s'il doit

être neutre ou s'il doit être **politiquement engagé**.

les contrôles appliqués à l'administration publique se développent simultanément, ce qui rend délicat une distinction entre **contrôle politique et contrôle administratif**.

Sans nier l'**importance du contrôle exercé par des personnes ou des groupes étran-**

gers à l'administration, il faut reconnaître que ceux qui sont exercés par des groupes qui collaborent avec elle et par le pouvoir législatif, doivent être renforcés; on acceptera alors les risques qu'impliquent une élection pluraliste plus poussée et une participation plus marquée de l'administration dans l'Administration Publique.

LISTE DES PARTICIPANTS AU SEMINAIRE FRANCO-MEXICAIN SUR

"La Fonction de Contrôle dans l'administration publique"

Son Excellence M. XAVIER DAUFRESNE DE LA CHEVALIERE Ambassadeur de France au Mexique

M. ANDRES CASO
Chef de cabinet du Ministère des Travaux Publics

M. ADOLFO LUGO
Sous-Directeur Général chargé des Filiales CONASUPO.

M. RAMON AGUIRRE VELAZQUEZ
Département Général des Dépenses - Ministère des Finances.

M. JAVIER ALEJO
Département Général. "Fondo de Cultura Económica",

M. ROBERTO ARROYO VILLALOBOS
Analyste - Chef de projet - Direction Générale des Etudes Administratives. Ministère des Finances.

M. LEONARDO BASAVE AGUIRRE
Sous-Directeur à la décentralisation administrative - Ministère des Finances

M. GUSTAVO CORTES FUENTES
Département Général à l'Inspection des achats
Ministère du Patrimoine National.

M. JEAN COSTET
Département du Personnel
Ministère de l'Aménagement du Territoire.
Paris.

M. ALEJANDRO CARRILLO CASTRO
Département Général des Etudes Administratives - Ministère de la Présidence.

Mme. LIDIA CAMARENA ADAME
Conseiller Technique du Chef de Cabinet
Ministère des Travaux Publics.

M. MANUEL CHI RIUBI
Chef du Département Technique du Budget
Ministère des Travaux Publics.

M. JOSE CHANES NIETO
Département Général d'Organisation et Méthodes
- Département du District Fédéral.

M. FERNANDO DEL CUETO CH.
Analyste - Direction Générale des Etudes Administratives - Ministère de la Présidence.

M. FRANCIS DE BAECQUE
Conseiller d'Etat. Conseil d'Etat. Palais Royal. Paris.

M. MIGUEL DUAHLT KRAUSS
Directeur Administratif - CONASUPO.

M. GUSTAVO ESTEVA FIGUEROA
Directeur Technique - CONASUPO.

Mme. ALICIA GONZALEZ SANCHEZ
Sous-Directrice des Services d'intégration et de développement Cuautitlán Izcalli.

M. JORGE GABRIEL GARCIA ROJAS
Scus-Directeur **Juridique** - Direction **Juridique et du Gouvernement** - Département du District Fédéral.

M. LUIS GARCIA CARDENAS
Conseiller de M. le Ministre Ministere de l'Industrie et du Commerce.

M. JAVIER HARO DE ALBA
Conseiller Technique - CONASUPO.

M. HUMBERTO HIRIART
Député Fédéral au Congrès de l'Union.

M. FRANCISCO JAUFFRED MERCADO
Directeur **GénéraJ de l'engineering de systèmes** - **Minisfere des Travaux Publics.**

M. GODOLFINO H. JUAREZ MEJIA
Chef du Département - Ministere de la Présidence.

M. BERTRAND LABRUSSE
Conseiller Rédacteur à la Cour des Comptes - Cour des Comptes de France.

M. JORGE LARIS
Trésorier-Payeur Général de l'Etat de Mexico.

M. GERMAN MORT PEÑA
Sous-Directeur du Service des Finances
Gouvernement de l'Etat de Mexico.

M. EDOUARD POMMIER
Conseiller Culturel et de Coopération Scien. fifique et Technique - Ambassade de franca.

M. ALEJANDRO POSADAS ESPINOSA
Directeur d'exploitation des Filiales - CO, NASUPO.

M. JOSE ANTONIO PEREA GAVALDON
Conseiller à la Sous-Direction des Filiales -- CONASUPO.

M. OSCAR REYES RETANA MARQUES PADILLA
Chef du Département Technique des Services Externes. Ministere des Travaux Publics.

M. ROBERTO RODRIGUEZ RIVERA
Chef du service de l'organisation et des métocles - Association Mexicaine de radio et télévision, S. A. de C. V. - Chaine 13 TVA.

M. JOSE ROSOVSKY LEDESMA
Sous-Directeur auxiliaire - Direction Générale des Etudes Administratives Ministère de la Présidence.

M. RAUL REZA GARDUÑO GARCIA
Contrôleur de la Commission Fédéral d'Electricité.

M. DANIEL OCTAVIO SILVA MEDINA
Analysie - Direction Générale des Etudes Administratives -- Ministere de la Présidence.

M. ANASTASIO SALDAÑA ADAME
Chef de la section des analyses financières et du contrôle des fidéicommis et valeurs. Département des Investissements financiers - Directcn du Crédito Ministere des Finances.

M. FERNANDO SOLANA
Sous-Directeur Génénral charge de la Plaification el des Finances -- CONASUPO

M. JORGE TAMAYO
Contrôleur -- Commission Fédéral d'Elec-
tricité.

M. JORGE MARIO URDIALES M.
Sous-Directeur auxiliaire à la Dépense Pu-
blique. Ministere des Finances.

M. FRANCISCO URIOSTEGUI MIRANDA
Analysle - Direclion Générale des Eludes
Administratives - Ministere de la Prési-
dence.

M. EDMUNDO VICTORIA MASCORRO
Conselller Technique de la Direcfion des
Inveslissemens Publics.

M. ALFONSO YAÑEZ R
Sous-Directeur du service d'analyse d'explo-
itation - Direction Générale du Controle des
Organismes Décentralisés et des Entreprises
à participation de l'Etat - Ministere du Pa-
trimoine Nationa!.

INTRODUCCION

En torno a *La Función del Control en la Administración Pública*, durante el mes de febrero de 1973, se reunieron en la ciudad de Atlixco, Tlaxcala, en las instalaciones cedidas gentilmente por la Comisión Federal de Electricidad, diversos especialistas franceses y mexicanos con el fin de confrontar conceptos, experiencias y situaciones sobre dicho tema.

Este Seminario fue organizado por el Instituto Mexicano de Administración Pública, A. C., Y la Asociación Franco Mexicana de Estudios Sociales.

Con el auspicio de la Embajada de Francia en México, vinieron especialmente a esta reunión los franceses Francis de Beaucque, Consejero de Estado, Jean Costet, ingeniero en Jefe y Director de Personal y de Organización de Servicios en el Ministerio de Equipo, y Bertrand Labrusse, Consejero de la Corte de Cuentas.

En la sesión inaugural hicieron uso de la celebre el señor Xavier de la Chevalerie, Embajador de Francia en México, Lic. Andrés Caso, Presidente del Instituto Mexicano de Administración Pública, Lic. Adolfo Lugo, Presidente de la Asociación Franco Mexicana de Estudios Sociales, Lic. Ignacio Ovejero. Subsecretario de la Presidencia, atendiendo a una invitación especial que le hicieron los organizadores.

En la sesión final hablaron el Lic. Adolfo Lugo, Lic. Andrés Caso y clausuró el Sr. Lic. José López Portillo, estudioso de la ciencia administrativa y brillante administrador pú-

blico, quien como 'anfitrión' subrayó la importancia de estos encuentros y la trascendencia del tema del Control para la Administración Pública de México.

Diversas modalidades del control fueron estudiadas y se anotaron sus aplicaciones tanto en Francia como en México. Se señalaron dos funciones principales del Control: la de constatar que el aparato administrativo cumple las políticas del gobierno y la de asegurar que las operaciones administrativas se lleven a cabo dentro de un proceso correcto, para lo que se requiere la programación de las acciones administrativas.

Durante la confrontación de ideas se vio que había algunas afinidades en ciertas modalidades de la función del control entre la Administración Mexicana y la Administración Francesa. Sobre todo en lo que se refiere al control entendido como revisión e inspección.

El fruto de este tipo de encuentros, al no verse inmediatamente sus resultados, pasa la mayoría de las veces inadvertido. Su influencia en el proceso administrativo suele perderse a través del tiempo.

Sin embargo, la publicación de las ponencias presentadas en este seminario, puede servir para diversas reflexiones y es punto de partida para el establecimiento de una política general, que debe inspirar tanto el proceso administrativo; y así obtener un control inteligente que vea no sólo la regularidad formal de los procesos administrativos, sino su objetivo como instrumento del desarrollo.

EL CONTROL EN LA ADMINISTRACION

Plan general sobre su justificación, sus modalidades, sus dificultades

Dos anotaciones para introducir el tema.

1. Atención especial en el vocabulario empleado.

La palabra control ha tenido un sentido limitado en Francia, pero la noción de control ha sido influenciada, en nuestro país, por el sentido diferente que tiene esta palabra en inglés.

En francés, la etimología de la palabra "control" es: Contre-rôle, es decir, revisión de un acto por doble registro, el "rôle" siendo un documento escrito, oftc.al, redactado según fórmulas determinadas, de allí el sentido de "revisión", de "inspección".

En inglés, el sentido primero de la palabra "control" es el de "dominio" del cual deriva la noción misma de "autoridad" y secundariamente, implica también la idea de "vigilancia".

Este segundo concepto se vuelve a encontrar en francés, en expresiones tales como "control de sí mismo", "control de nacimiento".

Ejemplo actual del Metro parisense sobre el control de boletos.

2. No podemos dejar de ver la multitud de los aspectos que tiene para nosotros, en

Por: M. FRANCIS DE BAECQUE

Francia, la nación de control de la administración.

Pensamos a menudo y ante todo en los controles ejercidos por:

- el Parlamento (mediante el presupuesto, preguntas escritas u orales).
- la opinión (mediante sus diversos medios de expresión).
- los usuarios mismos (tndividuelmente, en asociaciones, mediante grupos de defensa, etc.).

Esto depende del control de la Administración y queremos limitarnos aquí al control en la Administración.

Pero estos dos aspectos influyen el uno sobre el otro,

Tres etapas del pensamiento sobre el control en la Administración francesa:

- I. Su especificidad (específicité...)
- II. La diversidad de sus formas
- III. La evolución que se manifiesta.

1.

EL CARACTER PARTICULAR DE ESTE CONTROL.

A. No existe acción eleetive sin control.

Este es cierto también para la Administración

- B. Pero la Administración conoce un control que descansa sobre bases particulares:
- por razón de las finalidades de su acción:
dominadas por la noción de servicio desinteresado pudiendo ir hasta la gratuitad; la exigencia de continuidad la búsqueda de una cierta igualdad, de donde resulta una mayor dificultad para deslindar criterios sobre eficacia de la acción
 - por razón de los medios de que dispone:
Medios financieros tomados, mas no ganados, por sus actividades; Medios jurídicos que le dan un poder de mando, de reglamentación y que le confieren, aun cuando contrata, una posición de superioridad.
De allí, riesgos de abusos que inducen a tomar precauciones particulares.
 - Por razón de sus estructuras:
Caracterizadas por la unidad del Estado, de [as cuales sacamos consecuencias sobre el terreno —por ejemplo— del estatuto de funcionarios, sino también de las exigencias de coherencia en la acción de los servicios, por el rigor jurídico que desemboca a problemas de competencia y de coordinación reglamentados por los textos, De allí, el caso extremo de un mecanismo que el control debiera estimular, pero que a menudo agrava.

11.

LA DIVERSIDAD DE SUS FORMAS.

- A. Esto se señala por la terminología: control-tutela-inspección.

Por la falta de rigor en el empleo de estos diversos términos (dar ejemplos) por la variedad de las manifestaciones de dicho control: jurídico, técnico, administrativo, financiero, control a priori, control a posteriori, control interno, control externo, control de regulari-

dad, control de oportunidad, control de actos, control de acción.

B. Prueba de clasificación.

En la administración francesa hay que distinguir actualmente;

1) La tutela

Es decir, el poder otorgado a un representante de una colectividad (en principio el Estado) de vigilar, en el límite fijado por un texto, el buen funcionamiento de otra persona [urfdice]

Esto se manifiesta en la práctica por cierto poder de animación general, por la aprobación de ciertas decisiones importantes, y puede llegar hasta un poder de sustitución de la autoridad de tutela debilitada.

2) El Control jerárquico

Ligado a la rocié de autoridad. El control jerárquico es el medio dado a toda persona habilitada para mandar, de vigilar la buena ejecución de sus instrucciones, y más generalmente, el buen funcionamiento del servicio.

Esto se manifiesta por un poder general de sustitución, de rectificación, de adaptación de la acción cotidiana, y por una revisión de los actos cumplidos, en vista de sacar las consecuencias.

3) La Inspección

Al opuesto del control jerárquico, la inspección se sitúa fuera de la jerarquía y fuera del circuito de las decisiones. La misión de inspección está puesta bajo una autoridad determinada —en principio el Ministro— y hace, por su cuenta, ya sean proposiciones generales de acondicionamiento de las estructuras o de los procedimientos, ya sean proposiciones particulares de rectificación de una situación comprometida.

Esto se manifiesta a menudo mediante inspecciones imprevistas. El inspector tiene el derecho general de examinarlo todo. La inspección se desarrolla en un marco contradictorio entre el inspector y el (inspectado), llevando al inspector a formar un juicio así como a dictar los remedios propuestos a la autoridad de la cual depende la inspección.

4) El Control financiero

Es un control de regularidad, ejercido fuera de la jerarquía y cuyas decisiones pueden ser opuestas a las autoridades que deciden.

Justificado por la preocupación del buen empleo de los fondos públicos, se manifiesta en dos niveles: se ejerce, por una parte, sobre el administrador en el momento en que éste decide de un gasto (atribución sobre tal capítulo o tal artículo, revisión, de la evaluación, respecto de las reglas de finanzas, etc...)

y por otra parte en el momento del pago de dicho gasto con el contador (existencia de crédito líquido, buena redacción del acta, revisión de la exactitud de los datos sobre el deudor, etc.)

En principio, el control financiero no puede pronunciarse sobre la oportunidad. El rechazo del controlador o del contador acarrea, ya sea el paro del procedimiento, o bien la acción de una responsabilidad diferente para el administrador.

A estos controles, que emanan de la administración dentro de sus propias estructuras, se añaden centrales confiados a instituciones de orden administrativo, más o menos autónomas, pero distintas.

a) 1. En el terreno administrativo y [vrtd.co, es el papel del "Conseil d'Etat et des Tribunaux d'Ordre Administratif".

Control ejercido por iniciativa de las "Víctimas de la Administración" sobre la legalidad de las decisiones teniendo como, sanción la anulación en el caso de probarse el abuso de poder, así como la supresión retroactiva de la medida y de sus consecuencias.

Sobre el buen funcionamiento de los servicios:

El juez no pudiendo aquí -salvo ceso excepcional- dar órdenes, la sanción no puede ser sino pecuniaria: reparación del perjuicio causado.

Es un control a posteriori.

Del "Consell d'Eret", en sus formaciones administrativas.

Control impuesto a la administración por

la constitución, la ley o los textos reglamentarias.

Controla priori, sobre la legalidad, la coherencia, la buena administración, incluso la oportunidad.

Este control se ejerce bajo la forma de aviso sin fuerza coercitiva para el Gobierno

3. Del "mediador", cargo recientemente instituido, ejercido a petición de particulares por medio de un parlamentario.

Control a posteriori, cuando los procedimientos han sido utilizados en vano y que no se trate de irregularidades, sancionables, sino de hipótesis no reglamentadas, situaciones insolubles, etc...

El mediador no tiene poder jurídico. Busca convencer y puede dar a conocer públicamente los casos en que la administración no pudo, o no supo, solucionar la dificultad.

b) En el terreno financiero:

Es la "Cour des Comptes", bajo los dos aspectos de su papel,

1. [urisdicción que [uzqa las cuentas y revisa su exactitud: control a posteriori sistemático y general que concluye con una decisión]
2. institución que revisa la gestión financiera de las administraciones.

Control a posteriori, pudiendo aplicarse sobre toda la acción de la administración pública (Estado, colectividades locales, instituciones públicas) y que desemboca en advertencias que, a veces, son reveladas públicamente.

c) En el terreno de la técnica:

Se puede hablar de Consejos generales de los grandes grupos técnicos (Minas, Puentes y Caminos, Agricultura) que tienen un papel de control a priori (sobre las instrucciones técnicas, sobre los mercados-típos, etc.) y de control a posterior; sobre el funcionamiento de los servicios.

Esto no llega nunca más allá de recomendaciones. Existen evidentemente otros organismos técnicos de control que es imposible citar en este trabajo.

ENSAYO DE APRECIACION DE CONJUNTO Y EVOLUCION ACTUAL

A. Las criticas

- 1) Primer reproche el peso administrativo.
Esto es cierto del control a priori. Es evidente que este control alarga los procedimientos (sin embargo esto no cubre todas las hipótesis) (**d.** el mediador).
- 2) Se critica también el desplazamiento de competencias que esto acarrea, de allí el desvanecimiento de las responsabilidades.

Ya no se sabe quién tomó la decisión (ej. las comunas), los controles sucesivos pueden ser contradictorios.

El riesgo grande de ver al que controla, salirse de sus límites (control de oportunidad, en especial en el control financiero).

- 3) Se subraya también la ineficacia:

Del control a priori.

Cada uno actúa para contar sobre el otro, a querer controlarlo todo, y no se controla nada.

Del control a posteriori.

Llega demasiado tarde, sanciona a una persona que ya no está en el servicio. Ej. control del Juez o de la Corte hacia los (ordonnateurs.).

No cambia nada porque a menudo los datos ya no son los mismos y deja a un lado el problema que debía de ser resuelto.

Sin embargo, y por las razones expuestas anteriormente, el control es indispensable. (Y en caso de escándalo, la opinión que critica el peso administrativo, se indigna, a posteriori, de la suscisión de control).

De allí:

B. Las tendencias actuales pueden ser sintetizadas de la manera siguiente:

- 1) lucha en contra del doble empleo de controles o la existencia de control a otros niveles que el de la decisión.

Es el trabajo de la desconcentración emprendido desde 1964.

Ejemplo: las construcciones escolares
el control de las operaciones inmobiliarias
el control financiero

- 2) limitar el control a priori en sus hipótesis y en su amplitud.

Ejemplo: - el permiso de construcción
- el control financiero
- utilización del acuerdo tácito
- procedimiento de copias

- 3) Aceitar el control a posteriori mediante los recursos modernos
gestión **información**
estudio del conjunto de resultados.

Pero esto no son más que acondicionamientos.

Reformas más fundamentales están en curso.

Se trata:

de renovar el control jerárquico por medio de la introducción del control de gestión.

Investigación de "tests" de rentabilidad R-C-B.

Contabilidad analítica

Programa de trabajo

De generalizar la noción de control de la gestión para fijar objetivos.

De allí, control del resultado tanto como de los medios.

De allí, obligación para los responsables de ampliar sus perspectivas.

Pero dos riesgos:

Quid de la coordinación

El rendimiento no debe llegar a la desaparición del sentido de servicio público.

LA FUNCION DE CONTROL EN LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA

(Presentación sintética del tema de la Delegación Mexicana)

Si se acepta que la Administración Pública constituye un sistema complejo y dinámico, se hará evidente que la función de control no se agota en una etapa aislada, ni al principio ni al final del proceso administrativo, sino que se presenta a lo largo de todo el sistema.

El sistema de la administración pública se comporta, básicamente, como un gran transformador o procesador que traduce ciertos ordenamientos o instrucciones de tipo jurídico-político en acciones específicas, retroalimentándose constantemente con la información y las demandas nuevas que le genera el medio ambiente social, económico, político y cultural que le da base y al cual debe servir.

a)

ESQUEMA SINTETICO DEL SISTEMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Observando la representación del diagrama adjunto se tendría que partir, tomando en cuenta el marco de juridicidad del Estado (A), de un conjunto de facultades (B) formalmente recogidas en la Constitución y demás leyes, por las cuales los niveles de decisión del Gobierno pueden, a nombre de

Por el Lic. ALEJANDRO CARRILLO CASTRO'

la colectividad, hacer uso de una cierta combinación de *recursos* humanos, materiales y financieros (E), a fin de cumplir determinadas funciones (D) de diverso carácter, tanto normativo, como de *fomento* y *dirección* de la vida económico-social, según sean el estadio de su desarrollo y las restricciones de su medio ambiente. Para el cumplimiento de estas funciones, se ponen en marcha las estructuras y procedimientos administrativos y las condiciones de *aptitud* y *actitud* de los recursos humanos que operan dentro del procesador (E), que constituye la administración *pública* en su sentido estricto. Los resultados que este procesador genera para el medio ambiente (acciones, bienes, servicios y normas entre otros) (F), a su vez pueden ser evaluados tanto en términos políticos, como legales, contables y programáticos. Esta evaluación resulta de comparar los resultados obtenidos con la mayor o menor satisfacción de las necesidades y las demandas del medio ambiente, o más estrictamente, con el mayor o menor cumplimiento de los objetivos y las normas que les dieron origen. Tal evaluación condiciona, en el futuro, el apoyo o la resistencia que habrán de encarar los nuevos programas del Sector Público por parte de los ciudadanos,

los grupos de presión y aún de los propios funcionarios; dependerá asimismo la ratificación o rectificación que, en su nombre, realicen periódicamente los encargados del control interno del Ejecutivo o, a través de los órganos legislativos, los encargados de representar formalmente a la voluntad popular. (G)

Por ello, no puede decirse que exista un solo tipo de control ni tampoco un único motivo para ejercer esta función dentro de las actividades de la administración pública. Puede hablarse así de un control jurídico de los actos administrativos; de uno político que tiende a medir la eficacia de los programas y de las acciones gubernamentales; de otro razonable, para evaluar la corrección, eficiencia y economía en el uso de los recursos; de otro típicamente administrativo que revisa la capacidad operativa y de ieallZ3t1ón Iostltuclonal del Sistema. Por su parte existen otros controles que tienden a asegurar la oportunidad, suficiéndola y calidad de los insumos, otros que sirven para evaluar las características de los productos y otros más, para revisar e intentar mejorar el funcionamiento interno de lo que hemos dado en llamar el "procesador" administrativo. Todos estos tipos de control se pueden presentar en su modalidad a priori, concomitante, o a posteriori, así como bajo la convención macro o microadministrativa. En esta ocasión, solamente haremos una breve mención genérica de algunos de ellos, ya que su descripción particular será objeto de análisis por otros colegas de la delegación mexicana.

B}

EL CONTROL CONSTITUCIONAL Y EL CONTROL ADMINISTRATIVO

En México, como hemos señalado, la función de control no se encuentra centralizada en ningún órgano o mecanismo administrativo específico, si bien todo control emana, originariamente, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.)

Ella declara que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo y, por lo tanto, todo poder público dimana

de éste y se instituye para su beneficio. En función de ello el pueblo elige al titular del órgano o Poder Ejecutivo y a sus representantes en el Congreso Federal, así como a los gobernadores y legisladores de los Estados y a los dirigentes municipales.

El pueblo -que por voluntad propia se ha constituido en República representativa, democrática y federal- ejerce su soberanía, básicamente, por medio de los órganos o Poderes de la Unión, integrando así un sistema de control a base de equilibrios y contrapesos, en el cual son identificables las fases legislativa, ejecutiva y judicial, propias de un Estado moderno de Derecho..

La Constitución otorga al órgano Ejecutivo, entre otras, la facultad de manejar y controlar de distintas maneras los negocios del orden administrativo de la Federación a fin de proveer en la esfera administrativa el exaelo cumplimiento de las leyes.² Pero si bien, por una parte, a la administración pública se le encarga del ejercicio de ciertos tipos de control, por la otra puede analizársela también como objeto de diversos tipos de control.

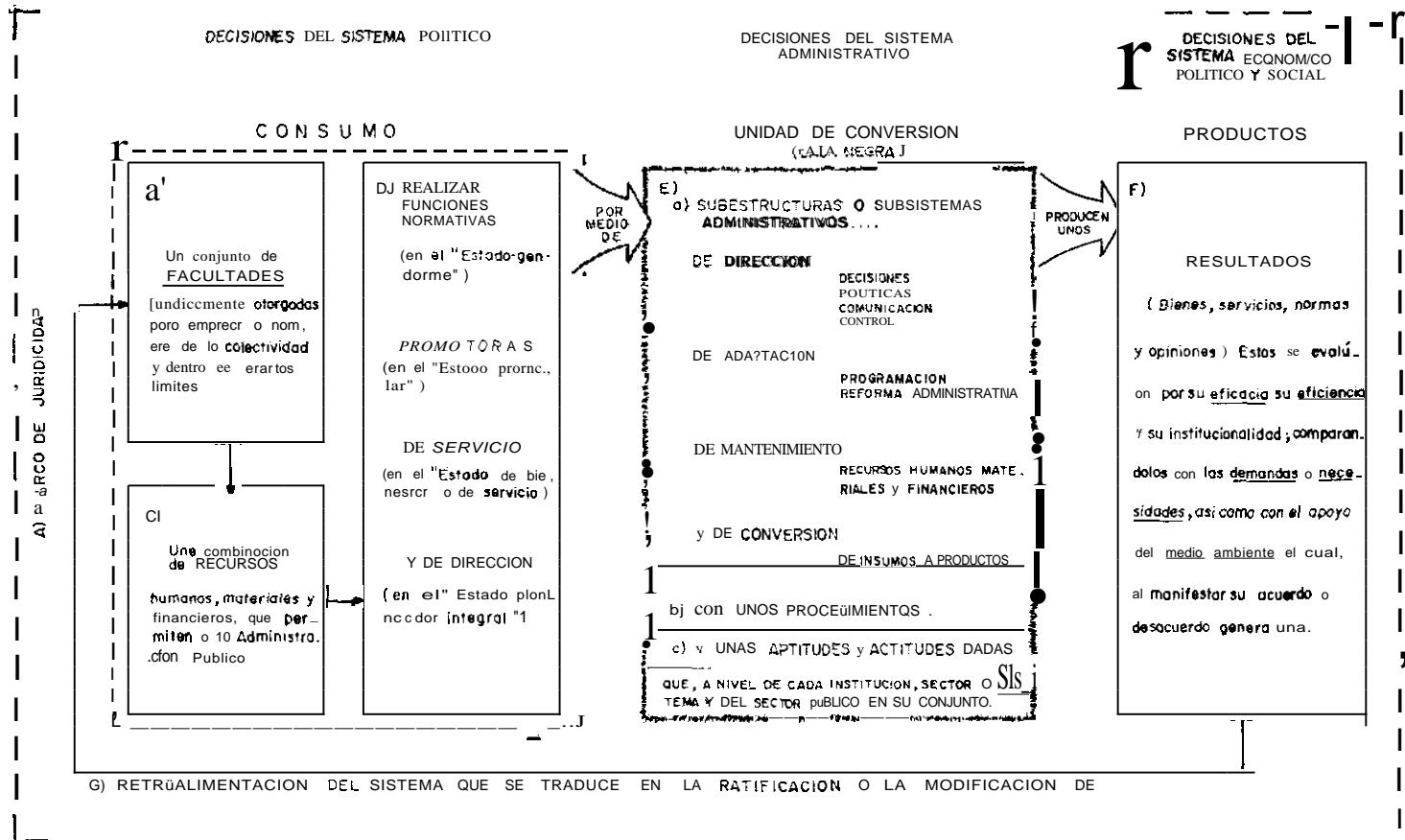
De ahí que, en una primera instancia, el órgano legislativo tiene encomendado el control político formal y el de legalidad de las actividades de los órganos Ejecutivo y Judicial. Está facultado, por decirlo así, para establecer las reglas del juego social (esto es, estudia, discute y vota las iniciativas de ley). Entre sus atribuciones está examinar, discutir y aprobar el Presupuesto del siguiente año fiscal así como decretar los recursos necesarios para cubrirlo; conocer el informe del Ejecutivo sobre el estado general que guarda la administración pública del país y, finalmente, revisar y aprobar, en su caso, la cuenta pública del año anterior, por medio de la Contaduría Mayo' de Hacienda, revisando la exactitud y justificación de los gastos, así como fijando las responsabilidades a que hubiera lugar.

Por su parte, toca al órgano o Poder Judicial vigilar que las leyes o actos de las demás autoridades se apeguen a lo estipulado

} Emitida el 5 de febrero de 1917.

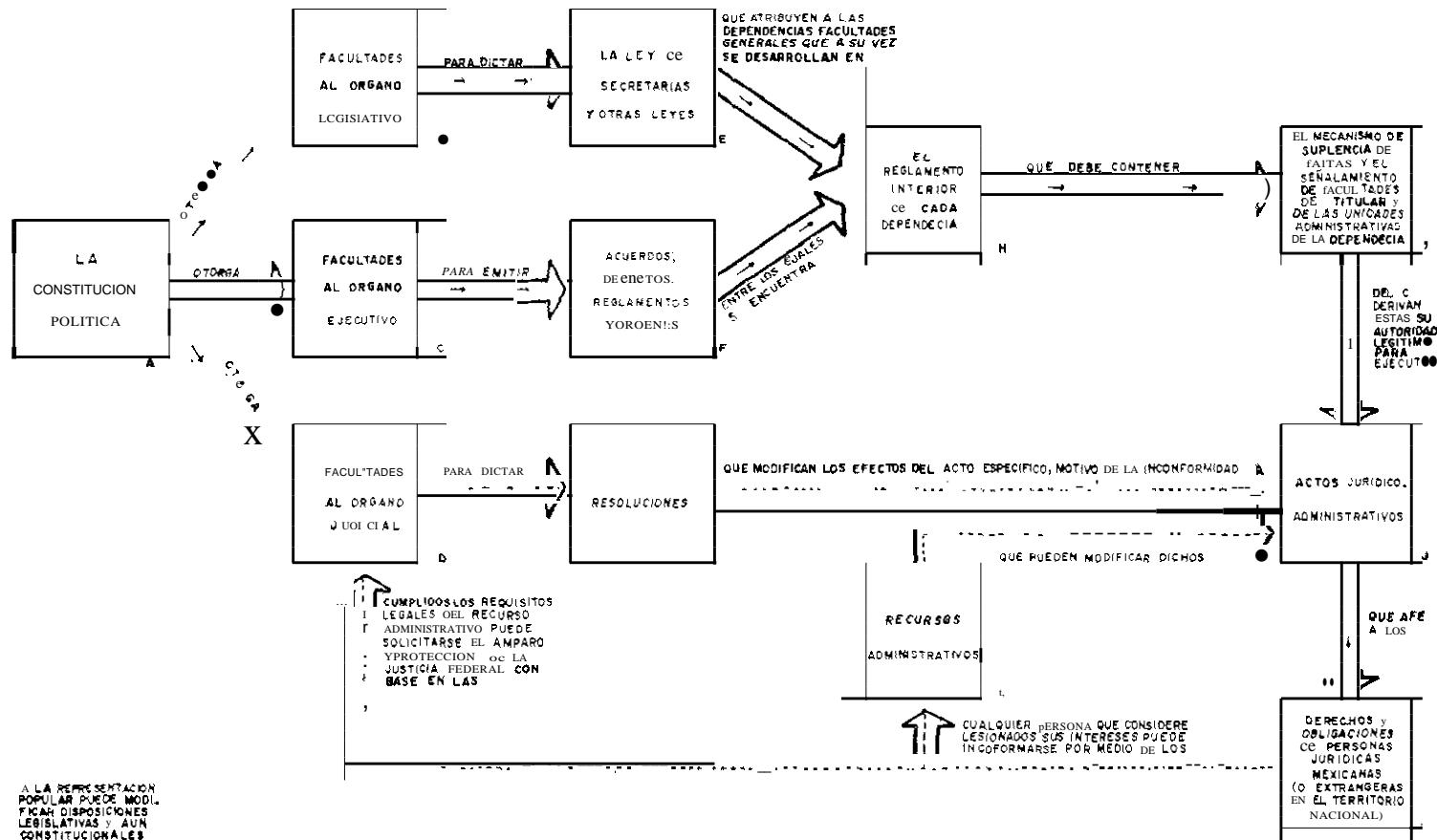
² Artículo 81, fracción I Constitucional.

ESQUEMA SINTETICO DEL SISTEMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA



EL SISTEMA DE CONTROL

ESTRUCTURA DEL SISTEMA NORMATIVO DEL ESTADO MEXICANO



lado por la Constitución y, por tanto, es el que ejerce en última instancia el control constitucional de los casos sometidos a su jurisdicción.

Visto así en términos tan amplios, el tema resulta en extremo sugerente."

El Contr. ol Administrativo propiamente dicho. Desde el punto de vista estrictamente administrativo conviene diferenciar, en primer lugar, los controles gubernamentales que se ejercen sobre diversos aspectos importantes de la cor.vivencia social, tales como la actividad económica o educativa del Estado. Estos podríamos denominarlos *sustantivos* y algunos de ellos serían el control de precios, el del comercio exterior, el de las prestaciones laborales a los empleados y trabajadores, o el del contrabando, por solo mencionar unos ejemplos,

Por otra parte, se puede hablar de un control sobre la propia Administración Pública. (que podríamos llamar *adictivo*) cuando ésta se considera a sí misma como un ente sujeto a una actividad controladora. En esta medida, se trata de un verdadero control conroíque el Ejecutivo Federal puede ejercer, bien sobre la actividad de cada una de sus entidades o bien sobre la del amplio conjunto que estas integran. Por lo general, este autocontrol se ha circunscrito histórica' mente, aparte de los aspectos meramente jurídicos, a algunos aspectos concretos de su funcionamiento, principalmente de tipo patrimonial (como las inversiones que realizan, el presupuesto que ejercen, el patrimonio que manejan, los créditos que contratan, las obras que construyen o las adquisiciones que llevan a cabo, entre otros, y que han dado origen a disposiciones jurídicas y a mecanismos administrativos muy diversos.

Conviene señalar asimismo que, entre los controles que la Administración Pública puede ejercer sobre su propio funcionamiento, se encuentra el procedimiento del recurso administrativo que, por lo menos en dos casos - el del Tribunal Fiscal de la Federación y el del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal-- llega a semejarse al típico procedimiento judicial.

C) IOS CONTROLES INTERNOS O MICROADMINISTRATIVOS EN EL AMBITO DE CADA INSTITUCION_

Por su parte, aquellos controles que se efectúan en *el interior* de cada una de las entidades públicas, tienden a cubrir diversas áreas y los órganos que la realizan pueden adscribirse a distintos niveles, según sean los objetivos particulares y el tipo de organización de cada institución gubernamental.

Así, se pueden encontrar contralorías, direcciones de control, auditorías administrativas y otras unidades internas que se encargan de vigilar la marcha financiera y administrativa global de la dependencia o institución en su conjunto. Pero también es frecuente encontrar unidades de diversas denominaciones y niveles administrativos que vigilan el funcionamiento de actividades específicas como, por ejemplo, las adquisiciones y los equipos, entre otras. Estos controles, que se llevan a cabo dentro del ámbito de una misma institución, se pueden denominar *microadministrativos* o *internos*; para diferenciarlos de los controles ejercidos por una o más dependencias del Sector Público Federal sobre los demás, y que podrían ser denominados *macroadministrativos* o *externos*.

D)

IOS CONTROLES MACROADMINISTRATIVOS DEL SECTOR PUBLICO.

los sistemas de control macroeconómico han estado fundamentalmente orientados, en la Administración Pública Mexicana, a la racionalización del gasto público. Quizá, debido a ello, el Presupuesto de Egresos y los programas de inversión-financiamiento se han convertido en los instrumentos más importantes del control con los que se cuenta actualmente.

De ahí que las funciones generales de control del Sector Público Federal se realicen, fundamentalmente, por medio de las Secretarías

³ Ver cuadro adjunto. para una posible clasificación de tipos de control. según los diversos criterios más comúnmente manejados.

tarías de Hacienda y Crédito Público, del Patrimonio Nacional y de la Presidencia, las que forman una especie de núcleo tripartita de control, fundamentado en diversos ordenamientos legales, como la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, la ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, la Ley de Inspección de Adquisiciones, la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas, entre otras.

Sin embargo, conviene advertir que las tres Secretarías de Estado mencionadas no son las únicas que tienen encomendadas tareas de control macroadministrativo en México ya que, de una u otra manera, la mayoría de las dependencias centrales del Gobierno Federal ejercen distintos controles específicos sobre otras instituciones, bien cuando participan en los consejos directivos de diversos organismos descentralizados y empresas de participación estatal, o cuando están facultadas para señalar políticas básicas, como sería el caso de los permisos de importación, por citar un ejemplo. No se deja de reconocer tampoco que existen otras instituciones, como la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros o como el Instituto Mexicano de Comercio Exterior que controlan otros aspectos específicos de las actividades del Sector Público.

Sin embargo, no viene al caso listarlos a todos por lo cual habremos de circunscribir esta presentación sinóptica del control macroadministrativo en México al que realizan estas tres dependencias, ya que, sin duda alguna, son las que ejercen los controles considerados como más importantes para la actividad general de todo el Sector Público.

al Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

1. Control Presupuestal y Contable. Esta dependencia ejerce un control presupuestal directo sobre las Secretarías y los Departamentos de Estado, así como sobre los veinticinco más importantes organismos y empresas del sector público.⁴

En las fases de negociación y formulación

definitiva del Proyecto de Presupuesto de Egresos, que el Ejecutivo envía al Poder Legislativo, esta Secretaría revisa los objetivos y metas financieros de cada una de las entidades. Posteriormente, ejerce el Presupuesto y, finalmente, elabora la Cuenta Pública Anual, que sirve de base para la evaluación de ese ejercicio.

Este último control, que es básicamente de carácter contable, lo realiza en forma centralizada a través de la Contaduría de la Federación y de sus agentes en el manejo de fondos y valores.

2. Control de los Ingresos Corrientes. Las actividades de control fiscal sobre los ingresos corrientes (principalmente tributarios) del Gobierno Federal, estuvieron durante varios años bajo la responsabilidad de la Subsecretaría de Ingresos; en 1972 se creó una nueva Subsecretaría, con tareas específicamente definidas en materia de control. De esta manera, la nueva Subsecretaría de Investigación y Ejecución Fiscal, a través de sus Direcciones de Aduanas, Registro Federal de Automóviles, Investigación sobre Impuestos Especiales y de Notificación y Ejecución Fiscal es la que fundamentalmente tiene a su cargo la vigilancia y el control fiscales.

3. Control del Crédito Público (Deuda Pública). A partir de las bases sobre las cuales el Ejecutivo puede contratar empréstitos sobre el Crédito de la Nación," corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de su Dirección General de Crédito, ejercer el control sobre los financiamientos que contratan las entidades del Sector Público Federal, tanto los procedentes del mercado nacional, como del internacional de capitales. Esta Secretaría es la principal encargada de contratar empréstitos y financiar el gasto del Gobierno Federal.

Por lo que se refiere a los de las entidades del Sector Paraestatal o Descentralizado, siempre se requiere la autorización de esta Secretaría. Esta ejerce así un control indirecto sobre la contratación del crédito externo, mediante el mecanismo que fun-

⁴ Véase lista anexa.

S Artículo 73, Fracción Constitucional.

ciona a través de las agencias financieras del Gobierno Federal, con atribuciones legales expresas sobre esta materia. Estas agencias se reducen a cinco: Banco de México, S. A., Nacional Financiera, S. A.,⁶ Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A., Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A. y Banco Nacional Agropecuario, S. A. Casi todas las demás instituciones públicas contratan sus empréstitos en el exterior, a través de estas agencias financieras.

b) Secretaría del Patrimonio Nacional.

1. *Control y Vigilancia del Patrimonio de las Entidades Gubernamentales.* Esta función se cumple estableciendo inventarios de los bienes de capital, muebles e inmuebles con que cuenta el Sector Público Federal. Este tipo de control se realiza por medio de las Direcciones de Bienes Inmuebles, de Bienes Muebles y de Catastro de la Propiedad Federal

2. *Control Operativo de los Organismos y Empresas del Sector Paraes' a'al.* Este control es ejercido por la Dirección General de Control y Vigilancia de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal y consiste, predominantemente, en vigilar la aplicación de las inversiones de estas entidades, así como el cumplimiento de los contratos de prestación de servicios profesionales que requiere el sistema de auditorías que tiene encomendado llevar a cabo. Asimismo, vigila que las auditorías se presenten oportunamente a fin de tomar las decisiones conducentes en cada caso.

El control se ejerce con base en la información proporcionada por las propias entidades su programa de operaciones, sus estados financieros e información económica diversa. Para realizar sus tareas controladoras, esta Dirección Se coordina con la de Bienes Muebles, la de Bienes Inmuebles y la de Inspección de Adquisiciones.

3. *Control de Contratos y Obras Públicas.* A través de la Dirección General de Inspección de Contratos y Obras Públicas, esta Secretaría vigila e inspecciona, conforme a la Ley, todos los contratos y obras que efectúan las distintas dependencias, así como los contratistas del Gobierno Federal. Este con-

trol es ejercido mediante el registro de las autorizaciones de inversión en obras, de los contratos, acuerdos, estimaciones, pagos, actas de terminación de obras y garantías, relacionados con las obras de construcción, instalación, conservación, reparación y demolición.

Este registro se auxilia con otro relativo al Padrón de Contratistas del Gobierno Federal y por el establecimiento de normas en materia de contratación, especificación y precios unitarios por ejecución de obras.

Vigila también la realización de los concursos para la adjudicación de los contratos. Asimismo, promueve las labores de la Comisión Técnico-Consultiva de Contratos de Obras Públicas.

4. *Control de las Adquisiciones Públicas.* La Secretaría, a través de su Dirección General de Inspección de Adquisiciones, ejerce control y vigilancia sobre los compras del Sector Público Federal, mediante un registro de proveedores y de precios de los artículos. Está asimismo facultada para establecer el procedimiento que debe observarse en las adquisiciones, para verificar las cantidades y calidades de los productos en base a lo pactado y para fijar las normas o patrones de los artículos de uso común de las dependencias públicas.

e) Secretaría de la Presidencia.

1. *Control y Coordinación de la Programación.* En virtud de sus facultades legales, esta Secretaría tiene atribuciones para compatibilizar los planes globales, regionales y sectoriales de desarrollo económico y social, los programas especiales que fije el Presidente de la República, y el plan general del gasto público, aparte de otros controles que ejerce sobre las estructuras y los sistemas administrativos y sobre la inversión de todo el Sector Público Federal.

2. *Control de la Inversión Pública Federal.*

⁶ El Control ejercido por esta Institución incluye el de la Comisión Especial de Financiamientos Externos, la que en virtud del Reglamento del Artículo IV de la ley Reformatoria de la Orgánica de la Nacional Financiera, S. A., vtece fundando dentro de su estructura desde diciembre de 1954 (Reforma a la ley Orgánica de la Nacional Financiera, S. A., del 6 de agosto de 1954).

la Dirección General de Inversiones Públicas revisa y analiza todos los proyectos que presentan las diversas dependencias del Sector Público Federal, a fin de estar en posibilidad de someterlos al Presidente de la República para su consideración y autorización, en su caso. Para llevar a cabo esta labor, se basa en el marco general de referencia que le proporcionan los programas y la política de desarrollo económico y social del sector público.

3. Control de la Reforma Administrativa. Desde principios de 1971, la Secretaría cuenta con atribuciones y mecanismos específicos para promover, coordinar y evaluar los esfuerzos de reforma administrativa de las diversas instituciones públicas, así como para promover, supervisar y, en su caso, establecer los sistemas comunes a dos o más dependencias.

d) Mecanismos Intersecretariales

Además del control macroadministrativo que cada una de estas Secretarías realiza por sí misma, se han establecido entre ellas diversos mecanismos intersecretariales a fin de coordinar las acciones que tienen encendadas y elevar la eficiencia conjunta de los controles que llevan a cabo. Entre otros, conviene anotar los siguientes:

1. Subcomisión de *Inversión-Financiamiento*. Integrada por dependencias de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Direcciones Generales de Egresos y Crédito) y de la Secretaría de la Presidencia (Direcciones Generales de Inversiones Públicas y la Coordinadora de la Programación Económica y Social), esta subcomisión ejerce, principalmente, un control técnico-financiero sobre las inversiones del sector público federal y se encarga de estructurar y supervisar el programa de inversión-financiamiento. A últimas fechas, también ha ampliado sus actividades para revisar la programación y el control del gasto corriente.

2. Comisión *Especial para el Control de Contratos y Obras Públicas*. Integrada por dependencias de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de la Presidencia y del Patrimonio Nacional. Esta Comisión ejerce un control y vigilancia sobre los contratos

y obras públicas que realicen las Secretarías y Departamentos de Estado, los Gobiernos de los Estados y Territorios Federales, así como los organismos públicos y empresas de participación estatal.

e) Pertinencia, Eficacia y Operatividad de los distintos tipos de Control.

Esta ha sido 'apenas una panorámica, a grandes rasgos, ~~de los principales tipos de~~ control que se ejercen a lo largo de todo el proceso administrativo en el sistema de la Administración Pública Mexicana.

No hemos pretendido, ni enunciar todos y cada uno de los que existen, ni tampoco emitir juicios de valor sobre la forma en que operan. No es esa la tarea que se nos ha encomendado. Con esta revisión sinóptica, sólo queremos dar pie a las presentaciones específicas de los demás participantes en este Seminario sobre diversos tipos de control existentes, así como a las discusiones abiertas que el propio Seminario propiciará, en las cuales será dable preguntarse y tratar de definir si estos controles son suficientes, si son oportunos, si operan con eficacia, si son pertinentes y si son, en fin, los más adecuados para nuestro medio.

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS,

1. Petróleos Mexicanos
2. Comisión Federal de Electricidad
3. Ferrocarriles Nacionales de México
4. Caminos y Puentes Federales de Ingenieros y Servicios Conexos.
5. Instituto Nacional del Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular
6. Lotería Nacional
7. Instituto Mexicano del Seguro Social
8. Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado
9. Compañía Nacional de Subsistencias Populares
10. Aeropuertos y Servicios Auxiliares
11. Productos Forestales Mexicanos *
12. Instituto Mexicano del Café *
- I., Ia Forestal Vicente Guerrero *

EMPRESAS:

14. Compañía de Luz y Fuerza del Centro,
S. A.
18. Ferrocarril del Pacífico, S. A.
16. Ferrocarril de Chihuahua **al** Pacífico,
S. A.
17. Ferrocarriles Unidos **del** Sureste, S. A.
18. Aeronaves de México, S. A.
- 19. Guanos y Fertilizantes de México, S. A.***
20. Constructora Nacional de Carros de Fe-
rrocarril, S. A.*
- 21. Siderúrgica Nacional, S. A.***
22. Diesel Nacional, S. A.'
23. Siderúrgica Lázaro Cárdenas (Las Tru-
chas), S. A.'
- 24. Productos Pesqueros Mexicanos, S. A.***
- 2S. Ferrocarril Sonore-Beja California, S. A.
de C. V.'

• Incorporados al presupueste, **a partir de 1973.**

EL CONTROL DE LA LEGALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Por: el Lic. JORGE GABRIEL GARcía ROJAS

persigue la administración? ¿Es posible que el control de la legalidad se extienda a organismos descentralizados, paraestatales o de tal manera influyentes en la vida social (Sindicatos-Trusts-Cartels, etc.) que impida el ejercicio de derechos particulares frente a la administración pública?

Estado de Derecho y Significación del Control de la Legalidad en México.

De acuerdo con el principio interpretativo de que ninguna autoridad debe ordenar o ejecutar acto alguno que no le esté autorizado, todo Estado de Derecho dispone de las instituciones y procedimientos necesarios para salvaguardar los derechos de los particulares, mantener dentro de sus límites constitucionales a los tres poderes y realizar un reparto congruente de las atribuciones que les corresponden.

Con esto se pretende corregir, dentro del sistema, todos aquellos actos que impliquen abuso o desvío de poder, arbitrariedad o una interpretación inadecuada de las normas jurídicas. De esta manera se erige al principio de legalidad como garantía de libertad y seguridad para los particulares y como una necesidad de congruencia y de ra-

Temática general:

legalidad ordinaria y legalidad constitucional.-El juicio de Amparo.-El juicio contencioso administrativo.-los recursos administrativos.

Efectos del control de la legalidad: anulación del acto de autoridad; restitución al agraviado en el goce del derecho vulnerada; indemnización para el particular en los casos de responsabilidad penal manifiesta.

Necesidad de establecer categorías, criterios y matices de carácter jurídico administrativo, a través de las resoluciones [urisdiccionales (jurisprudencia de carácter netamente administrativo).

El control de la legalidad como instrumento indispensable para el logro de políticas generales uniformes por medio de decisiones congruentes en el área de la administración pública.

El control de la legalidad como instrumento de entendimiento entre los particulares y la administración pública.

El control de la legalidad y la orientación e impulso de la administración: ¿Cómo evitar que el control de la legalidad contrarreste las finalidades de beneficio colectivo que

cionalidad en el ejercicio del poder, para todas las autoridades.

El principio de legalidad ha sido elevado por la Constitución Mexicana (Artículos 14 y 16) al rango de **garantía** constitucional, lo que supone que cualquier violación a la ley o a cualquier otra norma jurídica del sistema, sin importar su categoría, implica, a la vez, la violación de la garantía de legalidad, tutelada por la propia Constitución.

Medios para el Control de la Legalidad en la Administración Pública de México.

El control de la legalidad dentro de la administración pública tiene tres formas de solución en el sistema jurídico mexicano, a saber: por medio de 105 recursos administrativos, a través del juicio contencioso-administrativo y mediante el juicio de amparo.

Los recursos administrativos (de revocación, reversión, revisión, reconsideración, oposición, anulación, inconformidad, etc.), están diseminados en las leyes y reglamentos que rigen a la función administrativa en las diferentes áreas (Agraria, Salubridad Pública, población, fiscal, etc.) y tienen como **finalidad** anular, revocar o modificar el acto administrativo por no haberse ajustado a la interpretación de la ley. Estos recursos administrativos se tramitan ante la propia autoridad que cometió la presunta violación a la ley, ya sea por medio de un procedimiento sencillo en el que se escucha a la parte afectada, se le reciben las pruebas del caso y se dicta resolución, o bien, en forma de juicio, cubriendo casi todas las etapas procedimentales que son inherentes a un proceso formal (demanda, notificación a un tercero interesado si lo hay, etapa probatoria, de alegatos y resolución). Tanto en uno como en otro caso, los recursos administrativos pretenden que sea la propia autoridad infractora quien rectifique sus propios actos, en una función de **autocensura** que le asigna la ley.

Los *juicios contencioso-administrativos* persiguen la **misma** formalidad de rectificación para los actos de autoridad, sólo que las demandas son interpuestas ante un órgano jurisdiccional autónomo, (Tribunal Fiscal de la Federación y Tribunal de lo Contencioso

Administrativo del D. F.), con facultad decisoria independiente de la autoridad infractora por más que desde el punto de vista administrativo esté vinculada con él. En todo caso, corresponde a este órgano jurisdiccional llevar todas las **etapas** procesales de la reclamación hasta dictar la sentencia correspondiente, en la misma forma en que se llevan los procesos judiciales. El juicio **contencioso** tiene la ventaja de que no es la propia autoridad administrativa quien resuelve la reclamación planteada y de que, gracias a esta nueva perspectiva, es posible remover o cambiar los criterios rígidos que la tradición tiende a establecer en las distintas **áreas** de la administración pública. Además, estos juicios ofrecen la oportunidad de crear las categorías, conceptos y criterios propiamente administrativos, por medio de la jurisprudencia que crean al efecto, lo cual evita no sólo la incongruencia entre las resoluciones administrativas, sino constituye un índice estimable para la reforma de las leyes y reglamentos, en aquellos aspectos especialmente irritantes, obsoletos o innovadores que exige el cambio social.

El **juicio** de Amparo

A través del juicio de amparo, corresponde a los tribunales federales corregir cualquier Caso de ilegalidad constitucional u ordinaria que se plantea por queja del particular, ya se trate de una violación directa al texto constitucional o una violación indirecta (por haberse violado el principio de legalidad en contra de cualquier norma del sistema).

Este juicio constituye la última oportunidad que tiene el particular para hacer rectificar los actos de la administración, en caso de que la rectificación no se haya logrado por medio del recurso administrativo o del juicio contencioso.

Las finalidades que persigue el juicio de **Amparo** en México son las siguientes:

1. lograr el respeto a las garantías individuales y sociales de la *persona humana*;
2. Mantener dentro de sus límites de competencia constitucional a cada uno de los tres poderes; 3. Mantener dentro de las órbitas de sus competencias respectivas a

los poderes federales respecto de los locales, red procamente; y 4. Fijar el derecho público de la nación a través de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia y de los Tribunales Colegiados de Circuito.

El juicio de garantías, que goza de un gran prestigio y arraigo popular, es el instrumento medular para el logro del control de la legalidad en general y en especial de los actos de la administración pública, supuesto que a través de él son susceptibles de revisarse todas las determinaciones administrativas o jurisdiccionales que afectan el interés particular. No obstante, a pesar de la aparente amplitud del propio juicio de amparo, tiene las deficiencias inherentes a toda resolución jurisdiccional, a saber: 1. Sólo procede a instancia de parte agraviada; 2. Sólo procede contra actos de autoridad cualquiera que sea la naturaleza y jerarquía de las mismas; 3. El efecto de la sentencia favorable es siempre anuletorio del acto concreto que motiva la queja, lo cual, tratándose de leyes declaradas inconstitucionales, sólo evita su aplicación para el caso concreto. Además, por tratarse de un control de legalidad general e indiscriminada, no ha permitido la formación de una jurisprudencia netamente administrativa que traduzca y aclare los criterios, categorías y conceptos propiamente administrativos que exige la sociedad actual y que ya se han creado en otros sistemas jurídicos (desvío de poder, abuso de poder, arbitrariedad, distinción entre las diversas clases de discrecionalidad, exceso o defecto de ejecución etc.).

Efectos del Control de la Legalidad.

Cualquiera que sea la forma intentada para lograr el control, el efecto produce la anulación del acto de la autoridad o su modificación y la restitución al agraviado en el disfrute del derecho vulnerado.

En el sistema mexicano, aún no se han establecido los casos en que procede la reparación o indemnización en beneficio de los particulares por responsabilidad o negligencia

típicamente administrativa, fuera de los supuestos de la responsabilidad civil objetiva y penal que determinan las leyes, lo cual debe ser un paso futuro en el control de la legalidad.

Este control es un instrumento indispensable para el logro de políticas generales uniformes y decisiones congruentes, toda vez que supone los límites al poder del Estado en beneficio de los particulares, por lo que constituye un medio valioso para lograr que los fines que persigue la administración se logren de manera coordinada, evitando la duplicidad innecesaria de competencias y la contradicción entre las resoluciones de las dependencias gubernativas. De esta suerte, el propio control se convierte en un cedazo administrativo de primer orden y una garantía para evitar que en la política administrativa no se respeten las prioridades que señala la ley, y por ello sufra desvío o entorpecimiento. Por otra parte, esto último representa una labor de enlace y entendimiento entre los particulares y la administración.

Conviene preguntar, sin embargo, hasta qué punto el control de la legalidad puede contrarrestar las finalidades de beneficio colectivo que persigue la administración al contrariar algunas de sus metas, no siempre acordes con los derechos particulares tutelados por la ley.

Asimismo, serle interesante discutir la posibilidad de que el control de la legalidad se lleve a cabo no sólo en las áreas de influencia de la autoridad, sino en aquellas otras que corresponden a los organismos descentralizados, empresas de Estado operestatales, e incluso las asociaciones y grupos de tal manera influyentes de la vida social (Sindicato-Trusts, Cartels, etc.), que impiden el ejercicio de los derechos particulares frente a la administración, o bien, que influyen en esta última como fuerzas de presión que contrarían las líneas políticas centrales que le impone realizar la ley, especialmente la Constitución.

EL CONTROL DE LEGALIDAD Y DE COHERENCIA ADMINISTRATIVA

Dos temas distintos pero que se refuerzan entre ellos.

Dependen del control y también de la coordinación porque los dos se aproximan cuando se trata del control a priori.

Tienen un carácter muy diferente según se trate de control a priori, que lo más frecuente no es consultativo, y del control a posterior!, que se acompaña normalmente de una sanción. Pero existen ejemplos para estas dos reglas.

La administración francesa está sometida al derecho, pero esto no garantiza la coherencia de su funcionamiento, por una parte, los reglamentos mismos pueden no tener coherencia; por otra parte, su aplicación puede ser contradictoria: en fin, el derecho no rige toda la actividad administrativa.

Distinguimos tres aspectos de ese doble control:

Control al nivel de los lineamientos principales de la política por seguir

Control al nivel de las leyes y reglamentos

Por FRANCIS DE BAECQUE

Control al nivel de la acción Administrativa

I
AL NIVEL DE LA POLITICA POR SEGUIR

Se trata de escoger las opciones, de determinar las medidas, de estar cuidando la coherencia de las medidas y velar por su mejor inserción en un conjunto.

Como puede ser asumida esta tarea:

Al nivel de cada administración, por los directores en sus áreas de acción por el Ministro (asistido de los miembros de su gabinete o de un organismo colegial) por el Ministerio

Al nivel del Gobierno, por el consejo de Ministros y los Consejos o comités interministeriales, por el "Conseil d'Etat" (sección administrativa), con motivo de las medidas que traducen la política (nivel de los textos analizados en el año); por el Comisariado de la Planificación para todo lo que toca al desarrollo económico

y social; por la Dirección del Presupuesto que traduce el control de coherencia; para el Plan, con varios años de adelanto.

Pero puede sufrir rectificaciones posteriores, Existen también procedimientos organizados para ello (las direccionales del plan), o bien órganos creados con este fin (para seguir las obras de reforma, por ejemplo).

JL

AL NIVEL DE LAS LEYES Y DEL REGLAMENTO

a) Para la Ley, se trata no de su adopción, sino de su elaboración, en la medida en que esto incumbe al Gobierno.

El control es a priori. Es ejercido por el Consejo de Ministros, por el servicio legislativo del Secretariado General del Gobierno y por el "Conseil d'Etat", Este último hace respetar la constitución y también el reparto de las disposiciones entre el legislativo y el reglamentario.

(Recordatorio: control a posteriori por el Consejo Constitucional en algunos casos limitados)

b) Para los reglamentos, el control es,

- Ya sea a priori:

Conseil d'Etat.

Servicio legislativo del Secretariado General (en relación con el Diario Oficial).

A veces, en los Ministerios, un servicio jurídico.

Extensión de dicho control:

Ej. "Conseil d'Etat"-legalidad

- coherencia general
- buena administración
- oportunidad

Esta coherencia está asegurada además por un organismo enterado de todas las medidas.

Ej. — circunscripción administrativa

- derogación al estatuto del funcionario
- organización de los Ministerios, etc. ,

Sea a posteriori:

"Conseil d'Etat"

anulación por abuso de poder de reglamentos ilegales, a petición de un interesado

- Excepción de ilegalidad.

Deberá ser solicitado de oficio por el juez (saisi) de un litigio.

III

AL NIVEL DE LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA

a) En este caso el control a priori es la excepción.

Cada responsable deberá obrar según su criterio del derecho y del hecho.

Pero existen excepciones:
el caso de los mercados. . .

- el caso de las operaciones inmobiliarias
- la determinación del monto del Impuesto.

Existen también procedimientos que pueden acarrear una modificación de las competencias:

Ejemplo: Permiso de construcción
Expropiación

Casos particulares de medidas individuales tomadas por el . . . en el "Conseil d'Etat"

- cambio de nombre
- reconocimiento de utilidad pública
- pérdida de la nacionalidad francesa. etc.

Caso límite del "Avis conforme",
ciertos casos de declaración de utilidad pública.

ciertos casos de pérdida de nacionalidad.
incapacidad de ejercer una función pública.

b) El control a posteriori; está ampliamente abierto.

Toda decisión depende del control de la legalidad. Poder de control del juez adrn! nistrativo (Tribunal Administrativo o "Conseil d'Etat").

Control normal:

Completo (una construcción que modifica un sitio).

Sumario (salud-consejo de revisión)

Hecho materialmente inexacto

Error manifiesto de apreciación

Desviación de poder.

Control de hecho, imposible, a la base.

Jurado: Nivel de una sanción. Sanción de ilegalidad. Anulación de acta.

Caso particular: Actas del Gobierno.

Todo acto administrativo **erróneo** puede provocar el derecho a reparación.

Reparación, en principio, en efectivo.

No hay orden del juez a la administración.

Caso particular, en algunos casos el juez puede modificar la acción administrativa.

Ejemplo: en materia fiscal

en materia de pensiones

en materia de elecciones (salvo elecciones a nivel nacional)

Conclusi6n:

A menudo control a priori y control a posteriori se refuerzan (ej. "Conseil d'Etat").

Importancia cuantitativa de los recursos ante los tribunales administrativos (decenas de miles por año).

Respeto de la administración hacia las decisiones de justicia (salvo raras excepciones).

Tardanza exagerada en las decisiones.

LA FUNCION DE CONTROL EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

El control presupuestal

Agradezco a la Asociación Franco Mexicana de Estudios Sociales y al Instituto de Administración Pública la amable invitación que se sirvieron extendernos para participar en este Seminario, que propiciará un valioso intercambio de experiencias sobre temas que a todos nos interesan.

Nuestra intervención se limitará a exponer de una manera breve y sintética 'algunos antecedentes, objetivos y aspectos de la mecánica en materia de control presupuestal, referida especialmente al ámbito en el cual nos desenvolveremos, es decir la Secretaría de Hacienda y en especial la Dirección de Egresos.'

Participarán en esta intervención además de un servidor, los licenciados Víctor Varela y Jorge Mario Urdiales, Subdirectores de Egresos.

Conjuntamente trataremos de responder a las preguntas que se nos hagan respecto a esta intervención u otros temas.

Sin pretender en modo alguno, entrar en campos en los cuales ustedes son expertos, podemos convenir en que la Administración Pública es la racionalización del esfuerzo cooperativo mediante la planificación, orga-

Por el C. P. RAMÓN AGUIRRE

nización, integración, dirección y control para alcanzar los objetivos y metas gubernamentales con la mayor eficiencia.

Dentro de este agrupamiento de funciones generales de la Administración Pública podemos aceptar que el control, última de las funciones del proceso administrativo, consiste en vigilar, mediante verificaciones periódicas, si las actividades se realizan conforme al plan adoptado.

El control, como ustedes saben, incluye el establecimiento de normas, motivación del individuo para alcanzarlas, comparación de los resultados obtenidos con dichas normas y la acción correctiva necesaria cuando las acciones se desvían del plan.

De acuerdo con algunos tratadistas, el presupuesto no es un mecanismo aislado y ajeno al funcionamiento de la economía, sino, por el contrario, un instrumento de política, en tanto expresa actos concretos, metas, decisiones gubernamentales y organismos que tienen que realizarlo. Es pues un instrumento de planificación y un instrumento de Administración, esto último en cuanto debe realizar acciones específicas para coordinar, ejecutar y controlar los planes y programas.

Más específicamente, el control presupues-

tal gubernamental es el análisis que se hace con base en la información periódica del Presupuesto de Egresos de la Federación, a través de comparaciones que se efectúan con objeto de detectar si se cumplieron o no las metas propuestas.

Conforme a las definiciones de Naciones Unidas, el control presupuestal tiene tres fases perfectamente definidas y separadas entre sí:

a) Examen y aprobación de los gastos propuestos para comprobar si son adecuados, si las obligaciones pueden contraerse legalmente, y si existe asignación presupuestal para tal objeto. A esta función se le llama preauditoría de cuentas y la realiza, en el caso de México, la Dirección de Egresos.

b) La función denominada de transacciones y contabilidad, que consiste en la dirección y registro de los pagos que efectúe el Tesoro y que en México desempeña, precisamente, la Tesorería de la Federación.

c) La función llamada de auditoría de cuentas en la cual se examinan y verifican las transacciones una vez realizadas y las cuentas correspondientes. Esta función la realiza la Contaduría de la Federación.

De acuerdo con los principios aceptados generalmente, esas tres funciones, aunque separadas entre sí, dependen de un sólo órgano, en este caso la Secretaría de Hacienda

En el curso de esta intervención vamos a referirnos marginalmente a las dos últimas funciones y trataremos de abundar un poco más en la primera de ellas; es decir, la que corresponde a las atribuciones que tiene la Dirección de Egresos para examinar, verificar y controlar los gastos aprobados.

Unicamente para enmarcar la base legal que determina la actividad de la Secretaría de Hacienda, podemos referirnos a disposiciones constitucionales al respecto como son: El artículo 126, el que expresa "que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por ley posterior".

El artículo 6º de la ley de Secretarías y Departamentos de Estado que señala las atribuciones que en materia presupuestal

tiene la Secretaría de Hacienda, especialmente las fracciones V y VI; VII Y IX.

También debemos de mencionar la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, el decreto aprobatorio del propio Presupuesto, el Reglamento de la ley Orgánica, el Instructivo para la formulación y aplicación del Presupuesto, diversos acuerdos presidenciales y circulares que se han venido expediendo durante el transcurso del tiempo y que establecen normas y criterios relativos a la formulación, ejercicio y control del Presupuesto de Egresos.

La estructura del proceso presupuestario comprende diversas fases que van desde el momento de su gestación programática y financiera y la formulación; hasta la ejecución, control y evaluación de lo proyectado.

I

EL PROCESO PRESUPUESTARIO

Este proceso se divide en las etapas de: formulación, discusión y aprobación y, finalmente la de ejecución y control, las cuales describiremos de la forma siguiente:

1. *Formulación*. Es la etapa presupuestaria durante la cual el Poder Ejecutivo recoge, a través de un proceso sistemático previamente establecido, los antecedentes necesarios, fija las pautas de acción y elabora la estructura definitiva del proyecto de presupuesto, para posteriormente, hacerlo llegar al Poder legislativo.

La preparación de los antecedentes presupuestales es función de la Dirección General de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y comprende los aspectos siguientes:

a) Estudio Preliminar

En el mes de agosto se elabora en la Oficina del Presupuesto (Dirección General de Egresos) un estudio preliminar tendiente a estimar, con base en el gasto efectuado hasta el 31 de julio, su probable magnitud para el año siguiente.

b) *Anteproyecto de Presupuesto*

En el mes de agosto se solicita por escrito, a cada una de las dependencias que se encargarán de la ejecución del gasto, su Ante-

proyecto de Presupuesto, mismo que debe ser presentado a la Secretaría de Hacienda a más tardar el 15 de octubre.

En lo referente a los anteproyectos de las entidades descentralizadas; debido a que el control que se ejerce sobre ellas es de tipo global, incluyendo tanto ingresos como gastos, deben someterse a consideración de la Secretaría de Hacienda antes del 31 de agosto, para contar con el tiempo necesario para su examen y análisis.

e) *Análisis de los Anfeproyectos*

Una vez recibidos 105 anteproyectos de presupuesto, se inicia el análisis de cada una de las 10,000 partidas que aproximadamente contiene el Presupuesto del Gobierno Federal. El análisis de dichas partidas se fundamenta básicamente en las necesidades de los Ramos y la capacidad de gasto que han tenido en el pasado. Con las dependencias responsables de cada presupuesto se aclaran las proposiciones que no concuerdan con el criterio sustentado por la Secretaría de Hacienda, y se juzgan de igual manera las peticiones que pueden ser justificadas, así como las que se hubieran omitido en el anteproyecto.

d) *Tratamiento de las inversiones*

Las proposiciones correspondientes a la inversión pública, se presentan a la Secretaría de la Presidencia, quien a través de la Dirección de Inversiones Públicas, las juzga en detalle y justificación, de acuerdo con las disposiciones legales, antes del 31 de agosto.

La Secretaría de la Presidencia, en consulta con la Secretaría de Hacienda determina el nivel global del programa de Inversiones del sector público para el año siguiente, y la asignación tentativa para cada entidad inversora.

La Secretaría de la Presidencia justifica la conveniencia y la prioridad de las inversiones.

e) *Proyecto de Presupuesto*

Con el procedimiento descrito, se formula el Proyecto de Presupuesto de Egresos para el año siguiente conjuntamente con la Exposición de Motivos que lo sustenta y la Iniciativa de Decreto que lo regulará, sorteñién-

dolo de esta forma a la consideración del Sr. Presidente de la República.

Con las modificaciones que procedan, se prepara el documento final que presenta el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados, lo cual debe ocurrir, en los términos de las disposiciones legales, antes del día 15 de diciembre, sin embargo actualmente se pretende presentarlo con anterioridad a esa fecha, a efecto de que el Poder Legislativo disponga de mayor tiempo que le permita estudiar en forma más completa la estructura e intención del programa de acción que presenta el Ejecutivo para el siguiente ejercicio fiscal.

En México esta labor de preparación del Proyecto de Presupuesto está encomendada a la Dirección General de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

2. Discusión y aprobación. Se denomina así a la fase en que el Poder Legislativo procede a revisar, discutir, proponer modificaciones y finalmente, aprobar el Proyecto de Presupuesto planteado por el Poder Ejecutivo.

En nuestro país, esa tarea es desarrollada por la Cámara de Diputados, quien se vale del servicio de comisiones especiales que analizan los diversos sectores del Presupuesto.

CONTROL y EJERCICIO PRESUPUESTAL

Aprobado el Presupuesto, se abre el registro de las asignaciones presupuestales a nivel de ramos, capítulos, conceptos y partidas presupuestales, con cargo al cual se harán las afectaciones correspondientes. Este proceso está totalmente mecanizado, lo cual permite una gran agilidad y prontitud para conocer diariamente los movimientos presupuestales.

Las dependencias, con la copia de los listados de partidas, inician el proceso del ejercicio presupuestal mediante la expedición de órdenes de pago, que es el documento básico que nos permite distribuir los recursos y calendarizar su compromiso. Utilizan, esencialmente, otros documentos que también afectan el presupuesto entre los que destacan los avisos de pago y las autorizaciones de cargo.

Las órdenes de pago y otros documentos

(contratos y pedidos) se presentan al Departamento de Control y Vigilancia para su revisión y verificación. Este proceso consiste en constatar la existencia de partida presupuestal y disponibilidad de saldos con base en la información que diariamente produce el Centro de Cómputo. También se verifica que el concepto del gasto sea 'adecuado a la partida presupuestal que consigna, que la erogación se apegue a disposiciones legales (por ejemplo, autorizaciones previas de Patrimonio Nacional, de Presidencia, de la Secretaría de Industria y Comercio); se cotejan las firmas de funcionarios autorizados para expedir estos documentos, etc.

Satisfecho este paso, se codifica, perfora y revisa la documentación y se envía al Centro de Cómputo. Este Centro produce una serie de listados, dentro de los cuales cabe mencionar el de aceptación o rechazo de documentos.

Aceptado el documento, se remite para su aprobación por las autoridades correspondientes de la Dirección General de Egresos y se envía a la Tesorería de la Federación quien, a su vez, lo remite a cada Pagaduría para su liquidación a los beneficiarios.

Esta es la estructura básica del control presupuestal, su esquema de funcionamiento es bastante sencillo aunque la diversidad de documentos y el gran número de asuntos que tienen que resolverse en pocas horas, hacen que a veces el trámite de los mismos se convierta en una carga pesada para ciertas áreas. De acuerdo con las funciones internas de la Dirección de Egresos, hemos establecido algunos controles auxiliares; por ejemplo:

El Departamento Jurídico verifica los aspectos legales de los contratos y los documentos que comprometan al Erario. Asimismo, registra y determina la compatibilidad de dos o más empleos para una misma persona.

El Departamento Técnico, cuya importante función en la evaluación y formulación del Presupuesto ha quedado consignada en la parte a la que se refiere el Lic. Varela, opina sobre la procedencia de las modificaciones y ampliaciones al Presupuesto, las

que se otorgan de conformidad con los recursos disponibles. Asimismo, revisa ciertos aspectos del ejercicio. Como son: las compensaciones por servicios personales, los gastos indirectos de obra, las cuentas por liquidar por estimaciones de obra ejecutada y la afectación presupuestal de los impuestos que causan las importaciones de las dependencias del Gobierno Federal.

El Departamento de Inspección Presupuestal, por su parte, registra el monto, destino y beneficiarios de los subsidios que otorga la Federación para, posteriormente, verificar la correcta aplicación de los subsidios.

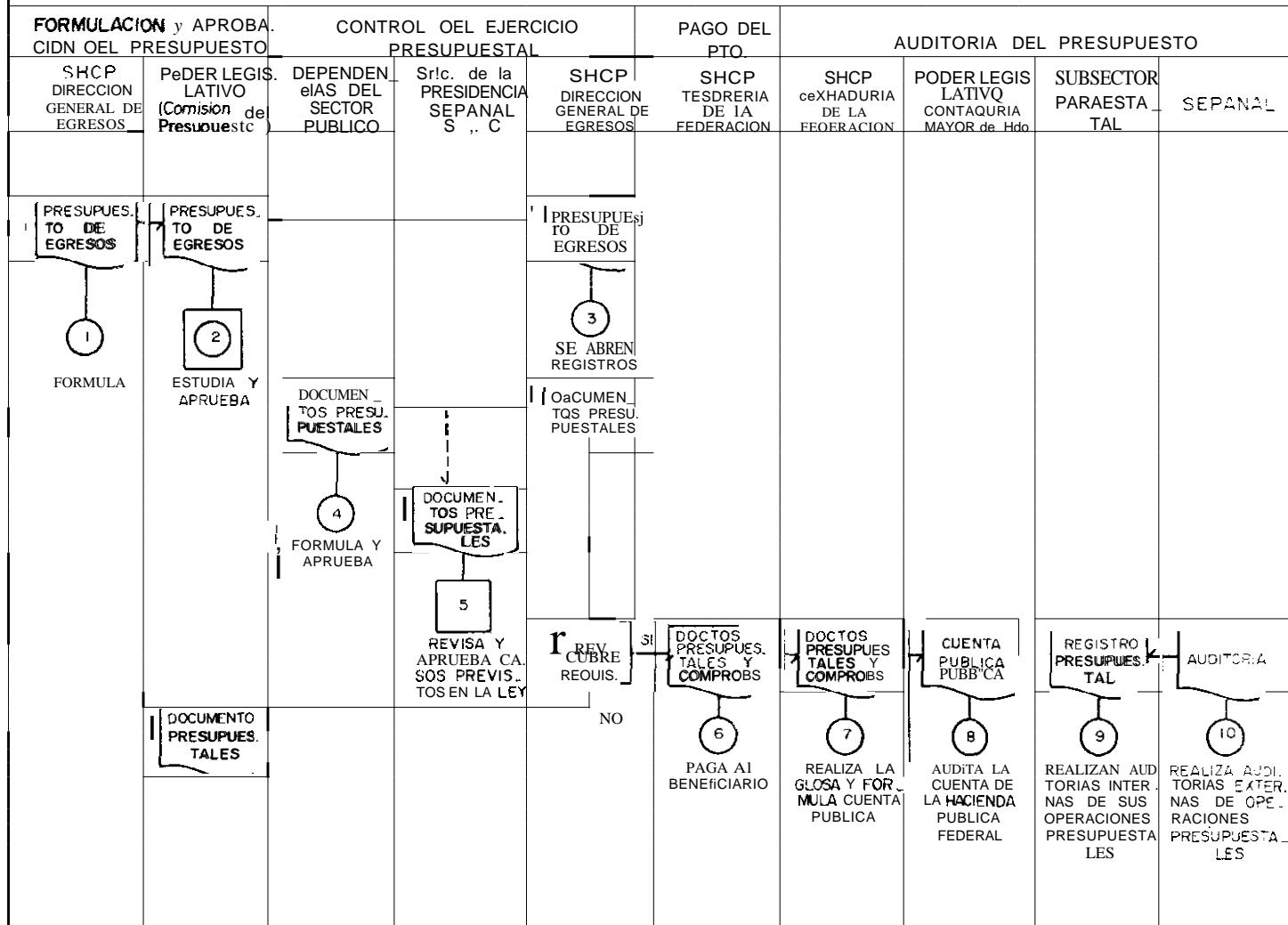
La mecanización del ejercicio y control presupuestal está permitiendo conocer con la periodicidad que se requiere las asignaciones presupuestales modificadas, comprometidas, ejercidas, por ejercer y pagadas. Este último dato, obtenido a través de la información que recibe la Tesorería de la Federación de las Pagadurías que existen en toda la República, será un instrumento valioso para evaluar el efecto del gasto público sobre la economía nacional. Posteriormente se podrán hacer análisis respecto a la distribución geográfica real del gasto público.

Los controles establecidos en otras dependencias, como las Secretarías del Patrimonio Nacional, de la Presidencia y la de Industria y Comercio, en la medida en que se conjunten con el control presupuestal que estamos estableciendo, permitirán el cruzamiento de información para detectar el avance físico y financiero del Presupuesto del Sector Público.

Estamos conscientes de que la dinámica en el ejercicio del Presupuesto obliga a cambios frecuentes en los métodos de control. Es un proceso continuo de revisión y mejoramiento de los procedimientos establecidos.

La Secretaría de Hacienda está tratando de establecer lo que se ha denominado el Sistema Integral de Información, que nos permitirá gran flexibilidad en la oportunidad de las cifras, que servirán de base para la evaluación del gasto realizado y retroalimenten la toma de decisiones respecto al Presupuesto.

DIAGRAMA DEL CICLO PRESUPUESTAL



ANEXO

LA ESTRUCTURA PRESUPUESTAL

En nuestro país la estructura presupuestal tiene por objeto resolver las siguientes necesidades de acuerdo a lo estipulado por el Instructivo para la formulación del Presupuesto de Egresos de la Federación.

a) De *orden contable*. A efecto de establecer un sistema de control previo y administrativo de los gastos públicos; así como para satisfacer las necesidades de la contabilidad de la Hacienda Pública Federal. La clasificación por Ramos y Unidades presupuestales o administrativas, permite por sí sola la estadística presupuestal, base de estudios para determinar los gastos indispensables para la reorganización o establecimiento de nuevos servicios o actividades; los costos comparativos de funciones o servicios análogos y lograr el mejor empleo de los recursos del erario.

b) De *orden económico*. A fin de conocer el efecto del gasto público en la actividad económica del país, se adopta una clasificación con base en los capítulos del Presupuesto, según la naturaleza de la erogación, en gastos corrientes o de capital, que sufraga directamente el Gobierno Federal y de transferencia de ambos a otros sectores públicos o privados. Además esta clasificación permite emplear el gasto público como instrumento activo de política fiscal, para como pensar tendencias o efectos inflacionarios o deflacionarios y para fomentar el desarrollo económico del país.

c) Por *objeto* del gasto. Con el fin de obtener costos globales de la demanda total del Gobierno Federal, en bienes o servicios homogéneos, por Ramos, indispensables para el funcionamiento de la administración pública o para la prestación de servicios públicos tradicionales. Esta clasificación con base en los conceptos, permite al Estado regular y equilibrar la intensidad de su demanda en bienes o servicios, para no provocar, cuando se crea prudente, alzas injustificadas y transitorias de precios, con el perjuicio consiguiente para el erario o para la economía nacional.

d) De *orden funcional*. Esta clasificación no afecta el manejo material de las partidas, ni su orden de colocación dentro de la estructura presupuestal de cada Ramo, y, en consecuencia, no se refleja en las cuentas de la Hacienda Pública. Su objeto es informativo por actividades del Estado y para planeación funcional-económica y su aplicación es totalmente independiente de las clasificaciones por Ramos, Capítulos y Conceptos.

La clasificación que se comenta agrupa los recursos presupuestales por actividades o funciones homogéneas del Estado, con lo cual se logra estructurar el programa financiero trazado por el Ejecutivo para un ejercicio fiscal. A su vez, permite conocer y criticar el destino que se proyecta dar a los fondos de la Hacienda Pública y facilita al Gobierno Federal la coordinación de sus diferentes actividades y el fomento equilibrado de los distintos sectores económicos.

CLASIFICACIONES

Dentro de la actual técnica presupuestaria, se han establecido diferentes clasificaciones, todas ellas tendientes a obtener un control del gasto del Gobierno Federal que permita un mejor ordenamiento y proporcione la mejor información posible al respecto. A continuación se describen dichas clasificaciones:

1)

Clasificación Administrativa:

Esta se efectúa mediante la determinación de "Ramos" o entidades que ejecutarán directamente el gasto y consta de las siguientes agrupaciones generales: Poder Legislativo, Poder Judicial, Poder Ejecutivo, dividido en todas las Secretarías y Departamentos de Estado, Inversiones, Erogaciones Adicionales, Deuda Pública y Erogaciones Adicionales de los Organismos Descentralizados y Empresas propiedad del Gobierno Federal, así como el Departamento del Distrito Federal y los Territorios.

Como ya se indicó, cada una de las Dependencias Gubernamentales se encarga de ejercer su presupuesto, excepto por lo que

se refiere a los Ramos de Inversiones, Erogaciones Adicionales y Deuda Pública, los cuales son manejados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en función de que su naturaleza no es inherente a alguna dependencia en especial sino que, a través de ellos se traza la política económica y financiera de gasto del Gobierno Federal.

2)

Clasificación eeenemree:

Una vez definido "quien" gasta el dinero, se indica "en qué" se gastará; para este fin se usa *de la clasificación económica por "Capítulos" de Presupuesto* y, como más adelante se explica, de la clasificación por Objeto del Gasto, basada en los "Conceptos Presupuestales".

La clasificación económica exhibe las erogaciones a través de los siguientes capítulos:

Gasto Corriente

Servicios Personales

Compra de Bienes para Administración

Servicios Generales

Intereses y Gastos de la Deuda

Transferencias Corrientes

Erogaciones Especiales

Gasto de Capital

Adquisición de Bienes para Fomento y Conservación

Obras Públicas y Construcciones

Inversiones Financieras

Transferencias para Inversión

Amortización de Deuda

3)

Clasificación por objeto del Gasto:

Esta división representa un detalle mayor de la anteriormente mencionada, a base de "conceptos" y a su vez, se desglosa en la última unidad indicativa del gasto que es la "partida presupuestal".

A continuación se enumeran los conceptos:

1000. Servicios Personales

1100. Sueldos, salarios y otras remuneraciones ordinarias.

1200. Remuneraciones complementarias y eventuales.

2000. Compra de Bienes para Administración

2100. Materias primas y materiales
2200. Lubricantes y combustibles
2300. Equipo y herramientas

3000. Servicios Generales

3100. Alquileres y energía eléctrica
3200. Comunicaciones y transportes
3300. Servicios financieros
3400. Difusión e información
3500. Otros servicios

4000. Transferencias

4100. Subvenciones y subsidios al consumo
4200. Subvenciones y subsidios para inversión
4300. Ayudas culturales y sociales
4400. Pagos de seguridad social
4500. Otras transferencias
4600. Pagos de seguridad social para inversiones

5000. Adquisición de Bienes para Fomento y Conservación

5100. Materias primas y materiales
5200. Equipo, maquinaria, vehículos y refacciones
5300. Conservación y reparaciones

6000. Obras Públicas y Construcciones

6100. Pagos al factor trabajo
6200. Adquisiciones de materias primas y otros materiales
6300. Adquisiciones de equipo, herramientas, maquinaria y vehículos
6400. Servicios generales

6500. Gastos de previsión social
6600. Conservación de obras y reconstrucciones
6700. Obras

7000. Inversiones Financieras

7100. Adquisición de bienes inmuebles.
7200. Fideicomisos para créditos
7300. Fideicomisos para inversiones
7400. Diversas inversiones

8000. Erogaciones Especiales

8100. Erogaciones condicionadas
8200. Erogaciones suplementarias

9000. Canceraciones de Pasivo

- 9100. Deuda Pública Consolidada
- 9200. Deuda Pública Flotante

Como se verá más adelante, estas dos últimas clasificaciones propician el análisis efectivo del gasto público, ya que permiten determinar el gasto corriente o de operación y el gasto de capital, así como la amortización de la Deuda Pública, su utilidad resulta obvia en la determinación del impacto de los gastos en la actividad económica del país.

4)

Clasificación funcional:

Esta consiste en la separación de las erogaciones del Gobierno Federal de acuerdo con las actividades o funciones esenciales de éste, en los siguientes grupos y subgrupos, en los que se comprenden las erogaciones de toda clase que tienden a llenar un mismo fin o sufragar el costo de una actividad concreta y específica:

10. Comunicaciones y Transportes

- 11 Carreteras
- 12 Ferrocarriles
- 13 Obras Marítimas
- 14 Aeropuertos
- 15 Correos
- 16 Telégrafos
- 17 Telecomunicaciones
- 18 Servicios Generales

20. Fomento y Conservación de Recursos Naturales Renovables

- 21 Fomento Agrícola
- 22 Fomento Ganadero
- 23 Fomento Avícola
- 24 Fomento Forestal
- 25 Riego
- 26 Colonización y Reparto Agrario
- 27 Otros Conceptos

30. Fomento, Promoción y Reglamentación Industrial y Comercial

- 31 Apoyo a Empresas Comerciales
- 32 Apoyo a Empresas Industriales
- 33 Promoción y Reglamentación del Comercio e Industria
- 34 Energía Eléctrica
- 35 Turismo
- 36 Otros Gastos de Fomento

40. Servicios Educativos y Culturales

- 41 Educación Preescolar
- 42 Enseñanza Primaria
- 43 Segunda Enseñanza
- 44 Enseñanza Normal
- 45 Universidades, Escuelas e Institutos de Enseñanzas Técnicas, Profesional y Cultural
- 46 Otras Enseñanzas
- 47 Servicios de Bibliotecas, Hemerotecas y Museos
- 48 Construcciones y Conservaciones Escolares
- 49 Otros Servicios

50. Salubridad, Servicios Asistenciales y Hospitalarios

- 51 Salubridad, Asistencia Médica y Servicios Hospitalarios
- 52 Construcciones Hospitalarias
- 53 Maternidades y Asistencia Infantil
- 54 Asistencia Social
- 55 Diversos Servicios Complementarios

60. Bienestar y Seguridad Social

- 61 Servicios Médicos a Empleados Públicos
- 62 Otros Servicios a Empleados Públicos
- 63 Pensiones y Jubilaciones
- 64 Contribución Estatal al Seguro Social
- 65 Ayudas a Núcleos Indígenas
- 66 Otros Gastos Sociales

70. Ejército, Armada y Servicios Militares

- 71 Haberes y Otras Remuneraciones
- 72 Servicios Médicos y Hospitalarios
- 73 Servicios Educativos y Sociales
- 74 Pensiones y Jubilaciones
- 75 Gastos de Mantenimiento de las Fuerzas Armadas
- 76 Adquisición y Elaboración de Equipo Bélico
- 77 Construcciones e Instalaciones Militares
- 78 Otras Erogaciones

80. Administración General

- 81 Poder Legislativo
- 82 Dirección Ejecutiva
- 83 Administración de Justicia
- 84 Administración Fiscal
- 85 Relaciones Exteriores
- 86 Ayudas a Estados y Territorios
- 87 Otros Servicios Gubernamentales

90. Deuda Pública

- 91 Deuda Pública Interior
- 92 Deuda Pública Exterior
- 93 Deuda Pública Flotante

Este tipo de clasificación, aun cuando no afecta directamente la operatividad del presupuesto, resulta de primordial importancia para efectos de planeación económica, ya que permite conocer el destino sectorial de los gastos y por lo tanto la programación de los mismos.

5)

Clasificación económica en Cuenta Doble

Esta clasificación agrupa tanto los ingresos como los Gastos, para discriminarlos en Corrientes y de Capital según su naturaleza u origen.

Por lo que respecta a los egresos, el desglose se realiza en base a la clasificación económica ya explicada anteriormente, englobándose los diferentes capítulos según sea su carácter, de la forma siguiente:

Los Capítulos de Servicios Personales, Compra de Bienes para Administración y Servicios Generales, así como las transferencias corrientes y los intereses y gastos de la Deuda constituyen el Gasto Corriente; las transferencias para inversión y los Capítulos de adquisición de Bienes para Fomento y Conservación y Obras Públicas y Construcciones, forman la inversión física que, sumada al capítulo de inversiones Financieras determina el gasto de Capital; asimismo se incluyen el capítulo de erogaciones especiales, tanto en su renglón de condicionadas a un ingreso como en el de imprevistas y, por último, el capítulo de Cancelaciones de Pasivo, esto es, la amortización de la Deuda Pública.

La clasificación de los ingresos se realiza

en forma correspondiente a los gastos, de esta forma tenemos el primer gran rubro que es de ingresos corrientes que se divide en:

Impuestos al Ingreso

Impuestos Sobre Transferencias de Ingreso o de Capital

Sobre Loterías, rifas, sorteos y juegos permitidos

Sobre capitales

Impuestos que afectan al Ingreso o Gasto

Sobre Exportación

Sobre la explotación de recursos naturales

Impuestos al Gasto

A las industrias y sobre la producción y comercio a la Tenencia o uso de bienes y servicios industriales

Sobre Ingresos Mercantiles

Sobre la Importación

Sobre las Erogaciones por remuneración al trabajo personal

Otros

Otros Ingresos Corrientes

Derechos

Productos

Aprovechamientos

Los ingresos de capital están formados por:

Venta de Bienes y Valores

Recuperación de Capital

y por último, el rubro de financiamientos.

La utilidad primordial de esta agrupación consiste en que nos permite determinar el déficit o superávit presupuestal tanto en la cuenta corriente como en la de capital y, en base a esto las necesidades de financiamiento para sufragar el déficit.

Existe otro tipo de clasificación que examina los ingresos y los gastos desde el punto de vista territorial, esta nos permite conocer la distribución de los ingresos por entidades políticas y en igual forma los gastos.

COORDINACION y CONTROL DE LAS INVERSIONES PUBLICAS

Por EDMUNDO VICTORIA M.

La intervención de la Secretaría de la Presidencia en la programación de la actividad económica es muy amplia y dinámica: participa en el señalamiento de objetivos de desarrollo económico y social y en la cuantificación de metas sectoriales y regionales; interviene en la elaboración de la política de desarrollo; establece, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los criterios generales para evaluación de los programas de inversión y gasto corriente, propone medidas para el mejoramiento del sistema de programación del sector público y coordina, en general, las actividades relacionadas con este aspecto vital.

Por lo que se refiere a la coordinación y control de las inversiones públicas, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y el Acuerdo Presidencial del 29 de junio de 1959, facultan a la Secretaría de la Presidencia para reunir, analizar y evaluar la información proporcionada por las entidades del sector público, con objeto de coordinar y jerarquizar los programas de inversión pública.

Para el análisis de los programas, se integran grupos de trabajo con personal técnico de las Secretarías de Hacienda y de la Presidencia. Cada grupo establece un diálogo continuo con la entidad que solicita autorización, para facilitar el flujo de la información necesaria y configurar simultáneamente el mon-

te y estructura del programa, así como su financiamiento más aconsejable, dentro de un marco financiero de alcance nacional. Una vez sistematizados dichos programas, se someten a la consideración del Presidente de la República, quien los autoriza a través de la Secretaría de la Presidencia. Los oficios de autorización, indican el monto de la inversión sus características y forma de financiamiento.

Existen, asimismo, mecanismos reguladores de ese proceso: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no tramita ninguna erogación presupuestal o financiamiento de inversiones de las entidades del sector público que no hayan sido previamente autorizados por la Secretaría de la Presidencia. La autorización presidencial, a través de la Secretaría de la Presidencia, es extensiva a las gestiones de financiamiento internacional y a las importaciones de las entidades del sector público. Asimismo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público inmoviliza recursos presupuestales de las dependencias, cuando esos recursos se desean aplicar a inversiones que no han sido aprobadas por la Secretaría de la Presidencia.

El mecanismo de autorización de inversiones es suficientemente flexible y prevé que cuando las dependencias estimen necesario introducir modificaciones a sus progra-

mas de inversión, lo deberán comunicar a la Secretaría de la Presidencia para su estudio y aprobación.

El control del ejercicio de las inversiones públicas es otra tarea importante de la Secretaría que se efectúa mediante visitas periódicas durante el año a las entidades federativas del país y a las dependencias del sector público, con objeto de recabar toda la información que permita evaluar los avances de cada programa en particular y preparar el material estadístico que sirve de base para la publicación oficial sobre autorización y ejercicio de la inversión pública, que normalmente aparece como anexos al Informe Presidencial. A su vez, el análisis y evaluación de lo ejercido sirve de retroalimentación para el programa del año siguiente.

Por lo que se refiere a la coordinación de la política de inversiones, la Secretaría de la Presidencia promueve la creación de grupos intersectoriales que permiten la mejor configuración de programas al favorecer la participación de todas las dependencias en la solución de problemas que les son comunes. A la fecha, trabajan sistemáticamente los grupos de inversiones agropecuarias, el de análisis del sector educativo y el de energéticos.

Uno de los grupos más importantes es el que trabaja en el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural donde participan, desde la fase de planeación, las Secretarías de Agricultura y Ganadería, Recursos Hídricos, Salubridad y Asistencia y de Obras Públicas; la Comisión Federal de Electricidad, el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas, el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y la Compañía Nacional de Subsistencias Populares. El programa, parte del principio de considerar como núcleo central la comunidad para llevar a cabo, en su beneficio directo, tareas indispensables que le permitan ensanchar su base productiva y alcanzar un mejoramiento efectivo en sus condiciones de vida. Por otro lado, contempla en 1973, además de las inversiones tradicionales de las dependencias que en él participan, una asignación extraordinaria de

2500 millones de pesos, que se aplicará, fundamentalmente, a tareas de bordería, conservación del suelo y el agua y planes de desarrollo frutícola, obras menores de riego; escuelas y centros de salud; obras para el mejoramiento del medio ambiente y la vivienda; establecimiento de tiendas rurales, caminos de acceso a base de mano de obra, electrificación rural y programas múltiples de ocupación productiva y permanente a nivel familiar y artesanal.

Cabe destacar, como otro de los importantes avances que se han logrado en materia de programación intersectorial, el establecimiento de un grupo de trabajo para estudiar los problemas del Área Metropolitana de la Ciudad de México. En este grupo participan el Departamento del Distrito Federal, el Gobierno del Estado de México, la Secretaría de la Presidencia y el Colegio de México. Estos esfuerzos, habrán de traducirse en la elaboración de proyectos que tiendan a solucionar los problemas del gran conglomerado que constituye el área metropolitana, cuya población se acerca a los 10 millones de habitantes.

En la misma forma, se integrarán los grupos intersectoriales correspondientes a los sectores de salud y transportes, esperándose resultados fructíferos en el curso del presente año.

Es importante señalar que en 1972, en un intento por definir una política más racional de gasto, a corto y mediano plazo, el señor Presidente de la República, por conducto de la Secretaría de la Presidencia, solicitó a todas las dependencias del Ejecutivo su programa de inversiones para el cuatrienio 1973-1976. Este material permitirá planificar los programas que en materia de inversiones será aconsejable realizar durante los próximos cuatro años. Con este esfuerzo, se persigue precisar las metas que habrán de lograrse en 1976 y ponderar los alcances de la inversión pública en el desarrollo regional y sectorial. Se estima que muchos de los materiales de trabajo habrán de cubrir plazos más largos para facilitar, de este modo, la preparación de perspectivas económicas y sociales hasta 1990.

EL CONTROL FINANCIERO

Todo control financiero puede ser ejercido:

en tanto que *control externo y a posteriori*, es decir, tal como es realizado por la "Cour des Compres":

en tanto que *control interno y a priori*, es decir, tal como incumbe a los Controladores financieros de los Ministros o los Controladores de Estado ante las Instituciones Públicas,

I.

EL CONTROL FINANCIERO DE LA "COUR DES COMPTES"

Es a la vez jurisdiccional y administrativo.

1) El Control Jurisdiccional

a) *Objeto de control*: la responsabilidad de los contadores públicos;

Principio: Separación de los (ordinadores) y de los contadores;

Modalidades, puesta en obra de la **responsabilidad pecunaria**

Carácter Jurídico: aplicación de una regla pre establecida.

b) *El procedimiento del control*: Juicio de las cuentas

Por BERTRAND LABRUSSE

presentación: Transmisión a la Corte;

instrucción: Sobre documentos y en sitio, no contradictorios;

determinación:

sentencia provisional)

(sentencia definitiva)

pronunciada colegialmente

e) **Sanción del control: fijación de la situación del contador**

descarga (no libera de las garantías procuradas)

débito (puesto a su cargo financiero)

Quitus (liberatorio)

Conserva importancia pero se retira en favor de una nueva forma de control.

2) El Control Administrativo

a) *Objeto de control*: Pasó de la simple regularidad presupuestal a la oportunidad, al buen empleo de los denarios públicos, incluyendo acaso el control de gestión.

b) *El procedimiento del control*: Revisión de la contabilidad administrativa

la reforma de 1936

la reforma de 1967

los métodos actuales de revisión

e) *Las sanciones del control:*

- Crítica del servicio Cartas al tribunal (Procurador General).
- Referidas (Primer Presidente).
- Informe Público.
- la responsabilidad de los (Ordonadores), la Corte de Disciplina presupuestal y financiera.

Pero todo esto no da cuenta de dicha forma de control, que deberá ser completada por los organismos ligados a la Corte, sin por ello estar integrados a ella:

Corte de disciplina presupuestal y financiera

Comité central de Investigación sobre el Costo y Rendimiento de los Servicios Públicos.

Sobre todo, la Comisión de Revisión de Cuentas de las Empresas Públicas.

Pero esto lleva el Control Financiero distinto del de la Corte.

11.

LOS CONTROLES FINANCIEROS SOBRE LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO (en evolución hacia la gestión de las Finanzas Públcas)

Dos soluciones posibles:

Confiarlos a un órgano *jurisdiccional* (Bélgica).

Confiarlos a un órgano *administrativo*: En el caso de Francia que lo delega en dos etapas:

el Ministerio interesado;

los representantes del Ministerio de la Economía y Finanzas.

1) Control Financiero del Ministerio mismo (auto-control)

a) *Control del Servicio de (Ordonamiento) (ordonnancement)*

la contabilidad administrativa (principios de 1935)

Regularidad

- Claridad

- Unidad

b) *Los Cuerpos de Control Ministerial:* multiplicación.

Ejemplo: Ministerio de Asuntos Externos

c) *Control del Ordenador* sobre los contadores

Contadores de numerario

- contadores de materia

- Regidores de adelantos

Pero aquí alcanza al del Ministerio de Economía y Finanzas.

2) Control Financiero del Ministerio de la Economía y Finanzas.

a) *Control de Gastos comprometidos.* Orígenes en 1890.

Controladores financieros ante los Ministros

Visa previa

- Informe

- (Réquisition)

Controladores de Estado ante Instituciones Públicas

Ejemplo, la O.R.T.F.

el I.R.T. (Institut de Recherche du Transport)

b) *El Control del Contador* sobre el Ordenador:

simétrico a la inversa

Principio fundamental y el más antiguo de la contabilidad pública en Francia.

Los Agentes del Tesoro verifican:

la identidad del deudor

la validez de la deuda

la disponibilidad de crédito

la regularidad del compromiso

la exactitud de la liquidación.

c) *Control directo del Ministerio de la Economía y Finanzas*

sobre documentos: Dirección de la Contabilidad Pública,

existencia de piezas de justificación corrección de los atributos (imputation)

exactitud (autométrica) de las operaciones

en sitio: la inspección general de las Finanzas dedica una prioridad de hecho del Ministerio de la Economía y Finanzas en el control interno, no en los textos.

CONCLUSION

Queda lo más importante: el Control Político Financiero, es decir, el de las Asambleas legislativas:

**previamente (voto del Presupuesto)
durante su ejecución (Comisión de Investigación Informe (dirigent)**

- después de su ejecución (voto de la ley de reglamento)
- Pero quid del Control Político regional?
- De allí falange muy estrecha**
- Riesgo? parálisis (lentitud)
esclerosis (falta de iniciativa).

LA FUNCION DEL CONTROL DEL PODER LEGISLATIVO

Por HUMBERTO HIRIART

Palabras pronunciadas por el diputado y licenciado Humberto Hiriart Urdanivia en representación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en el Seminario Franco-mexicano sobre "La Función de Control en la Administración Pública" en Atlíhuetzia, Tlax., febrero de 1973.

Nuestro agradecimiento, en nombre de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión a quienes organizan este Seminario Franco-mexicano sobre la Función de Control en la Administración Pública, por la invitación recibida para participar en sus traba[os].

Quienes tenemos la obligación de legislar auguramos que con las labores que aquí se realicen se propiciará un saludable intercambio de experiencias sobre los alean-ces que la Reforma Administrativa puede ejercer sobre la organización del sector pú-blico.

la Ley fundamental de nuestro país otor-ga al Congreso de la Unión facultades para examinar y aprobar, en su caso, la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación y para juzgar la Cuenta Pú-blica que anualmente debe presentar el Po-der Ejecutivo.

La Cámara de Diputados cuenta con la

Contaduría Mayor de Hacienda, órgano téc-nico que tiene como función ejercer el control del gasto del Sector Público Federal.

En la Ley Orgánica de la Contaduría Ma-yor de Hacienda, promulgada el 31 de di-ciembre de 1936 y publicada en el Diario Oficial el 13 de febrero de 1937, se es-tablece la organización y funcionamiento de la Contaduría y se determina que la Comi-sión Inspector de la H. Cámara de Dipu-tados será su autoridad suprema.

El Poder legislativo tiene atribuciones para ejercer control sobre actividades del Ejecutivo. La H. Cámara de Diputados tie-ne en la Contaduría Mayor de Hacienda el órgano técnico que se encarga de realizar la revisión de la cuenta pública.

La Contaduría Mayor de Hacienda se rige por su Ley Orgánica, la que en su artículo 1o. hace referencia a que la Contaduría rea-lizará sus funciones de acuerdo con dicha ley y su Reglamento.

Esta Ley Orgánica se promulgó en una época en que las dependencias considera-das dentro de la Cuenta Pública eran muy pocas. De la misma manera, el volumen de operaciones que se realizaban no tenían la importancia que ahora. Si bien es cierto que un determinado tipo de control, deta-

liado, pormenorizado, es posible cuando físicamente el trabajo es pequeño, también lo es que cuando el volumen de trabajo se incrementa es necesario desarrollar un nuevo tipo de control que deba aplicarse. Así como se ha producido una evolución en las actividades sujetas a control, de esa misma manera la forma o el sistema de control debe desarrollarse.

Es importante destacar que una gran parte de la reglamentación de las actividades de la Contaduría Mayor de Hacienda fue promulgada en fechas anteriores a la expedición de la Ley Orgánica, e incluso, hay algunas que proceden del siglo pasado.

De la evaluación y análisis de la Legislación vigente, se desprende que la necesidad de poner al día dicha legislación, a fin de adaptarla a la realidad cambiante, es impostergable e imprescindible para realizar una reorganización administrativa en la Contaduría Mayor de Hacienda y elevar la eficiencia de su gestión.

Las actividades de la Contaduría se dividen en dos grandes grupos: las técnicas y las administrativas. El responsable de las primeras es el Contador Mayor y de las segundas el Oficial Mayor. Tanto las unidades técnicas como las administrativas se consideran como órganos de línea y el único de auxilio y apoyo es el cuerpo de asesores de la propia Contaduría.

La Contaduría Mayor de Hacienda tiene como función realizar una glosa documental, numérica y legal de la cuenta pública, es decir, de los ingresos y egresos federales. Su Ley Orgánica en el artículo 70. señala que deberá revisar y glosar "la cuenta anual del Erario Federal, Distrito y Territorios Federales, Beneficencia Pública, Lotería Nacional y demás oficinas que manejen fondos o valores de la Federación, en el concepto de que el examen que practique no solamente comprenderá la conformidad de las partidas de ingresos y egresos, sino que se hará una revisión legal, numérica y contable de esas partidas cuidando que todas las cantidades estén debidamente justificadas y comprobadas".

La creciente importancia que ha venido adquiriendo el gasto del sector público me-

xicano, ha originado la necesidad de que sus mecanismos de evaluación y control sean puestos a tono con su complejidad y volumen, empleando para ello métodos más adecuados.

El Ejecutivo Federal, por su parte, ha llevado a cabo reformas que tienden a racionalizar los mecanismos de programación y control del gasto público. No ha acontecido lo mismo en el caso de la Contaduría Mayor de Hacienda, que ha venido cumpliendo sus funciones como órgano de control del gasto público con base a su ley Orgánica, que se promulgó en una época en la que las dependencias consideradas dentro de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y del Presupuesto de Egresos de la Federación eran relativamente poco numerosas y, por tanto, el volumen y complejidad de las operaciones realizadas no planteaba el problema que hoy día implica su adecuada evaluación y control. Un control detallado y pormenorizado es más fácil efectuarlo cuando el volumen de trabajo es físicamente pequeño. Cuando dicho volumen se incrementa se vuelve necesario contar con nuevos instrumentos de control que permitan cumplir en forma adecuada este propósito. En la medida en que se desarrolla y complica una actividad debe desarrollarse y adaptarse el sistema concebido para evaluarla y controlarla.

Por esta razón la H. Cámara de Diputados ha considerado la realización de un estudio de la Contaduría Mayor de Hacienda, que permita apreciar sus principales problemas operativos y plantear las alternativas de solución más adecuadas. Para ello se preparó un programa de trabajo y se procedió a la realización de un diagnóstico administrativo y legal que hiciera posible conocer las alternativas recomendables para la actualización de la organización, funcionamiento, métodos y procedimientos de trabajo de la Contaduría Mayor de Hacienda, se formularon recomendaciones, técnicamente factibles, orientadas a lograr la reestructuración de esa Contaduría Mayor. Con base a dichas propuestas se han analizado las principales ventajas y desventajas de varias soluciones y, habiéndose señala-

do la más adecuada, se preparó un anteproyecto de Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda que recoge las recomendaciones que se formularon.

La presentación de este estudio incluye primero el programa de trabajo que se siguió; en segundo término el diagnóstico elaborado; finalmente las recomendaciones de reforma y el proyecto de Ley que las recoge.

Esta tarea legislativa obedece fundamentalmente al interés de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados de llevar la Reforma Administrativa que el Gobierno del Presidente Echeverría está practicando en todo el Poder Público Federal a nivel del Poder Legislativo.

Quienes tenemos por encomienda constitucional crear, discutir, analizar y en su caso aprobar la Ley, tenemos la responsabilidad y preocupación de que los alcances que tiene la Reforma Administrativa, en su

expresión más moderna llegue a los aparatos de trabajo del Poder Legislativo, para dar cabal cumplimiento a las labores que por mandato constitucional lleva a cabo.

Estamos ciertos que con los trebejos de reorganización administrativa de la Contaduría Mayor de Hacienda y con la nueva Ley que se ha propuesto para darle mayor operatividad y adecuarla al momento histórico que vivimos, el órgano técnico de control del gasto público que tiene el Poder Legislativo estará en oportunidad de cumplir integralmente con los mandatos constitucionales que tiene encomendados.

Por conducto de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados, saludamos a este Seminario Franco-mexicano y aseguramos en sus trabajos realizaciones fructíferas para bien de la comunidad franco mexicana; reciban ustedes un saludo solidario y de afecto del ciudadano licenciado Luis H. Ducoing, Presidente de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados.

CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Cámara de Diputados - XLVIII Legislatura

INICIATIVA

De Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, presentada por el Diputado **Humberto Hiriart Urdanivia, miembro de Partido Revolucionario Institucional, a la XLVIII Legislatura.**

CC. Secretarios de la H. Cámara de Diputados.-Presentes.

El artículo 73, fracción XXVIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, faculta al Congreso de la Unión para examinar la Cuenta de la Hacienda Pública que anualmente presenta el Poder Ejecutivo, debiendo comprender dicho examen no sólo la conformidad de las partidas gastadas por el Presupuesto de Egresos, sino también la exactitud y justificación de tales partidas.

Con base en la fracción XXIV del propio artículo 73 antes invocado, el Congreso de la Unión expidió la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 13 de febrero de 1937 y, a la fecha, sólo ha sido reformada en sus artículos 27 y 28, Y derogados los artículos 29, 30 Y 31,

reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1963.

Esta Ley satisfizo las necesidades de una época, pero debido al constante desarrollo del país y a la prosperidad económica motivados fundamentalmente por el incremento en las actividades de la banca, la industria, el comercio y la técnica, el sector paraprestatal se ha ensanchado, por lo que se requiere ahora una legislación que responda a esas actividades, ya que los sistemas de evaluación y control del gasto público establecidos en la Ley son, en algunos aspectos, insuficientes y, en otros, inoperantes.

la revisión y glosa del gasto público es una función de carácter administrativo, que nuestra Carta Fundamental otorga a la Cámara de Diputados. Esta función la efectúa a través de la Contaduría Mayor de Hacienda que se encarga de comprobar con minuciosidad las erogaciones realizadas por la administración pública y estén conformes con el Presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados y que dichos gastos se encuentren debidamente autorizados y comprobados, con objeto de que este Órgano pueda otorgar el iniquito del gasto público. Por esta razón el Proyecto de Ley

que se presenta a la consideración de Vuestra Soberanía contiene innovaciones, algunas de las cuales, las más importantes, se señalan a continuación:

Entre las modalidades que se presentan en esta Iniciativa, encontramos que se especifican y detallan expresamente las atribuciones de la Contaduría Mayor de Hacienda, no sólo respecto de la Administración Pública Centralizada, sino que se incluye también a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, concordando estas disposiciones con las relativas a la Ley de Control por parte del Gobierno Federal de dichos Organismos y Empresas.

Se reglamenta en forma separada -lo que no sucede en la Ley vigente- las facultades de la Comisión Inspectoría y del Contador Mayor, señalándose también los requisitos que deberá llenar este último para ocupar dicho cargo.

Otra importante aportación es la de que se refiere a responsabilidades, en que se suprime el límite de multa correccional a los empleados, remitiéndose el proyecto al artículo 21 de nuestra Carta Magna, por considerarse este sistema el más apegado al régimen constitucional de la República.

En el capítulo de prescripción se consideró que no es conveniente reformarlo, ya que en general se hace remisión a las leyes civiles y penales correspondientes.

Asimismo se establece el carácter de la Contaduría como asesor de las comisiones de las Cámaras de Diputados y Senadores que la requieran, así como también se le da el carácter de un órgano, no sólo de revisión de la Cuenta, sino de auxiliar, para realizar estudios sobre economía, finanzas y fiscales, en relación con los fenómenos sociales. Se pretende, con ello, servir de auxiliar a los legisladores en la formulación de los dictámenes de las cuentas de la Hacienda Pública Federal, del Distrito Federal, de los Territorios Federales y de sus Municipios, así como en los dictámenes de las leyes de ingresos y los presupuestos de egresos relativos.

Finalmente se suprime la facultad de la Comisión Inspectoría para hacer la decla-

ración de inamovilidad o causas de ascenso y remoción, en virtud de que el personal de la Contaduría Mayor de Hacienda está regido por la Reglamentación del Apartado B) del artículo 123 de nuestra Constitución Política y se ajusta en la iniciativa a las disposiciones del Reglamento Interior del Congreso General, para que la Gran Comisión sea la que proponga a la Cámara, el personal de la Contaduría.

Se estima que con las consideraciones anteriores, el régimen jurídico vigente estará acorde con las nuevas necesidades, por lo que con fundamento en lo dispuesto por la fracción II del artículo 71 Constitucional, me permito someter a su consideración el siguiente:

PROYECTO DE LA LEY ORGANICA DE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA

CAPÍTULO I Organización

ARTICULO 10. El examen y la glosa de la cuenta anual que debe presentar el titular del Poder Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión, con fundamento en la fracción XXVIII del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se hará por la Cámara de Diputados a través de un órgano suyo denominado Contaduría Mayor de Hacienda, de conformidad con esta Ley.

ARTÍCULO 20. La H. Cámara de Diputados, de acuerdo con el artículo 74, fracción II de la propia Constitución, vigilará que las funciones de la Contaduría Mayor se desarrollen de acuerdo con esta Ley y disposiciones relativas, por medio de un órgano especial que se denomina Comisión Inspectoría, que fungirá como suprema autoridad de la Contaduría Mayor.

ARTÍCULO 30. La Comisión Inspectoría será la encargada de establecer la organización interior de la Contaduría Mayor, para lo cual deberá expedir el Reglamento correspondiente, en donde se establecerán las competencias de sus unidades administrativas.

CAPÍTULO II

Objeto y Atribuciones

ARTICULO 40. La Contaduría Mayor de Hacienda tendrá por objeto:

I. Prestar en forma oportuna y eficiente, la información requerida por la Cámara de Diputados, a fin de que se efectúe eficazmente el control fiscal del gasto público, no sólo para auxiliar la exactitud jurídico contable de las partidas aprobadas, sino también la justificación de las mismas en función de los programas realizados por el Ejecutivo.

II. Dictaminar sobre la exactitud y justificación de la cuenta de la Hacienda Pública Federal.

III. Proporcionar a las Comisiones de Trabajo de la Cámara de Diputados los datos e informes que le sean solicitados por éstas y, en especial, para la elaboración del dictamen sobre las leyes de ingresos y presupuestos de egresos.

IV. Elaborar los estudios económico-sociales, administrativos y fiscales, que requieran las Comisiones de la H. Cámara de Diputados, a fin de racionalizar la toma de sus decisiones, con el apoyo y la asesoría técnica de las unidades administrativas a que se refiere el artículo 30. de esta Ley.

ARTICULO 50. Para cumplir con el objeto establecido en el artículo anterior, la Contaduría Mayor de Hacienda tendrá las siguientes atribuciones:

I. Revisar y glosar la cuenta anual del Erario Federal, la del Distrito y Territorios Federales, y las de sus municipios, las de las Cámaras de Diputados y Senadores y la del Poder Judicial, y demás Oficinas que manejen fondos o valores de la Federación, en el concepto de que el examen que practiquen no solamente comprenderá la conformidad de las partidas de ingresos, sino que se hará una revisión legal, numérica y contable de las partidas, cuidando que todas las cantidades estén debidamente comprobadas y también una revisión económica y administrativa de la justificación de las partidas gastadas, en función de los programas y prioridades del Gobierno;

II. Fiscalizar la contabilidad de las oficinas a las que se refiere la fracción anterior, y ordenar las visitas de carácter especial que estime necesarias. Estas visitas se llevarán a cabo con la aprobación mencionadas en la fracción anterior, deberán proporcionar la información, verbal o documental, que se requiera para el cumplimiento de esta atribución;

III. Fincar responsabilidades a los funcionarios fiscales por los daños en dinero que se causen al Erario Federal, por hechos u omisiones imputables, por error, imprecisión o negligencia en el desempeño de sus labores; y a los empleados de la Contaduría Mayor de Hacienda, cuando al glosar o revisar las cuentas no descubran intencionalmente los daños causados por los funcionarios señalados;

IV. Expedir los finiquitos de las cuentas que hayan sido glosadas;

V. Entregar a la Comisión Inspector su estudio sobre el estado de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, del Distrito Federal y de los Territorios;

VI. Proporcionar asesoría a las Comisiones de las Cámaras de Diputados y Senadores;

VII. Realizar aquellos estudios de carácter económico-social y fiscal que permitan incrementar la eficiencia de las actividades de las Comisiones de la H. Cámara de Diputados;

VIII. Capacitar a su personal técnico a fin de que la Contaduría Mayor de Hacienda pueda constituirse en el órgano técnico capaz de prestar asesoría al Congreso de la Unión;

IX. El examen de la cuenta anual de los organismos y empresas, tanto los comprendidos en el Presupuesto de Egresos como los no incluidos en él, se hará a través de la revisión de las cuentas que dichos organismos rinden a las dependencias del Ejecutivo que, por disposición legal, tienen a su cargo su control y vigilancia, pudiendo allegarse directamente de aquellos los documentos comprobatorios que proceda examinar.

ARTICULO 60. La Comisión Inspectora tendrá las siguientes atribuciones:

I. Ser el conducto para llevar a cabo las relaciones de la Contaduría Mayor con la H. Cámara de Diputados;

II. Proponer a la Gran Comisión de la H. Cámara de Diputados el personal de la Contaduría Mayor,

III. Interpretar, aclarar o resolver las consultas que se presenten con motivo de los puntos dudosos de esta Ley y su Reglamento;

IV. Poner en conocimiento de la H. Cámara de Diputados los casos de responsabilidad civil o penal de funcionarios de la Federación, y

V. Las demás que le otorga esta Ley.

ARTICULO 70. El Contador Mayor, que deberá acreditar título profesional en administración, economía, derecho o finanzas públicas, será el funcionario responsable técnico-administrativo de la Contaduría Mayor de Hacienda.

ARTICULO 80. El Contador Mayor tendrá las siguientes atribuciones:

I. Ser el enlace entre los órganos de Ifneá y de apoyo de la Contaduría Mayor y la Comisión Inspectora;

II. Establecer y aprobar los programas anuales de trabajo;

III. Distribuir y dirigir las tareas entre el personal bajo sus órdenes,

IV. Turnar a la Comisión Inspectora el estudio sobre el estado de las Cuentas Públicas,

V. Resolver en primera instancia las dudas y problemas que surjan en el desempeño de las actividades de la Contaduría Mayor, y

VI. Las demás que le confieran esta Ley y el Reglamento o le encomiende la Comisión Inspectora.

ARTICULO 90. Del Contador Mayor dependerán los órganos de línea y de apoyo que determine el Reglamento.

CAPÍTULO III Responsabilidades

ARTICULO 10. Los empleados fiscales son responsables por los daños en dinero que se causen al Erario Federal, por hechos u omisiones imputables, por error, imprevisión o negligencia en el desempeño de sus labores.

ARTICULO 11. Los empleados de la Contaduría Mayor son igualmente responsables de los mismos daños, cuando al glosar o revisar las cuentas no describan la responsabilidad de los empleados a que se refiere el artículo anterior.

ARTICULO 12. Las responsabilidades anteriores se exigirán en el orden siguiente:

- Al deudor del Fisco.
- Al empleado fiscal que incurrió en el error u omisión que originó el perjuicio.
- Al empleado de la Contaduría Mayor o de cualquiera oficina que al glosar o revisar la cuenta no llegó a descubrirlo, y
- A todos aquellos que resulten responsables.

ARTICULO 13. Los empleados s610 disfrutarán del beneficio de orden, pero no del de excusión, bastante para proceder en contra de los últimos, cuando se hayan agotado los recursos legales contra los anteriores sin poder obtener el pago integrado de la responsabilidad.

ARTICULO 14. La responsabilidad civil en que incurran los empleados a que este Capítulo se refiere, podrá ser reducida tomando en cuenta el monto del perjuicio, la causa y las condiciones del empleado; y aún podrá sustituirla por una multa en los términos del último párrafo del artículo 21 de la Constitución General de la República.

ARTICULO 15. En caso de que la responsabilidad entrañe un delito intencional conforme al Código y leyes del caso, se exigirá al responsable el monto íntegro del perjuicio, además de que se haga la consignación a las autoridades respectivas, de acuerdo con lo que al efecto dictamine la Comisión Inspectora.

CAPÍTULO IV

Finiquitos

ARTÍCULO 16. Una vez revisada y glosada una cuenta anual, se podrá expedir el finiquito respectivo, remitiéndose a la oficina que rindió la cuenta, para que ésta a su vez expida el certificado respectivo a cada oficina o empleado que dependa de ella, cuyo certificado le servirá para su resguardo.

ARTÍCULO 17. Los finiquitos podrán darse por una cuenta anual ya glosada, aun cuando se encuentre otra anterior pendiente.

ARTÍCULO 18. Los finiquitos podrán darse aun cuando falten de glosarse alguna o algunas cuentas parciales, pero en este caso se anotarán las que falten.

Los finiquitos indicarán con toda claridad la cuenta y período que comprendan.

ARTÍCULO 19. Los finiquitos producen los siguientes efectos legales.

- a) Extinguen las obligaciones procedentes de fianzas y garantías de los empleados que manejen fondos.
- b) Extinguen las responsabilidades civiles de los empleados con el fisco. En ningún caso extinguirán las responsabilidades de carácter civil o criminal que procedan de delito.

CAPÍTULO V

De la Prescripción

ARTÍCULO 20. Las responsabilidades de carácter meramente civil, que resulten a los empleados y agentes de la Administración Pública, por actos u omisiones no cubiertos por un finiquito, prescribirán al fin de los cinco años posteriores a aquel en que se hayan originado las responsabilidades.

ARTÍCULO 21. Las obligaciones o responsabilidades que procedan de contratos o de cualquier otra causa, prescribirán en los términos que fijan o fijen en lo sucesivo las leyes federales relativas, o en su defecto las del Distrito Federal, aumentándose en este último caso los plazos de una mitad,

sin que nunca puedan ser menores de cinco años.

ARTÍCULO 22. Las responsabilidades de carácter penal prescribirán en la forma y tiempo que previenen las leyes penales del Distrito y Territorios Federales.

ARTÍCULO 23. Cualquier gestión de cobro que se haga por las oficinas respectivas, interrumpe la prescripción en favor de particulares o empleados responsables, y el término de ella sólo se contará entonces desde la fecha de la última gestión de cobro.

CAPÍTULO VI

Disposiciones Diversas

ARTÍCULO 24. El Ejecutivo y las oficinas de la Federación que de acuerdo con esta Ley y su Reglamento deben presentar la cuenta anual para su revisión y glosa, lo harán dentro del año siguiente a la fecha en que dicha cuenta se cierra.

ARTÍCULO 25. Los estados de contabilidad que resuman las cuentas anuales de las entidades mencionadas en la fracción I del artículo 50. de la presente Ley, se enviarán a la Contaduría Mayor.

ARTÍCULO 26. La Contaduría Mayor de Hacienda gozará de un plazo de un año a partir de la fecha en que reciba los estados de contabilidad para practicar la revisión y glosa de los documentos a que se refiere el artículo anterior, pero si el plazo no lo es suficiente en algún caso, lo hará del conocimiento de la Comisión Inspector, dándole a conocer las razones que tengan para ello, a fin de que se resuelva lo que estime conveniente.

ARTÍCULO 27. Una vez expedido el finiquito de una cuenta, podrán devolverse a la oficina de su origen todos los comprobantes y libros respectivos, para que sean conservados el tiempo que fija la Ley.

ARTÍCULO 28. Las oficinas respectivas, al enviar la cuenta anual, la acompañarán de un inventario por duplicado de los comprobantes y libros que remitan, para que si se reciben de conformidad, se les devuelva

el duplicado con el sello de la Contaduría Mayor y la firma de la persona que recibió o en su caso contrario, se hagan las observaciones procedentes.

Las oficinas del Distrito Federal, harán la entrega personalmente en la Contaduría Mayor, y las foráneas se enviarán por correo certificado.

ARTÍCULO 29. La devolución de documentos y libros a que se refiere el artículo 27, se hará, para las oficinas foráneas, en la forma establecida en el artículo anterior, y personalmente en las oficinas del Distrito Federal, levantándose al efecto un acta que firmará un representante de la Contaduría Mayor y uno de la oficina que los reciba.

Para la entrega de estos documentos, la Contaduría Mayor avisará ⁶ la Comisión Inspector la fecha en que debe llevarse a cabo, para que si ésta lo desea nombre un representante suyo que también firmará el acta que se levante.

ARTÍCULO 30. Los documentos y libros que comprueben las cuentas de que habla esta ley, se conservarán en poder de las oficinas:

1. Por tiempo indefinido:

- a) Diarios y Mayores, con sus estados y balances correspondientes, de las cuentas de todas las entidades que deban rendirlas conforme a esta Ley.
- b) los bonos y cupones autorizados de la Deuda Pública Nacional.

- c) los expedientes de observaciones de glosa, girados por la Contaduría.
- d) las cuentas rendidas por la Contaduría Mayor al H. Congreso de la Unión.
- e) Todas las leyes de ingresos y presupuestos de egresos aprobados por el Congreso de la Unión, y

11. los demás libros, expedientes, legajos y documentos de comprobación de cualquiera especie de las cuentas federales y de las de los Municipios, serán utilizados a los diez años, contados desde la fecha del finiquito de cada cuenta.

TRANSITORIOS

ARTÍCULO UNICO. La presente Ley entrará en vigor al siguiente día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Sala de Comisiones de la H. Cámara de Diputados.—México, D. F., a 29 de febrero de 1972.—Diputado licenciado HUMBERTO HIRIART URDANIVIA.

TRÁMITE: Túrnese a las Comisiones Únidas de Presupuesto y Gasto Público y de Estudios Legislativos e imprímase.—México, D. F., a 30 de diciembre de 1972.—ENRIQUE SOTO RESÉNDIZ, D. S.

Es Copia.—México, D. F., a 30 de diciembre de 1972.—(137-30.-XLVIII.)

El Oficial Mayor,
Lic. ARTURO RUIZ DE CHÁVEZ

CONTROL POLITICO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Por: JOSÉ CHANES NIETO

El estudio del "control político" de la Administración Pública es nuevo en el medio mexicano, aun cuando se trata de una expresión antigua y siempre invocada.

Es difícil determinar la materia que comprende el control político de la Administración Pública. Sus límites, contenido y sentido son imprecisos por incluir, en ocasiones, características formales de los controles jurídicos o administrativos, en virtud de que los fines que persigue la Administración, al través de los poderes que tiene atribuidos, tienen una significación política.

El ámbito del control político de la Administración Pública comprende el que se ejerce sobre ella, sea por sus propios órganos, sea por órganos gubernamentales, grupos o personas externos a la misma; además del que a su vez ejerce, la propia Administración Pública, sobre dichos órganos gubernamentales, grupos o personas.

La característica de político del control de la Administración Pública se determina, además de por los fines, en función del sujeto que lo ejerce. En este caso, es político todo control que se ejerce por o sobre la Administración por órganos, grupos o personas exteriores a la jerarquía administrativa normal, es decir, su naturaleza deri-

va de la ubicación de éstos respecto a la Administración.

En consecuencia, la noción de control político de la Administración Pública es compleja, debiéndose llegar a ella por exclusión. Así, se considerará control de esta naturaleza el que se ejerce por o sobre la Administración Pública sin tener un carácter jurídico o administrativo.

En términos generales, se considera control político sobre la Administración Pública todo aquel que, sin ser jurídico o administrativo, incluye, condiciona o determina sus decisiones, antes de que éstas existan, para dotarlas de un contenido determinado o para evitar lleguen a tomarse, o una vez tomadas, para verificar o vigilar su cumplimiento o evitar que éste se realice.

La experiencia permite distinguir, en función de los sujetos que intervienen, los siguientes tipos de control político sobre la Administración Pública:

1. Control político interno por funcionarios cuya autoridad deriva de su situación real dentro de la organización o de su condición política, y no de su situación jurídica o administrativa.
2. Control político por el Poder Legislativo.

3. Control político por personas o grupos que colaboran con la Administración Pública,
4. Control político de personas o grupos que colaboran Con la Administración Pública.

1.

Control político sobre la Administración por sus funcionarios en virtud de su situación real dentro de la organización o de su condición política.

1. Control político sobre la Administración por sus funcionarios en virtud de su situación real dentro de la organización o de su condición política.

El control político interno de la Administración se caracteriza por la influencia que ejercen factores no jurídicos o administrativos en la toma de decisiones por parte de los titulares de los órganos centrales, descentralizados o descentralizados de la Administración Pública. Factores que, al condicionar la decisión administrativa, repercuten sobre la organización y el funcionamiento de la Administración Pública.

Es el caso de los Secretarios de Estado, Jefes de Departamento y titulares de organismos descentralizados, cuyos cargos son formalmente administrativos, pero que al ser realmente hombres políticos, están, por lo mismo, sujetos a presiones políticas de toda índole, que condicionan su actuación y, por lo tanto, el control que ejercen adquiere un carácter político en mayor o menor grado.

El control político que los funcionarios ejercen en consideración a su situación real dentro de la organización, se manifiesta cuando su acción se exterioriza fuera de la jerarquía administrativa.

Este control se presenta a dos niveles:

- a) El control que ejercen los funcionarios en áreas diferentes de las que son titulares, mediante su influencia en las decisiones del Ejecutivo Federal referidas a dichas áreas.
- b) El control que ejercen los funcionarios dentro de su organización sobre decisiones en materias que no son de su competencia.

El control político interno de la Administración por sus funcionarios se presenta también en relación con su situación política, misma que influye en sus decisiones, que estarán condicionadas por su pertenencia a un grupo o partido o por la ideología que los anime; en tal caso, el control puede ser en apariencia jurídico o administrativo.

En realidad más que de un control se está en presencia de una influencia para la toma de decisiones, que, una vez tomadas éstas, se traduce en un control efectivo sobre ellas.

Entre otros aspectos, este control se manifiesta en la participación de los funcionarios en comisiones intersecretariales, que les permite imponer políticas generales a organizaciones que no están a su cargo, pudiendo hacer prevalecer criterios políticos sobre criterios jurídicos, administrativos o técnicos, aun cuando se dé esta apariencia, con lo que intervienen, en esta forma, en la acción de otras unidades administrativas. En estos casos las consideraciones políticas se fundamentan, para justificarlas, en criterios jurídicos, administrativos o técnicos.

2.

Control Político sobre la Administración Pública por el Poder Legislativo.

El control político que ejerce el Poder legislativo sobre la Administración Pública tiene características diferentes tratándose de la Cámara de Diputados o de la Cámara de Senadores, de las comisiones que las integran o de la acción de sus miembros.

a) *Control político de la Administración Pública* por las Cámaras de' Congreso de la Unión.

El control político sobre la Administración Pública por parte del Poder legislativo, es más intenso en la Cámara de Diputados, en virtud de contar con la representación de los cuatro partidos nacionales existentes, que en la Cámara de Senadores, en que sólo está representado uno de ellos.

El control de las Cámaras es de una gran amplitud en principio. Amplitud que se encuentra limitada, entre otros factores, por ser el Ejecutivo Federal el principal promoto-

tor de las iniciativas de ley, quedando para el Congreso una función de control sobre las mismas; por la complejidad creciente de las tareas de la Administración Pública, que dificulta su conocimiento, por la existencia de un partido mayoritario, por el perido limitado de sesiones de las Cámaras, etc.

Las atribuciones de las Cámaras en materia financiera, ratificación de tratados, aprobación de nombramientos realizados por el Ejecutivo, la de recibir el informe del Presidente de la República y de los Secretarios del despacho, y la de citar a estos últimos para que informen a cualquiera de las Cámaras, conlleva un amplio control político sobre las actividades administrativas.

Los Secretarios de Estado que sólo son responsables ante el Presidente de la República, que los nombra y remueve libremente, son, sin embargo, controlados políticamente por el Poder Legislativo. Este control se ha favorecido por la puesta en práctica del artículo 93 constitucional, por medio de la comparecencia de los Secretarios ante cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relativo a su Secretaría.

b) Comisiones legislativas.

En ambas Cámaras existen Comisiones Permanentes y Comisiones Especiales. Para los efectos del control político estas últimas, las Comisiones Especiales, tienen una mayor importancia, al poder informar y preparar las decisiones de las Cámaras sobre asuntos concretos de la acción administrativa, en casos urgentes, de conflicto o de interés nacional.

e) las diputaciones de los partidos.

Las diputaciones de los partidos intervienen en las sesiones públicas representando el criterio de su partido, siendo importantes, muy especialmente, por las opiniones que manifiestan, los miembros de los partidos minoritarios.

d) Papel *individual* de los legisladores.

Los diputados y senadores intervienen a solicitud de sus representados o por propia

iniciativa, para defender intereses estrictamente individuales o colectivos, lo cual se traduce en la gestión de alguna obra, en la prestación de un servicio, en la eliminación de un obstáculo administrativo, en la revocación de una decisión, etc. La respuesta a esta acción individual de los miembros del Poder Legislativo depende en gran medida de su personalidad, del partido a que pertenecen o del grupo que representan.

3.

Acción de personas o grupos que coadyuvan con la Administración Pública.

Para democratizar la acción administrativa y limitar las tensiones entre autoridades y administrados, se ha buscado institucionalizar la colaboración ciudadana en la toma de decisiones administrativas o en la gestión de algún servicio, como es el caso en el Departamento del Distrito Federal, del Consejo Consultivo y de las Juntas de Vecinos, que pueden proponer las medidas convenientes para la debida prestación de los servicios públicos a los habitantes de la capital de la República.

La aparición de esta administración de participación, que asocia a los administrados en las tareas administrativas, ha generado un nuevo tipo de control político externo por órgano jurídicamente relacionado con la Administración Pública. De esta manera, se está desarrollando en México un control político institucionalizado, que permite al administrado controlar a la Administración. Mediante esta administración de participación, un factor externo a la jerarquía administrativa se convierte en órgano de control permanente.

4.

Control político por personas o grupos externos al poder público.

De suma importancia en el estudio del control político externo de la Administración, es el que ejercen personas, grupos y organizaciones sin relación jurídica con ella, como ocurre tratándose de los partidos políticos, grupos de presión y de interés, así

como de los medios de comunicación en tanto expresan la opinión pública.

Los medios de comunicación han permitido la expresión de la opinión de los ciudadanos y los grupos sobre la Administración Pública, lo que les permite actuar sobre ella mediante peticiones concretas o por la manifestación de su sentir respecto a los diferentes aspectos de la vida pública, y muy particularmente, de la actividad administrativa. De esta forma se logra influir en las decisiones y ejercer una vigilancia sobre el trabajo de los administradores.

Las características del control político sobre la Administración Pública se manifiestan con mayor frecuencia en este tipo de control, por ser totalmente externo al poder público y no tener un fundamento jurídico, como es el caso de la acción de los grupos de interés, de la prensa, o de las organizaciones obreras, campesinas, patronales o profesionales, que actúan por medio de peticiones dirigidas directamente a la Administración, de su acción en los partidos políticos o de campañas de opinión realizadas por la prensa, la radio, la televisión o el cine.

Se han establecido algunos procedimientos de consulta que permiten a estos grupos expresarse directamente ante la Administración Pública.

La acción de los partidos políticos sobre la Administración, se manifiesta no sólo en el control que ejercen al través del Poder Legislativo; también se presenta en la actividad normal de los mismos, mediante declaraciones o manifestaciones en determinado sentido, que condicionan o determinan los actos de gobierno y, en consecuencia, los de la Administración Pública.

El control político sobre la Administración Pública se equilibra por el que ella ejerce, a su vez, mediante su influencia en

las decisiones políticas y la posibilidad de condicionar sus propias decisiones para obtener el consenso de los órganos gubernamentales, de los grupos y de las personas.

Así, la Administración Pública, al preparar las decisiones del Ejecutivo Federal, tiene posibilidades de influir y aún de determinar la política de este Poder.

Por otra parte, la Administración Pública influye en el Poder Legislativo al facilitarle información para sus decisiones.

Con relación a los partidos políticos, grupos o personas, así como a los medios de comunicación, cuenta con instrumentos de condicionamiento de su actitud, sea por conducto de sus unidades de relaciones públicas, sea mediante los poderes de que dispone, de tal manera que los órganos gubernamentales o los administrados consideran conveniente y aceptan las decisiones que la Administración Pública desea.

En resumen, el estudio del control político de la Administración Pública, lleva a reflexionar, entre otros, en los siguientes temas:

1. El control político sobre la Administración Pública que se realiza por ella misma (control político interno).
2. El control político sobre la Administración Pública que ejercen órganos, grupos o personas externos a la jerarquía administrativa, relacionados jurídicamente con ella, como es el caso del Poder Legislativo, o sin relación jurídica con ella, como ocurre tratándose de los partidos políticos (control político externo).
3. El control político sobre la Administración en función de los fines o de los sujetos que intervienen.
4. El control político de la Administración Pública sobre los órganos gubernamentales y sobre los grupos e individuos.

RELACIONES ENTRE EL PARLAMENTO, LA OPINION y LA INSTITUCION SUPERIOR ENCARGADA DEL CONTROL FINANCIERO

Tres aspectos: — Forma de esas relaciones;
- Independencia en el seno de esas relaciones;
- Consecuencias políticas.

I.

Forma

- 1) En relación con el Parlamento solo:
 - a. el Primer Presidente puede comunicar a las Comisiones de Finanzas de las dos Asambleas las (constataciones) y observaciones de la Corte;
 - b. Esas dos Comisiones pueden pedir a la Corte, investigaciones sobre la gestión de los Servicios u organismos (La Villette);
- 2) En relación con el Parlamento y la Opinión:

Informe sobre el proyecto de ley de reglamento del Presupuesto del ejercicio presupuestal clausurado.

1a. parte: resultados generales:

- cargos
- medios

2a. parte: observaciones de fondo,

Por BERTRAND LABRUSSE

3) En relación con el Gobierno, el Parlamento y la Opinión:

El Informe Público, destinado a una muy amplia publicidad presenta:
descripción de las observaciones, por materia;
el texto de las contestaciones de los Ministros.

II.

Independencia hacia el Parlamento, el Gobierno y la Opinión.

Esta independencia está garantizada por disposiciones defensivas y positivas;

1) Defensivas:

- a. reclutamiento por oposición, sin véto posible
- b. calidad de los magistrados
- c. inamovilidad

2) Positivas:

- a. posibilidad de hacerse comunicar todos los documentos;
- b. posibilidad de proceder a todas las audiciones (auditions).
- c. posibilidad de quedar *exento* del secreto profesional.

Consecuencias:

- 1) *En relación con el Parlamento y el Gobierno,*
 - a. El informe sobre la *ley de Reglamento vuelve a tomarse íntegramente por el de las Asambleas y las sugerencias de la Corte*
(cf. fiscalidad y deuda pública en el informe de 1969)
 - b. **El Informe Público:** constitución de una "Comisión de estudio sobre las consecuencias del Informe Público, haciendo resaltar con seis meses de anticipación, las medidas por tomar.
- 2) *En relación con la Opinión,*
El Informe Público hace el objeto de una

muy amplia difusión por los siguientes medios:

- a. **conferencia de prensa de los Jefes** de la Corte (Primer Presidente y Procurador General)
- b. **Reproducción en los diarios, varias páginas durante varios días.**
- c. **Difusión audiovisual: Radio y Televisión**

De allí, sanción de facto aún cuando con tiempo y discreción, ninguna "víctima" haya sobrevivido nunca.

Conclusión

Contrariamente al control interno, es absolutamente independiente del Parlamento y de la Opinión, el control externo, dentro de una independencia absoluta, sirve y se sirve muchísimo del uno y del otro.

EL CONTROL A NIVEL ESTATAL Y MUNICIPAL

Seminario Franco-Mexicano sobre la función de control en la Administración Pública

Por Dr. JORGE LARIS CASILLAS

En tanto que el país está organizando jurídicamente en forma de república federal, los gobiernos estatales y municipales legalmente y administrativamente también se organizan en forma similar como el gobierno del centro se haya organizado.

De esta suerte los gobiernos estatales han copiado el modelo del gobierno central y lo han multiplicado a todo lo ancho y largo del país en tantos estados y municipios con que cuenta la nación.

La copia necesariamente refleja las virtudes, los vicios y errores administrativos y legales del original. Por lo que respecta a las clásicas funciones administrativas el fenómeno es similar así se planea, se organiza, se integra, se coordina, y se controla de una manera similar en todo el país, usando órganos, organigramas, fluogramas, métodos de personal, etc., semejantes.

Por lo que respecta a la función de control "medición y corrección del rendimiento de los subordinados para asegurar que se fijen los objetivos y los planes ideados para alcanzarlos".

A nivel estatal y municipal se repiten los esquemas usados por la federación. Si bien al ser los objetivos y planes más vagos y menos concretos a nivel regional, que a ni-

vel federal, el control viene a ser más flojo y deleznable. Muchas veces acontece que los controles no reflejan la naturaleza y las necesidades de la actividad sobre la que operan, o bien carecen de flexibilidad para su cambio o para señalar las desviaciones a los planes aprobados.

Por otro lado, en multitud de ocasiones los controles son **difíciles** de entender y de observar, esto es, se tornan complejos y complicados, por lo que muchas veces, también, resultan antieconómicos. También los controles muchas veces se encuentran fuera del órgano administrativo más adecuado lo que dificulta su observancia y su eficacia.

A nivel **estatal** se cuenta con pocos programas de acción bien definidos e implementados, la mayor parte de los estados carece de un programa de trabajo bien elaborado, por lo que el establecimiento de normas, de metas a verificar en la función de control se torna difícil. La valoración del desempeño de organismos y de hombres frente a un programa difuso e incompleto, se torna más complicado aún por carecer de técnicas modernas, adecuadas para esta-

I Koonz y O'Donnell. Principios de Dirección de Empresa.—1961, pág. 607.

blecer dicha valoración, y finalmente la corrección de las desviaciones en el programa son difíciles de llevar a cabo por tener una maquinaria administrativa, municipios y estados, en general, atrasada y poco flexible al cambio.

En estas condiciones la función de control se torna selectiva, y busca áreas estratégicas para establecerse.

Generalmente los gobiernos de los estados cuentan con un departamento consultivo en donde se controla la legalidad de las acciones gubernamentales, ya que revisa, o en su caso produce, los proyectos y modificaciones de ley que el Ejecutivo del Estado envía al congreso local y en general revisa todo tipo de implicación jurídica del gobierno estatal, ya sea en su aspecto legislativo o en su aspecto Jurídico-administrativo de patrón, de comprador de bienes y servicios, o de inversionista. Los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados vienen a ser otros tantos controles sobre la legalidad de la actuación de los poderes públicos estatales y municipales frente a la comunidad en general.

A nivel Municipal esta importante labor de control de la legalidad queda a cargo del Síndico Procurador.

El control político lo llevan a cabo los estados generalmente al través de dos órganos: una Dirección de Gobernación y una Secretaría General de Gobierno dedicada a asuntos políticos. La Cámara local se convierte en otro tamiz de control de la acción política, íntimamente ligada a las funciones del Ejecutivo al través del periódico diario de Gobernación y Secretaría General. Los Diputados Federales vienen a completar el control de la acción política en el ámbito estatal.

Los municipios llevan a cabo su control de la acción política principalmente al través de su Presidente Municipal y su Secretario General que revisan las actuaciones de sus Síndicos y Regidores, los cuales están agrupados funcionalmente, y además sirven para resolver problemas de orden político que le lleven los regidores o el Síndico Procurador.

El control de la acción política del Ejecu-

tivo sobre los municipios se lleva a cabo, formalmente, al través de las Direcciones de Gobernación las cuales tienen normas para regular las relaciones del Ejecutivo Estatal con los Municipios.

El control administrativo se lleva a cabo tanto a nivel estatal como municipal al través de las Oficinas Mayores, las cuales tienen a su cargo el control de las políticas de personal, de servicios, de adquisiciones menores, etc.

Por otro lado el control administrativo lo vienen ejerciendo los secretarios generales de Gobierno o de municipio, en ausencia de los gobernadores o de los presidentes municipales, quienes son en última instancia los responsables de la administración pública, pero que delegan en muchos casos amplios tramos de autoridad y comparten la responsabilidad consecuente con sus secretarios generales, que vienen siendo, valga la expresión, los primeros ministros de los ministerios, secretadas o direcciones en que se integran los gobiernos regionales.

En el caso municipal el Primer Regidor sustituye la autoridad del presidente municipal en la ausencia de éste, y es la figura más importante del municipio después del Presidente Municipal.

En los municipios, como hemos asentado, los integrantes del Ayuntamiento se dividen por funciones más importantes la vida administrativa de la comuna, ejerciendo cada uno de ellos un control administrativo sobre las funciones que se le encomiendan: transportes; limpieza; mercados; rastros; jardines, panteones; agua potable; servicio de alumbrado; atarjeas; etc. y de hecho esta es su función más importante la de controlar la eficacia en el manejo de estos servicios municipales, manejo que, por otro lado realizan los empleados administrativos, no electos, del municipio, los cuales tienen, además, sus propios órganos de control radicados fundamentalmente en la Oficina Mayor y en la Secretaría General. Una de las razones, quizás, de la mayor eficacia del municipio en labores administrativas, cuando existan recursos económicos en forma adecuada, frente a los niveles de gobierno estatal y federal, es la del mayor control que

se ejerce en las áreas del trabajo administrativo desempeñado por los miembros del cuerpo edilicio electos por el pueblo para realizar esa función de control y que no encuentra su correspondiente a nivel estatal y federal.

El control de las adquisiciones se lleva a cabo generalmente en los estados por departamentos de compras, dependientes generalmente de las oficinas mayores establecidas o municipales o de las Tesorerías. Dicho control, se lleva en forma rudimentaria y no en forma tan elaborada como en la federación con listas de proveedores aprobados y caucionados, precios mínimos y máximos, normas de calidad, machotes de contratos, requisitos de origen, estatal, nacional o extranjero, sino que más bien se llevan a base de las cotizaciones más bajas entre los proveedores de plaza, llevándose un registro histórico de dichas cotizaciones y de proveedores.

El control de los organismos descentralizados a nivel estatal y municipal se lleva generalmente al través de la Tesorería, o de la Contraloría o por ambas así la Tesorería controla las funciones crediticias, la integración patrimonial y la Contraloría el trabajo administrativo.

Estas contralorías tienen también a su cargo las importantes labores de llevar a cabo contralorías de obras: esto es, la ejecución y la calidad de la obra pública estatal y municipal y la de auditoría a sus órganos financieros, cajas generales, tesorerías, etc.

Finalmente el control más importante en los gobiernos estatales y municipales es el presupuesto, el cual establece y regula en forma precisa las cantidades asignadas al gobierno estatal y/o municipal en su conjunto, en forma particular a cada dependencia, en forma pormenorizada por partidas a cada función administrativa.

De esta manera se cuenta con un plan, con un programa de acción detallado en forma numérica, se puede valorar la actuación en forma cuantitativa y se puede corregir la más mínima desviación de inme-

diato para regresar a la norma cuantitativa establecida.

Los presupuestos de egresos municipales al igual que los estatales se envían a la Cámara para su aprobación, la cual mantiene un control sobre la ejecución de dichos presupuestos por sus departamentos de glossa y por la revisión de la cuenta pública que le rinden Ayuntamientos y Gobiernos Estatales.

Esta es la situación general del país: hay estados muy pobres al igual que municipios de muy escasos recursos, y estos forman la generalidad del país.

Existe un pequeño grupo de estados, los fronterizos con Estados Unidos, Jalisco, Veracruz, Sinaloa y el Estado de México, cuyos recursos económicos les han permitido desde hace algunos años modernizar su administración Pública en todas sus funciones, entre otras en la de control, contando al efecto con buenos sistemas de personal; manuales de organización; sistema de adquisición de bienes, elevada calidad en las asesorías de orden legal; presupuestos bien hechos y mejor ejecutados con tesorerías y contralorías eficientes; que utilizan modernos sistemas de control de obra y contable; con modernos centros de cómputo que agilizan una serie de funciones administrativas de cobro, de pago, y fundamentalmente de control.

Por otro lado, la casi inmensa mayoría de municipios en el país, se debate en la más pavorosa miseria en donde no cabe ni el remedio de una organización y administración eficaz. Sin embargo existe un grupo de municipios de cierta importancia donde es posible hablar de una administración técnica gubernamental plagada de errores, vicios, y finalmente un grupo pequeñísimo de municipios tales como Guadalajara, Monterrey, Ciudad Juárez, Tijuana, Mexicali, Hermosillo, Naucalpan, Tlancapantla, Toluca, Puebla, Veracruz, etc., que han contado con ingresos suficientes desde hace algunos años y les ha permitido gozar de los beneficios de la implantación de una administración pública moderna.

EL PRESUPUESTO DE EGRESOS EN EL ESTADO DE MEXICO

Por Dr. JORGE LARIS CASILLAS

El desarrollo de las actividades que necesariamente tiene que realizar la Administración Pública a través del Ejecutivo del Estado deben encuadrarse dentro de ciertos elementos de control, entre los cuales destaca por su importancia, la acción expresada en términos financieros y traducida en un instrumento técnico denominado Presupuesto. Este incluye la disposición de los recursos materiales y humanos, la forma de organización, los métodos de trabajo y las medidas en tiempo, cantidad y calidad en que deben llevarse a cabo las diversas políticas de acción que contiene un programa de trabajo. En consecuencia, el Presupuesto de un Gobierno, es el programa que dirige toda la actividad gubernamental en su función de orientar los procesos sociales y servir a los intereses del pueblo.

En la práctica, la dinámica presupuestal camina paralelamente a la política y espíritu que impera en las finalidades y metas que persigue la Dirección Ejecutiva. En este sentido, el Estado de México, teniendo presente una clara y bien fundamentada política de igualdad económica en las regiones y municipios que lo integran ha pretendido que el municipio sea la fuerza de desarrollo para la programación y organización de un ra-

cional crecimiento. La idea es lograr un conjunto piramidal perfectamente sólido y coordinado que permita la obtención de todos los elementos que integran la estructura administrativa. De esta manera se pretende que la gran cantidad de carencias y necesidades que la población vive, sean mejor atendidas al aplicar los recursos disponibles de una óptima manera.

Para lograr un mejor entendimiento de lo que es el Control Presupuestal se hace necesario exponer brevemente la mecánica para la elaboración del Presupuesto, instrumento de vital importancia en la ejecución y control del mismo.

En este sentido el Presupuesto de Egresos, es el documento que traduce a términos financieros los planes de Gobierno. incluye el programa anual de los gastos, inversiones y deuda pública a cargo del Gobierno del Estado. Por supuesto, el Proyecto de Ley va acompañado de una exposición de la situación hacendaria; los ingresos señalados por la Ley respectiva, para el próximo ejercicio. las previsiones de Egresos destinados a cada Ramo y en forma adicional los Informes Financieros y Datos Estadísticos que el Ejecutivo estima conveniente agregar para la mejor inteligencia de su

política hacendaria y del programa de la administración.

Una vez estudiada toda esta información por el Poder Legislativo y Judicial, aprobada o modificada y, en su caso respectivo, hechas las correcciones pertinentes al Proyecto de Ley, se publica en el Diario Oficial con lo que adquiere la categoría de Ley. El resultado de lo anterior, es la obtención de un instrumento que estrictamente debe ejecutarse en la administración de los egresos del Estado.

El siguiente paso consiste en calendarizar las cantidades globales autorizadas y asignadas a cada Ramo del Ejecutivo para que mensualmente se conozca a cuanto asciende el monto por dependencia y el monto global del gobierno, haciendo hincapié en los conceptos en que realmente se aplica el gasto, el cual es señalado en la partida económica que indica el manual respectivo. En este sentido, la cantidad global mensual otorgada a cada dependencia y desglosado en partidas económicas es el monto al cual deben ajustarse las dependencias.

La idea genérica es prever que el monto de cada dependencia y la sumatoria de los gastos de todas las dependencias no incida en detrimento del programa de gastos, y, colateralmente, se establezca un equilibrio entre los egresos e ingresos mensuales del Gobierno del Estado.

Una vez que se cuenta con un presupuesto debidamente departamentizado y calendarizado, el siguiente paso consiste en regular la correcta aplicación del Presupuesto y controlar el gasto aprobado. En el Gobierno del Estado de México, este proceso está automatizado y se basa en un sistema de reportes dierlos del gasto efectuado por dependencia, departamento y partida presupuestal, de suerte que decisivamente se sabe si existe saldo suficiente para ejercer los gastos que solicitan las dependencias. Se manejan dos conceptos de afectación al gasto presupuestal: el comprometido que es la afectación al presupuesto que aún no ha sido erogada efectivamente en caja y el ejercicio que representa una salida real de efectivo, y que puede ser un gasto directo o bien proveniente del comprometido.

Los reportes diarios del gasto se envían al Departamento de Egresos de la misma Dirección, para que el personal de este departamento cuente con un instrumento de control que permita la operación y autorización de los documentos y recibos de pago que tiene que efectuar el Gobierno del Estado. En este Departamento se tiene acceso directo al público, al desarrollar la función de Recepción de Documentos, tales como: estimaciones, facturas y recibos de todo tipo. Atendiendo al sistema de control presupuestal vigente, se clasifican los recibos y se verifica que cumplan con todos los requisitos legales para su pago. Posteriormente se codifica la Documentación y se revisa la clave. La finalidad de la revisión practicada a la clave es para interpretar y decidir si el gasto está bien aplicado. Acto seguido se verifica que exista partida presupuestal disponible, en el registro diario de egresos. En caso positivo se autoriza y en caso negativo se rechaza, no aprobándose el documento o solicitud recibida. Simultáneamente se lleva un control de la documentación en orden numérico para determinar que documentos pasan a Caja para su pago. En forma adicional se formulan volantes para el Centro de Cómputo en relación con los como promisos y pagos efectuados, y de esta manera el Departamento de Cómputo Electrónico obtiene información para nuevamente actualizar el Tabulado.

Dentro de algunos otros departamentos que intervienen en el proceso de operación y control presupuestal está el Departamento de Contabilidad en lo relativo al registro y los Departamentos de Caja y Control de Pagos que hacen efectuar las órdenes de pago.

Por lo que respecta al ejercicio del Presupuesto a nivel municipal, se observa que la mecánica aplicada es similar a la que práctica la Dirección General de Hacienda del Estado, en términos generales. Sin embargo, dependiendo de la potencialidad económica del municipio, de la decisión de obtener rápida y de buena calidad la información presupuestal, del volumen de operaciones y de la disposición de recursos humanos o habilidad administrativa, entre otros variables; el sistema de control, revi-

sion o interpretación presupuestal puede cambiar de registros manuales a mecanizados y/o automatizados.

En el control manual, en forma manuscrita, se anotan las partidas y movimientos en tarjetas o libros de registro. El mencionado implica el manejo de tarjetas operadas en máquinas de registro directo y, el control automatizado impone la existencia de registros o listados producidos por máquinas computadoras, tal es el caso de la Dirección General de Hacienda del Estado.

Dependiendo del tipo y sistema de control presupuestal que se adopte en cada municipio, los registros deben mostrar las partidas asignadas a los diversos ramos con sus montos originales, los movimientos por pagos y transferencias y los saldos disponibles.

Los principales conceptos de egreso a controlar son: Obras Públicas, Remuneraciones, Adquisiciones, Servicios y Deuda Pública.

Con el Presupuesto aprobado por el Ayuntamiento en sus montos y partidas se abrirán los registros para anotar en ellos las asignaciones originales. La idea es tener una norma de control que sirva de base para

la comparación de los movimientos registrados en el ejercicio presupuestal normal.

El tesorero municipal ejerce los gastos presupuestales, a través de órdenes de pago firmadas por el Presidente Municipal, las cuales deben estar acompañadas de la documentación comprobatoria respectiva que debe estar 'adecuadamente' requisitada.

Recibida en la Tesorería Municipal la documentación que signifique un egreso y que reúna los requisitos legales y administrativos, se procede a su registro en los controles que contienen las asignaciones originales del presupuesto, para hacer la deducción de su importe en las partidas correspondientes. De esta manera, queda registrado el compromiso de pago y consecuentemente se realiza la afectación presupuestal, mostrando cada partida su disponibilidad para siguientes 'afectaciones'.

Cuando ya se realiza el pago, se procede al registro correspondiente, en el control que muestra la partida afectada por un compromiso previo, lo cual significa hacer el cambio de la columna de compromisos a la columna de ejercicio. Este movimiento no afecta el saldo disponible de la partida ya que la afectación presupuestal se realizó cuando se registró el compromiso de pago.

CUADRO COMPARATIVO DE LOS PRESUPUESTOS DE EGRESOS DEL ESTADO DE MEXICO EN RELACION AL TOTAL DE LA REPUBLICA.

(Miles de Pesos y Porcientos)

CONCEPTO	1970	1971	1972
Del Gobierno Estatal	517,527	800,000	1.251,853
• al total de Egresos de las Entidades Federativas	5.86	7.91	9.88
• al total de Egresos del Gobierno Federal	1.84	2.60	2.29
• al total de Egresos de los Estados y del Gobierno Federal	1.40	1.96	1.86
De los Municipios del Estado de México	127,411	194,474	245,3B2
• al total de Egresos de las Entidades Federativas	1.44	1.92	1.94
● al total de Egresos del Gobierno Federal	0.45	0.63	0.45
• al total de Egresos de los Estados y del Gobierno Federal	0.34	0.48	0.36
Egresos Consolidados del Gobierno Estatal y de los Municipios	644,938	994,474	1.497,235
• al total de Egresos de las Entidades Federativas	7.30	9.83	11.82
● al total de Egresos del Gobierno Federal	2.29	3.23	2.74
• al total de Egresos de los Estados y del Gobierno Federal	1.74	2.43	2.22
Egresos Totales de las Entidades Federativas	8.838,070	10.112,676	12.668,448
Egresos Totales del Gobierno Federal	28.133,000	30.762,000	54.643,931
TOTAL DE Egresos del Gobierno Federal y de las Entidades Federales	36.971,070	40.874,676	67.312,379

FUENTE: Elaborado por el Departamento de Estudios Hacendados.

PRESUPUESTO TOTAL Y PER CAPITA, POR ENTIDADES FEDERATIVAS

DATOS BASICOS 1972
(Cantidades en Miles)

ENTIDAD	Presupuesto de	Población		Presupuesto	
	Egresos Pesos	Al Total	Personas	Al Total	Per Cápita (Pesos y Centavos)
TOTAL	12,668,448	100.00	51,730	100.00	244.88
Aguascalientes	37,908	0.30	361	0.70	105.01
8aja California Edo.	315,420	2.48	960	1.86	328.56
Baja California Terr. Sur	49,315	0.39	140	0.27	352.25
Campeche	69,937	0.56	272	0.53	257.12
Coahuila	180,611	1.42	1,162	2.25	155.43
Colima	42,722	0.33	260	0.50	164.32
Chiapas	132,000	1.04	1,652	3.19	79.90
Chihuahua	375,000	2.96	1,704	3.29	220.07
Distrito Federal	5,300,000	41.93	7,364	14.24	719.72
Durango	202,821	1.60	979	1.89	207.17
Guanajuato	265,000	2.09	2,395	4.63	110.65
Guerrero	231,831	1.82	1,695	3.28	136.77
Hidalgo	62,530	0.49	1,237	2.39	50.55
Jalisco	605,228	4.77	3,497	6.36	173.07
México	1,251,853	9.88	4,413	8.53	283.67
Michoacán	230,000	1.81	2,428	4.69	94.73
Morelos	132,000	1.04	677	1.31	194.98
Nayarit	75,203	0.59	582	1.13	129.21
Nuevo León	616,159	4.86	1,854	3.58	332.34
Oaxaca	97,546	0.76	2,268	4.38	43.01
Puebla	272,500	2.15	2,630	5.08	103.61
Querétaro	42,156	0.33	517	1.00	81.54
Quintana Roo, Terr.	49,500	0.39	99	0.19	500.00
San Luis Potosí	117,300	0.92	1,334	2.58	87.93
Sinaloa	425,571	3.35	1,375	2.66	309.51
Sonora	330,179	2.61	1,175	2.27	281.00
Tabasco	125,618	0.99	839	1.62	149.72
Tamaulipas	265,000	2.09	1,564	3.02	169.44
Tlaxcala	35,912	0.28	438	0.85	81.99
Veracruz	460,365	3.63	4,079	7.89	112.86
Yucatán	168,831	1.33	790	1.53	213.71
Zacatecas	102,432	0.81	990	1.91	103.47

FUENTE: Elaborado por el Departamento de Estudios Hacendarios.

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES DEL
ESTADO DE MEXICO

CMiles de Pesos)

MUNICIPIOS	1970	1971	1972
1o Aeambay	165	253	387 Ce)
2. Aeolman	322	412	420
3. Aeuulco	98 Ce)	111	125
4. Almoloya de Alquisiras	116	138	575
5. Almoloya de Juárez	298	451	526
6. Almoloya del Río	42	46	51 Ce)
7. Amanalco de Becerra	112	122	13B
8. Amatepec	178 Ce)	190	240
9. Amecameca	1,023	1,453	1,500
10. Apaseo	266	377	430
11o Ateneo	112	123	169
12. Atizapán CSanta Cruz)	54 Ce)	76	112
13. Atizapán de Zaragoza	2,219	6,407	9,924
14. Atlaeomulco	700	712 Ce)	725
15. Atlautla	91 C*)	122	133
16. Axapusco	229	247	250
17. Ayapango	117	120	123
18. Callmaya	158	161	197
19. Capulhuac	143 Ca)	325	431
20. Coacalco	265	415	747
21o Coatepec Harinas	271	308	327
22. Coeotitlán	87	65	82
23. Coyotepee	92 Ce)	108 Ce)	124
24. Cuauhtitlán	2,564	3,552	5,011
25. Chalco	1,136	1,236	1,421
26. Chapa de Mota	169 Ce)	179	193
27. Chapultepee	46	61	72
28. Chlautla	134	164	183
29. Chieoloapan	120	145 Ce)	170
30. Chiconcuac	284	458	695
31o Chimalhuacán	597	785	968
32. Donato Guerra	95	115	125
33. Eeatepee Morelos	8,721	12,187	15,000
34. Eeatzingo	49	50	52
35. Huehuetoca	153	162	176
36. Hueyopoxtla	104	112	111
37. Huixquilucan	504	1,144	2,586
38. Isidro Fabela	111	140	169
39. Ixtapaluea	651	887	1,243
40. Ixtapan de la Sal	604	607	792
41o Ixtapan del Oro	40	48	63
42. Ixtlahuacá	914	950	950
43. Jalatlaeo	118	89	89 Ce)
44. Jaltenco	58	81	84

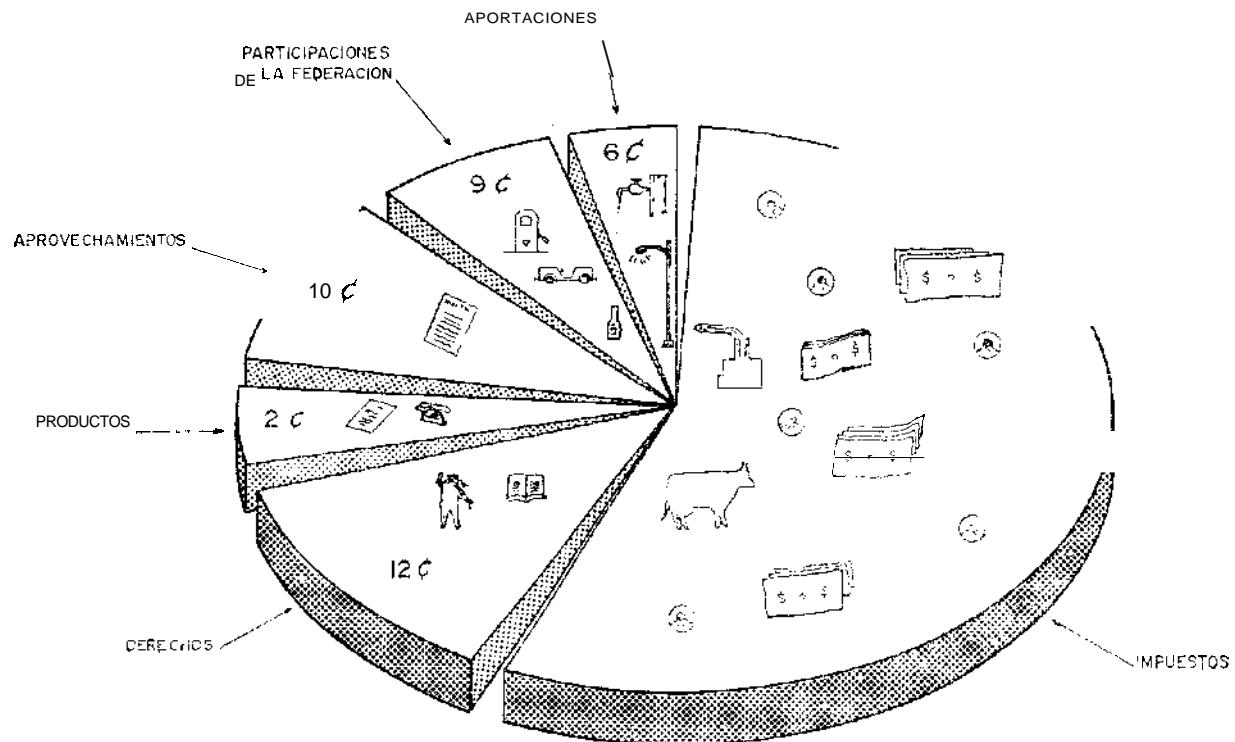
MUNICIPIOS	1970	1971	1972
45. Jilotepee	600	1,108	1,234
46. Jilotzingo (Sanla Ana)	112	141	172
47. Jiquipileo	177	256	256
48. Joeotitlán	359	281	326
49. Joquicingo	85	90	100
50. Juehitepee	110	160	160
51o Lerma de Villada	550	1,000	1,800 (e)
52. Malinalco	294	296	326
53. Melchor Ocampo	200	230	270
54. Metepee	195	350	500
55. Mexicalcingo	61	102	170 (e)
56. Morelos	111	155 (e)	200
57. Naujalpan	32,269	60,000	80,000
58. Netzahualcóyotl	8,257	9,967	11,000
59. Nextlalpan	72	84	108
60. Nicolás Romero	951 (e)	1,283	1,258
61o Nopaltepee	86	101	96
62. Ocoyoacac	309	408	465
63. Oeuilan	154	374	381
64. Oro de Hidalgo El	283 (*)	349	359
65. Otumba	243	299	355
66. Otzoloapan	51	50	49
67. Olzolotepee	97	136	200
68. Ozumba	377	301	386
69. Papalotla	78 (e)	81	83
70. Paz La	1,560	5,228	4,061
71o Polotillán	63	80	80
72. Rayón	71	118	145
73. San Antonio la Isla	65	73	81
74. San Felipe del Progreso	403	415	427 (e)
75. San Martín de las Pirámides	166	184	197
76. San Mateo Ateneo	181	250	354
77. San Simón de Guerrero	48	72	78
78. Santo Tomás	233	274	301
79. Soyaniquilpan	48 (e)	68	107
80. Sultepee	250	140	280
81. Teeámae	189	436	550
82. Tejupilco	360	422	480
83. Temamala	51	53	69
84. Temasealapa	140	132	216
85. Temascalcingo	205	233	280
86. Temasealtepee	155	165	187
87. Temoaya	193	240	291
88. Tenancingo	514	582	875
89. Tenango del Aire	187	206	245
90. Tenango del Valle	450	440	612
91. Teoloyuean	225	251	306
92. Teotihuacan	806	807	841

MUNICIPIOS	1970	1971	1972
93. Tepetlaoxtoc	65	81	104
94. Tepetlixpa	91	97	110
95. Tepotzotlán	405	375	541
96. Tecuiscaiac	142	159	168
97. Texcaltitlán	95	140	169
98. Texcalyacac	26	30 Ce)	36 Ce)
99. Texcoco	2,839 Ce)	3,376 Ce)	3,641
100. Tezoyuca	80	93	114
101. Tianguistenco de Galeana	326 Ce)	342	455
102. Timilpan	127	127 Ce)	127
103. Tlalmacalco	429	744	830
104. Tlalnepantla	23,254	35,382	41,388
105. Tlatlaya	177	216	16
106. Toluca	17,721	23,398	30,000
107. Tonatico	264 Ce)	288	314
108. Tultepec	427	250	309
109. Tultitlán	1,467	1,743	3,950
110. Valle de Bravo	631	812	1,192
111. Villa de Allende	55	132	160
112. Villa del Carb6n	221	280 Ce)	338
113. Villa Guerrero	182	280	172
114. Villa Victoria	234	349	249
115. Xonacatlán	87	95	110
116. Zacazonapan	28	28	30
117. Zacualpan	152 Ce)	161	174
118. Zinacantepec	311	422	483
119. Zumpahuacán	48	71	80
120. Zumpango	563	638	885
GRAN TOTAL	127,411	194,474	245,382

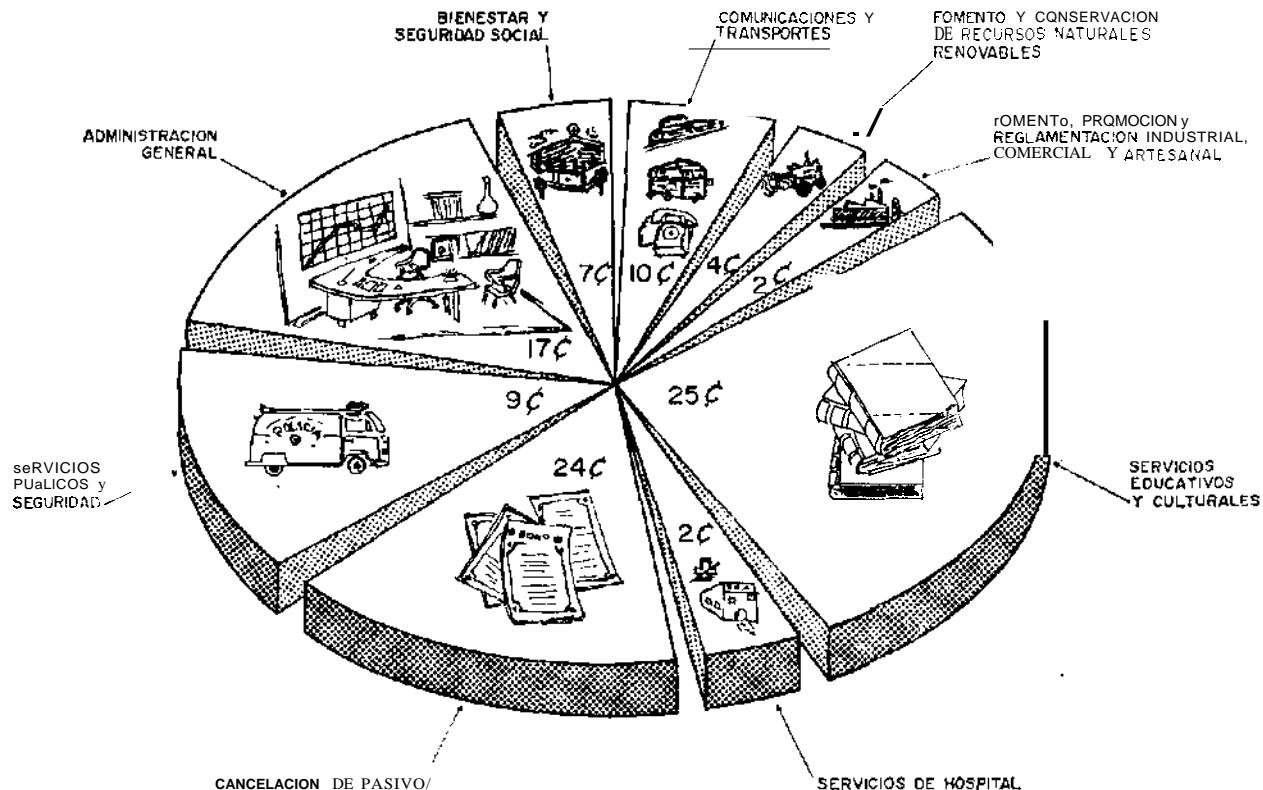
EL PESO FISCAL EN 1973

GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO

INGRESOS



PRESUPUESTO DE EGRESOS



EL CONTROL JERARQUICO

1 LA SITUACION ADMINISTRATIVA TRADICIONAL.

1.1

Se caracteriza por una estructura muy jerarquizada, centralizada y finalmente, muy rígida, en su modo de funcionamiento:

1.2

Las consecuencias principales:

inadaptación *al cambio*: esta organización no permite asumir transformaciones profundas que se imponen al mundo moderno Y, por tanto, a la Administración:

dicha organización no responde a las aspiraciones de participación que se manifiestan, tanto entre los ciudadanos como entre los funcionarios;

dificultad en captar exactamente las necesidades. la máquina administrativa prosigue su propio camino sin preocuparse por las necesidades del momento y de las reacciones de los interesados.

1.3

En estas condiciones, el ejercicio tradicional del mando es inadaptado. Hay que

repensar el control jerárquico Y, en su lugar, poner nuevos métodos de dirección,

El esfuerzo emprendido en Francia en este sentido, desde hace varios años, se sitúa en el marco más general de la modernización de la Administración.

2

LOS NUEVOS METODOS DE DIRECCION

2.1

La gestión mediante *objetivos*. Administrar es "llevar un negocio", Más allá de la variedad de los poderes de decisión y de los niveles de acción de cada responsable, la gestión, poniendo en obra los medios, persigue sus propios fines.

Pero toda esta acción debe de ser controlada. Hay que prever tres fases:

la determinación de los objetivos y de los programas;

la medida de los resultados;

la puesta en marcha de acciones correctivas.

Se puede distinguir entre una "gran gestión" que va hasta la definición de la política general; el control de esta 'acción depende más de la técnica presupuestal y del

papel del parlamento que del control jerárquico propiamente hablando.

Se puede distinguir también una gestión "interna" que comienza con la atribución de fondos y se desarrolla a lo largo de /a fase de ejecución. El control de esta gestión está fundado sobre objetivos de realización o de producción.

El esquema general de esta gestión mediante objetivos es bastante sencillo:

se recensan y se definen productos y producciones;
- cada centro de responsabilidad recibe, para la realización de ciertos productos, y después de un diálogo, objetivos de acción que conciernen:

- el nivel de gastos
- la calidad
- la cantidad
- el respeto a los programas.

Para lograr esto, cada centro responsable recibe delegación de autoridad.

la instalación del control necesita la utilización de indicadores de gestión, la fijación de un presupuesto de gestión apoyado por un análisis de los costos a un nivel más preciso.

Los programas de trabajo harán la síntesis de las informaciones que por medio de comparaciones con los objetivos, permitan la puesta en obra permanente de acciones correctivas.

2.2

Las relaciones de tipo contractual en el seno de la administración. A las relaciones jerárquicas tradicionales y al control a priori, debe sustituirse un tipo más elástico de relaciones que postulen una amplia confianza hacia los escalafones subordinados y poniendo directamente en obra la responsabilidad de cada uno hacia los resultados obtenidos y no de los métodos o medios empleados.

Por supuesto, no se trata de contratos en el sentido [urfdlco del término, puesto que los "contrentantes" no tienen personalidad [urldica autónoma. Sin embargo, al nivel del procedimiento y del estado de ánimo, se trata efectivamente de contrato.

fijación negociada de objetivos de gestión con una evaluación de costos; atribución más sencilla de medios y encimiento de la libertad de gestión; modificación del régimen de control en provecho de un auto-control permanente (control de gestión) y de una evaluación de resultados (control a posteriori).

El establecimiento de tales relaciones contractuales es de naturaleza a cambiar radicalmente los métodos de mando y de control y, en particular, a cuestionar totalmente los métodos actuales de calificación de los Iunctonenos que sirven de criterio para el desarrollo de las carreras y la atribución de ciertas ventajas financieras.

2.3

la noctort de "Jefe de proyectos" es el corolario de este nuevo concepto de contactos entre diferentes escalafones de la administración.

Para una reaHzacién claramente definida y suficientemente importante, parece ser preferible nombrar a un responsable único (*Jefe de proyecto*) en lugar de acudir a las estructuras jerárquicas tradicionales que dividen las responsabilidades.

De cualquier modo, debe dársele una orden importancia a la creaci6n intensificada de deleaciones de atribuciones y aún mejor, de objetivos, y en consecuencia, librarse a un análisis minucioso y realista de los centros de responsabilidad y de las diferentes formas de responsabilidad que se puedan delegar,

- responsabilidad de realización
- responsabilidad de producción
- responsabilidad de administración de los medios.

Delegar no quiere decir dar órdenes; hay que hacer la diferencia y encontrar el justo medio entre una orden demasiado precisa "haga esto, de esta manera" y el abandono de responsabilidades "ocúpese de esto"...

2.4

Ayudas a la gestión. la contabilidad de gestión, perfeccionamiento de la contabilidad analítica, es el elemento esencial que

deberá ser colocado para asegurar el funcionamiento y el control del sistema.

Es indispensable ligar esta contabilidad de gestión a la contabilidad presupuestal propiamente dicha, y asegurarse de que todos los gastos reales han sido tomados en cuenta.

El establecimiento de tal contabilidad pone en obra técnicas bien conocidas para la recabación y el trato de informaciones. Es inútil insistir sobre este aspectos del problema si no es para subrayar el mayor gasto de tiempo y de energía que acarrea la práctica de tal contabilidad.

Los indicadores (de producción de gestión, de impacto, de acondicionamiento) completarán los datos rendidos por la contabilidad y darán una mejor imagen de los resultados obtenidos.

Teniendo en cuenta el volumen considerable de informaciones por tratar, el recurso a la informática se impone en la mayoría de los casos. Muchos programas globales de gestión han sido elaborados y son actualmente experimentados para sacar el mejor partido posible de las informaciones actualmente disponibles.

3.

LA "OPERACION PILOTO", EN FRANCIA

3.1

La puesta en práctica de estos principios es una obra de largo alcance. En 1969, el Gobierno francés decidió introducir en la administración los métodos de gestión utilizados en los Estados Unidos, bajo el impulso del señor McNamara (el P.P.B.S.).

Entre las experiencias intentadas, es interesante estudiar la tentativa hecha en el Ministerio del Acondicionamiento del Territorio, pues no se refirió únicamente a un sistema global de gestión ni a un mejoramiento de la definición de las políticas a nivel ministerial, sino también, a la modernización de' funcionamiento interno de los servicios en cada departamento y 'a la rmodificación de los contactos entre la administración central del Ministerio y los directores departamentales.

3.2

Desde antes de 1968, experiencias habían sido tentadas en el Departamento de Meurthe-et-Moselle, para asegurar una mejor participación del personal en la gestión. Otros departamentos habían ya ensayado también la organización de una contabilidad analítica.

Estos primeros esfuerzos permitieron, en agosto de 1968, definir un programa de modernización a nivel del Ministerio y escoger seis direcciones departamentales-piloto para experimentar más a fondo.

El programa consistía esencialmente en: acción de formación de sensibilización de equipos-piloto (algunos "cadres" de las direcciones disponibles de medio tiempo, y jóvenes contractuales reclutados al efecto); estudios confiados a oficinas privadas especializadas en la organización de la gestión de empresas.

Estos estudios, que se prosiguieron durante todo el año de 1969, desembocaron sobre las proposiciones de sistema de gestión (ver punto 2) aprobadas el 10 de febrero de 1970.

3.3

El año de 1970 vio la aplicación efectiva de este sistema en las seis direcciones-piloto así como, paralelamente, las deducciones sobre la estrategia por adoptar en vista de la extensión de la experiencia dentro de otros nuevos servicios.

En 1971 y 1972, una decena de otras direcciones departamentales fueron escogidas para experimentar, a su vez, esta nueva modalidad de mando.

Sobre otro plan, 1972, vio la aplicación de los primeros "contratos de programas" entre la administración central del Ministerio y las direcciones departamentales, para adaptar, en otro nivel de la estructura, las experiencias hechas sobre las relaciones entre los hombres en el seno de una dirección departamental.

3.4

Actualmente (principios de 1973), las enseñanzas recogidas parecen suficientemente

ricas para prever la publicación de una directiva general aplicable a todos los departamentos, y prescribiendo la ejecución progresiva de los principales elementos del nuevo sistema de gestión.

3.5

El éxito de la operación pasa no solamente por la voluntad de reforma de los directores departamentales y del conjunto de responsables, sino también por la acción de colaboradores especializados "los consejeros de gestión". El reclutamiento y la formación de tales consejeros no dejan de presentar problemas sumamente delicados.

4

CONCLUSIÓN

El éxito de esta acción condiciona el servicio de la administración en tanto que es un

"cuerpo social" aceptado por los ciudadanos.

Dos grandes obstáculos: la resistencia al cambio de parte de funcionarios, la tecnicidad de la operación, que toma visos de "chasse gardée" para expertos, creando así una pantalla entre la realidad y la administración.

Más grave aún: la exigencia extrema de este nuevo modo de control, la cruda luz proyectada sobre las insuficiencias y los errores.

A pesar de esos escollos desgraciadamente demasiados reales, es indispensable ir más adelante y el entusiasmo manifestado en todos los niveles por los equipos de jóvenes funcionarios comprometidos en la acción, debe ser un aliciente para perseverar y una razón de creer en el éxito final.

EL CONTROL DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS EN MÉXICO

Por el Lic. ALFONSO YAÑEZ R.

La economía mexicana podría definirse como un sistema mixto, de iniciativa privada y responsabilidad pública. Al Estado corresponde la tarea de traducir, en acciones concretas, las aspiraciones de desarrollo independiente con justicia social, que son inherentes al sistema de vida elegido por el país. El sector público tiene a su cargo el establecimiento de los marcos legales, físicos e institucionales, que son necesarios para el desarrollo de programas de acción orientados a la consecución de las metas nacionales. Se encarga también de llevar a cabo tareas económicas necesarias al país y que, por incapacidad financiera, baja reditabilidad o bien, por negligencia u omisión, no son cubiertos por la iniciativa privada.

Así, el Estado define la estrategia apropiada para conducir el desarrollo económico y social del país y de ella se derivan tanto orientaciones para el sector privado de la economía, como proyectos concretos de inversión, con propósitos de fomento económico y de protección social. Son estos proyectos los que conducen a la creación de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, cuyas funciones son coordinadas a fin de que cada uno de ellos cumpla sus objetivos sociales particulares y

participe 'activamente en los programas de desarrollo existentes.

Son principios normativos de las actividades de estos organismos y empresas mantener una situación financiera sana y desempeñar sus funciones con un alto grado de honestidad y eficiencia técnica y administrativa. las tareas de control y vigilancia que ejerce el Gobierno Federal sobre estas entidades tienen como objetivo fundamental el garantizar que sus recursos contribuyan a la aceleración del desarrollo económico nacional y a la mejora de las condiciones de vida en el país. El control no incluye sólo la vigilancia del patrimonio sino que se extiende a los aspectos técnicos y operativos que se reflejan, en última instancia, en la eficacia de las entidades.

Los fundamentos del control deben buscarse en el propósito público de asegurar el cumplimiento de las funciones económicas y sociales de las entidades paraestatales. **Como dicho cumplimiento puede ser afectado y desviado por contingencias de diversos órdenes, tales como defectos de la información, errores, negligencia e incompetencia, se ha juzgado necesario establecer mecanismos capaces de obtener la información necesaria para comprobar el cumplimiento**

miento de los objetivos y metas previstas, y así poder advertir a tiempo las desviaciones para corregirlas.

Los mecanismos de control son diversos. Están a cargo principalmente de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de la Presidencia y del Patrimonio Nacional. Cabe destacar las facultades generales que a la última mencionada confiere la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. Este ordenamiento cubre el campo más amplio del control de las entidades paraestatales.

Dicha Ley dispone que la Secretaría del **Patrimonio Nacional deberá: a) informarse oportunamente de la marcha administrativa de las entidades paraestatales; b) procurar su eficiente funcionamiento y correcta operación, y c) verificar el cumplimiento de las disposiciones que dicten las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Presidencia en las materias de inversiones y del ejercicio presupuestal. Para tales fines los instrumentos de trabajo son, principalmente:**

- a) Auditoría externa
- b) Supervisión de programas de operación
- e) Inspección técnica
- d) Supervisión de afectaciones patrimoniales.

Como ya se mencionó, los propósitos sucesivos son: obtener información; verificar el cumplimiento de objetivos, metas y principios de políticas; identificar, en su caso, las desviaciones respecto a estos y tomar las medidas que se ameriten. Por principio estas actividades se realizan con el criterio de auxiliar al Director o Gerente de la entidad a fin de alcanzar el propósito ya mencionado de asegurar el cumplimiento de los fines que el Estado planteó al crear las entidades paraestatales. Lo que motiva la preocupación fundamental de la Secretaría del Patrimonio Nacional en la materia, es la obtención del mayor provecho social posible de los recursos que el Estado destina, por conducto de sus organismos y empresas, a la promoción del mejoramiento económico y social del País.

LAS COMPRAS GUBERNAMENTALES

Por el Lic. GUSTAVO CORTÉS FUENTES

I.

IMPORTANCIA ECONOMICA DE LAS COMPRAS GUBERNAMENTALES

Las compras gubernamentales cuantificadas en más de 23 mil millones de pesos sustentan la evolución y crecimiento de numerosas actividades; determinan el curso y tendencia de la balanza de pagos y condicionan, en función de la eficiencia de procedimientos administrativos, el crecimiento de instituciones vinculadas con la transformación económica y social del país. Las actividades de más rápido crecimiento dependen en alto grado del comportamiento de las compras gubernamentales, existiendo empresas cuya supervivencia está completamente atada a las decisiones de compra de las entidades públicas. Fluctuaciones en las compras llevan tras de sí la expansión o receso en los niveles de producción y ocupación de numerosas actividades. De ahí su importancia como instrumento de política económica.

Las importaciones del sector público son motivo de preocupación permanente pues cada peso gastado en el exterior menoscaba

los esfuerzos para incrementar la ocupación por ello se realizan esfuerzos sistemáticos para propiciar su reemplazo.

II.

ORIGEN DE LAS COMPRAS GUBERNAMENTALES

Las compras se generan en más de 500 entidades que son ejecutoras de aspectos especializados de la política económica y social del gobierno y cuya eficiencia operativa está relacionada con la adecuada administración de los recursos destinados a la compra de bienes de consumo e inversión. A través de tales entidades el gobierno propicia el desenvolvimiento agropecuario, fortalece la infraestructura económica, cubre la demanda de energéticos, fomenta la investigación científica y destina importantes sumas para la atención de la salud pública y de la educación. En la medida que los recursos sean manejados con honradez administrativa y eficiencia técnica, será posible sacar mayor parte de los medios disponibles para transformar la fisonomía económica y social del país.

POLITICA DE ADQUISICIONES

Se sustenta el criterio de que las compras masivas deben apoyar el proceso ocupacional, reducir la importación, derivar ingresos para sectores marginados y propiciar el óptimo aprovechamiento de los recursos destinados a la adquisición de bienes de consumo e inversión. Para el efecto la Secretaría del Patrimonio Nacional tiene por ley las siguientes facultades entre otras: obtener programas anuales de adquisición; re-

visar sistemas de compras y *almacenes*; promover la unificación de demandas; establecer normas y especificaciones; promover la creación de entidades encargadas de importar bienes *de consumo* y de inversión; contratar asesoría técnica y promover facultativamente Comités de Compras. Estas facultades se ejercen con un solo propósito: lograr que cada peso gastado tenga el máximo rendimiento, pues detrás de cada peso está el sacrificio de un contribuyente que es mayor mientras más precaria sea su situación económica.

LA FUNCION DE CONTROL EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

Resumen y Conclusiones

I. FRANCIA

El término control se utiliza en francés como revisión e inspección, en tanto que en inglés tiene un sentido de autoridad, de poder, y vigilancia.

La expresión "control de la administración" hace referencia al que ejerce el Parlamento, la opinión pública y los administrados (control externo de la administración-pública). El "control en la administración" es el que se realiza por ella misma y reviste diversas formas: tutelar, jerárquico, inspección y financiero.

al

Control de legalidad

En el ámbito jurídico-administrativo el control sobre la legalidad de las decisiones y el funcionamiento de los servicios públicos se realiza, principalmente, por el Consejo de Estado y por el "mediador", este último es un control aposteriori que tiene lugar cuando los otros han fallado.

En Francia el control de legalidad busca no sólo la conformidad del acto administrativo con las normas que le son aplicables sino también su coherencia dentro del marco de la administración pública.

Para obtener esta coherencia es indispensable un control apriori, que aún cuando no

evita que el acto se ejecute, si permite llamar la atención de la Administración sobre la adecuación del 'acto con la normatividad general. Los controles de legalidad y coherencia se realizan primordialmente por el Consejo de Estado. Un control epsterior de la legalidad de los actos siempre es posible a petición de los ciudadanos.

bl

Control Financiero

En el terreno financiero, el control se realiza apriori por el Ministerio de Hacienda y aposteriori por la "Corte de Cuentas".

El control financiero puede ejercerse al través de un control externo aposteriori o mediante uno interno y apriori. En Francia la "Corte de Cuentas" realiza un control del primer tipo, en forma jurisdiccional y administrativa. Ambos deben tomar en cuenta: a) El objeto de control; b) El procedimiento del control y e) La sanción del control.

El control administrativo, por su parte, se ejerce por la Corte de Cuentas y también por, 1) El Comité Central de Investigación sobre el Costo y Rendimiento de los Servicios Públicos; 2) La Corte de Disciplina Presupuestal y Financiera y, 3) La Comisión de Revisión de Cuentas de las Empresas Públicas.

Por lo que se refiere a los controles fi-

nancieros internos y apriori sobre la ejecución del presupuesto, hay teóricamente dos soluciones posibles a) Controles por órgano jurisdiccional o b) Controles por órgano administrativo. Esta última solución se adopta en Francia y comprende dos intervenciones: el propio Ministerio interesado y los Representantes del Ministerio de Economía y Finanzas. El control financiero del Ministerio mismo (autocontrol), se realiza a través del control del servicio, de la multiplicación de los cuerpos de control ministerial y del control del "ordenador" sobre los contadores. El control financiero del Ministerio de la Economía y Finanzas comprende el de gastos comprometidos, el del contador sobre el "ordenador" y el directo del Ministerio de Economía y Finanzas sobre documentos y en el sitio mismo de los hechos. Además hay que señalar: el control político financiero, el de las Asambleas Legislativas que se realiza previamente (voto del presupuesto) y durante su ejecución (Comisiones Especiales de Investigación) y después de su ejecución (voto de la Ley del Reglamento).

el Control técnico

El control técnico se efectúa apriori, al fijarse las normas de esta naturaleza y a posteriori sobre el funcionamiento de los servicios.

El control en Francia presenta algunas desventajas, entre otras, la de prolongar los procedimientos, desplazar competencias, desvanecer responsabilidades y sustituir la decisión; además los controles son ineficaces cuando sus efectos son tardíos.

Para superar las desventajas se trata de evitar la duplicación de controles, limitar el control apriori y acelerar el control a posteriori; igualmente, se está revisando el control jerárquico para sustituirlo por el de gestión.

el

Control jerárquico y control de gestión

La modernización de las administraciones públicas es una preocupación no sólo de los

países subdesarrollados sino también de los industrializados.

Los diversos problemas inherentes a las administraciones caducas, que limitan o impiden el proceso de cambio, han propiciado el desarrollo de técnicas modernas de gestión para la Administración Pública, las que ya habían sido aplicadas en la empresa privada.

En Francia, la experiencia en este campo es reciente; a la fecha se han estudiado algunos sectores de la Administración y enfrentado los problemas propios del cambio, como son las actitudes y la capacidad técnica del personal. A pesar de lo anterior, se han logrado resultados satisfactorios.

La importancia del control de gestión ha originado serios intentos por modificar la práctica actual del control [eréroulc, por no responder éste a las necesidades del presente.

El control de gestión permite que la responsabilidad de los ejecutores no se pierda.

Los estudios sobre el control de gestión han permitido estructurar la técnica de la gestión por objetivos, que está basada en los resultados o realizaciones de la gestión. La gestión por objetivos supone la definición previa de los objetivos de cada acción y los medios para alcanzarla.

De las experiencias derivadas del proceso de implantación se desprende que es un sistema complejo. La técnica implica la persuasión permanente de los participantes y la eliminación de las actitudes negativas.

Finalmente, el sistema de gestión por objetivos, necesita del concurso y la tenacidad de todo el personal comprometido, ya que sus frutos no se alcanzan a corto plazo; sin embargo, existe la confianza de que en los próximos años, gracias a este sistema, las decisiones administrativas serán más coherentes y efectivas.

el

El Control en el sector paraestatal

El control en el sector paraestatal es uno de los problemas más importantes en todos los países del mundo.

En Francia existe un gran número de empresas públicas, las cuales pueden quedar clasificadas en cuatro grandes grupos:

- a) Instituciones de Administración Pública, como el caso de la Universidad.
- b) Instituciones Industriales y Comerciales a nivel nacional.
- c) Empresas nacionales, por ejemplo, tratándose de la electricidad y los ferrocarriles.
- d) Empresas de Servicio Público, entre otras la Seguridad Social.

En el control para el mencionado sector se pueden apreciar dos riesgos:

10. No respetar la personalidad del organismo autónomo y ejercer una tutela estricta que limite esa autonomía, al través del control de sus recursos, especialmente cuando se trata de una administración sin recursos propios suficientes.

20. Que sea una empresa tan importante y autosuficiente que no quede sujeta a un control adecuado.

Son innegables los peligros que presentan las dos situaciones antes citadas, por lo que, las instituciones que tienen como función ejercer el control en las diferentes dependencias deben considerar, 1. La necesidad de que las empresas tengan libertad en la administración de sus recursos; 2. Participar con ellas en la precisión de sus objetivos; 3. Precisar si pueden ayudarles a obtener sus recursos y como; 4. Aplicar un control presupuestal "graduado"; 5. Utilizar las técnicas modernas de la "administración por objetivos" en vez de la "administración de procedimientos", y 6. Dejar la idea del "control estricto" para utilizar el concepto de "dejar hacer su [ueqo a cada empresa" dentro del ámbito jurídico y particular en cada caso.

fl

Influencia del control parlamentario y el control de la opinión pública sobre la **función de control administrativo**

Entre los órganos de control externo de la Administración Pública existe una interacción que presenta grandes ventajas; el Parlamento, el Gobierno, la Corte de Cuentas y la Opinión Pública se conjuan para ejercer un control sobre la Administración Pública, que permite, por ejemplo, liberar

de presiones a la Corte de Cuentas, principalmente mediante la información de la opinión pública al través de los medios de comunicación.

II.

MEXICO

La Administración Pública es cada día más compleja por la diversidad de los objetivos políticos que debe cumplir; complejidad que se traduce en la existencia de varios tipos de control; 1. Control de legalidad de los actos de la Administración Pública; 2. Control político ejercido por y sobre la Administración en virtud de su calidad de instrumento encargado de llevar al cabo programas decididos a nivel político; y 3. Control Interno, que ejerce el aparato administrativo, desde los puntos de vista contable, administrativo, jurídico y político, al controlar su propia actividad.

En consecuencia, la Administración Pública está sometida a:

a) Un control sobre la Administración Pública a cargo de los Poderes Legislativo y Judicial; y b) Un auto-control macro y micro administrativo, según se trate del control interno de una dependencia o del control de las dependencias del Ejecutivo en su totalidad, por parte de dependencias centrales, tales como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría del Patrimonio Nacional y la Secretaría de la Presidencia.

Todos estos tipos de control se presentan además en sus tres modalidades en relación con la toma de decisión, antes (apriori), durante (concomitante) y después (aposterior).

al

El Control de la legalidad

En México el control de la legalidad de la Administración Pública, aún cuando puede ser administrativo apriori, se caracteriza por ser contencioso, es decir, a instancia de la parte agraviada por un acto administrativo.

El control se realiza sobre la constitucionalidad y sobre la legalidad ordinaria de los actos de la Administración.

Existen recursos administrativos (reconsideración y revisión jerárquica) que configuran el control de legalidad que la Administración Pública realiza sobre sus propios actos.

El control de legalidad sobre la Administración lo realizan el Poder Judicial, al través del juicio de amparo, y los tribunales administrativos (Tribunal Fiscal de la Federación y Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal).

b)

Control presupuestal

El presupuesto es un instrumento de programación y un instrumento de administración; su control consiste en verificar, con base en la información periódica del presupuesto de egresos de la Federación, su conformidad con las metas y programas establecidos. El control presupuestal administrativo a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene tres fases, a) la preauditoría de cuentas que realiza la Dirección de Egresos; b) la Transacción y registro de los pagos que desempeña la Tesorería de la Federación, y c) la auditoría de cuentas, que hace la Contaduría de la Federación. La legislación establece las normas y criterios relativos a la formulación, aprobación, ejercicio y control del presupuesto de egresos.

Aprobado el presupuesto, se llega a la fase de control y ejercicio presupuestal. En estas fases es indispensable el uso de computadoras, lo que ya se hace. Al efecto, intervienen diferentes Departamentos: el Jurídico (que verifica los aspectos legales de los contratos y los documentos que comprometen al Erario); el Técnico (que básicamente opina sobre la procedencia de las modificaciones y ampliaciones al presupuesto) y, el de Inspección Presupuestal (que registra y verifica la correcta aplicación de los subsidios). -

El control presupuestal debe estar coordinado con el que se ha establecido en cada Dependencia. Al efecto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante un sis-

tema de información integral, se propone evitar la duplicación de controles"

el

Coordinación y control de las inversiones públicas

Para el análisis de los programas de inversión, se integran grupos de trabajo con personal técnico de las Secretarías de Hacienda y de la Presidencia que dialogan con la entidad que solicita la autorización, para determinar así, simultáneamente, el monto y la estructura del programa con el financiamiento conveniente.

Los programas de inversión se someten a la consideración del Presidente de la República, quien los autoriza por conducto de la Secretaría de la Presidencia. El control del ejercicio de las inversiones públicas por la Secretaría de la Presidencia se efectúa mediante visitas a las entidades en que se invierte y con los informes periódicos que recibe; esta información una vez analizada y evaluada, permite determinar los programas para el año siguiente.

En un intento por definir una política más racional de gasto, a corto y mediano plazo, la Secretaría de la Presidencia solicitó a todas las dependencias del Ejecutivo sus programas de inversiones para el cuatrienio 1973-1976. Se estima que la mayoría de los programas de trabajo habrán de cubrir plazos más largos para facilitar, de este modo, la preparación de perspectivas económicas y sociales hasta 1980.

d)

Control de las adquisiciones del Gobierno Federal

Las adquisiciones gubernamentales, por su magnitud, condicionan la evolución y el crecimiento de numerosas actividades; determinan el curso y la tendencia de la balanza de pagos y en función de la eficiencia de procedimientos administrativos, influyen sobre el crecimiento de instituciones vinculadas con la transformación económica y social del país.

Origen de las Compras Gubernamentales. Las compras se generan en más de 500 en-

tidades, y su eficacia operativa está relacionada con la adecuada administración de los recursos destinados a la adquisición de bienes de consumo o de inversión. En la medida que estos recursos sean manejados con honradez administrativa y eficiencia técnica será posible que sean medios para transformar la fisonomía económica y social del país.

Las compras masivas deben apoyar el proceso ocupacional, reducir la importación, derivar ingresos para sectores marginados y propiciar el óptimo aprovechamiento de los recursos destinados a este fin; para ello, la Secretaría del Patrimonio Nacional tiene facultades legales para obtener programas anuales de adquisición, revisar sistemas de compras y almacenes, así como promover la unificación de demandas y la creación de entidades encargadas de importar bienes de consumo e inversión. Estas facultades se ejercen con el sólo propósito de obtener el máximo rendimiento de cada peso gastado.

Actualmente se procede a la consolidación de las compras para formar un bloque, a fin de obtener precios y calidad mejores en los productos que se adquieran, gracias a un mayor poder de negociación del sector público, que en última instancia es el que va a fijar las reglas del juego.

En las compras en el interior, es relativamente fácil hacer un análisis de los costos. En las compras al exterior la tarea es más difícil, ya que no se cuenta con información sobre los mercados externos que permita evaluar la relación costo-beneficio; por lo tanto, en este renglón somos malos compradores, puesto que carecemos de elementos para negociar.

La Secretaría del Patrimonio ha encontrado resistencia por parte de las dependencias afectadas, que consideran que, al ser responsables de los programas de acción, también deben ser responsables de la calidad y eficacia de la compra. Además, es pertinente considerar que, en ocasiones, este tipo de control puede cambiar los objetivos y los fines para los cuales se requiere la mercancía.

e)

El control de los organismos descentralizados

Los mecanismos de control de los organismos descentralizados son diversos, principalmente corresponden a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, del Patrimonio Nacional y de la Presidencia. El control de la Secretaría del Patrimonio Nacional sobre los organismos descentralizados se realiza mediante la auditoría externa, la supervisión de programas de operación, la inspección técnica y la suprevisión de afectaciones patrimoniales.

f)

La Contaduría Mayor de Hacienda como órgano del control del poder legislativo

El Congreso de la Unión al revisar la cuenta pública anual dispone de la Contaduría Mayor de Hacienda, dependiente de la Cámara de Diputados, que prepara el control que se ejerce sobre el gasto público. Se han hecho proposiciones para mejorar la Contaduría Mayor de Hacienda.

El procedimiento que sigue la Contaduría Mayor de Hacienda para revisar la cuenta pública comprende tanto el análisis de las cifras presentadas como el de las políticas a realizar por las inversiones que comprende. La comparecencia de los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento, así como la presencia de responsables de organismos descentralizados, posibilitan una mayor información al Congreso de la Unión sobre la actividad del sector público, que es considerada al estudiar la cuenta pública.

El control de la cuenta pública debe recaer sobre los programas y las políticas que éstos implican.

g)

Control político

El control político de la administración pública comprende como temas fundamentales el que ejerce ella misma (control político interno); el que ejercen órganos gubernamentales, grupos o personas externas a la jerarquía administrativa, relacionados [urtdicernente con ésta, como es el caso del

Poder Legislativo y de los órganos de colaboración ciudadana, o sin relación jurídica con la misma, como ocurre tratándose de los partidos políticos (control político externo).

El control político sobre la 'administración pública deriva de los fines y los sujetos que intervienen, determinándose por exclusión, es decir, es control político todo aquel que no es jurídico o administrativo, aún cuando pueda en apariencia, tener las características formales de éstos. Por su parte la Administración Pública ejerce un control político sobre los órganos gubernamentales, los grupos y los individuos.

h)

El control a nivel estatal y municipal

Los gobiernos estatales y municipales se han organizado legal y administrativamente en forma similar al gobierno federal, con las mismas virtudes y defectos.

Existe una correlación de las funciones administrativa y de control en los diferentes niveles gubernativos. Los objetivos y planes se vuelven menos concretos en los niveles inferiores, siendo los controles más corripijos y, en ocasiones, antieconómicos.

Los diferentes tipos de control como el de la legalidad, el político, el administrativo, el de adquisiciones, el de obras, organismos descentralizados y por último el presupuestal, se presentan a nivel estatal y municipal.

El control 'administrativo, ejercido por las Oficialías Mayores, recae sobre las políticas de personal, de adquisiciones menores, etc.; el control presupuestal, que se establece para regular en forma precisa las cantidades otorgadas al gobierno estatal y/o municipal en su conjunto, abarca a cada dependencia y en forma pormenorizada las partidas relacionadas con la función administrativa.

Sólo los municipios o estados considerados ricos han podido realizar reformas en su administración y en sus sistemas de control.

Los gobernadores delegan en los secretarios generales parte de sus funciones, los que a su vez lo hacen en los oficiales mayores en lo referente a las funciones de control administrativo.

El cuerpo edilicio tiene funciones admis-

nistrativas de control, que le permiten buscar la eficacia de los servicios; el primer regidor se avoca al control político y en ocasiones se convierte en el contralor del Presidente Municipal.

CONCLUSION

El control inteligente y equilibrado de la Administración Pública debe estar fundado en una política general que gure al proceso o acto sujeto a control. Al efecto se deben definir e identificar los componentes del control en sus distintas manifestaciones tanto en Francia como en México.

La definición de una política de control a nivel de gobierno debe permitir que prevalezca un principio de coherencia entre los diversos sectores que forman la Administración.

Es preciso, en segunda, fijar los objetivos del control en cada ámbito de aplicación, en todos los niveles e instancias, siguiendo los lineamientos de esta política, considerando no sólo la regularidad formal de los actos administrativos, sino muy especialmente la relación entre el costo del control y los beneficios que produce, determinados en función de la realización de los objetivos fijados.

El control de resultados, que no excluye el control *a priori*, se convierte así en el más adecuado para garantizar el cumplimiento de los objetivos que le han sido señalados a la Administración Pública.

El control "apriori" es necesario, pero se debe evitar se constituya en parte del proceso de decisión. El control "aposteriori" tiene como riesgo el burocratismo y el propiciar la ineficacia. Pero ésta puede combatirse cuando se reducen los períodos en que interviene dicho control.

El control cumple dos finalidades: a) Comprobar que el aparato administrativo cumple las políticas de gobierno; y, b) Asegurar que las operaciones administrativas se lleven al cabo dentro de un proceso correcto, para lo que se requiere la programación de las acciones administrativas. Al efecto, es necesario disponer de un sistema de información que permita la intervención sistemática.

mática y oportuna para corregir cualquier irregularidad.

En México, 105 controles en y sobre la Administración tienen por función/ además, combatir la corrupción administrativa; sin embargo, en algunos casos, han propiciado mayor corrupción.

En Francia, el control obedece fundamentalmente a garantizar la regularidad. En los casos en que el administrador tiene la facultad de apreciar -poder discrecional-, el control de resultados no es suficiente.

El control de legalidad, en caso de no **adecuarse la ley a la realidad socio-económica que debe normar, puede ser un obstáculo para que la Administración cumpla los objetivos que le han sido señalados.** Sin embargo, no siempre la Leyes la que limita; **lo es, en algunos casos, su interpretación conservadora.** En México el amparo es protector tanto del individuo como de la sociedad y garantiza la legalidad administrativa, siempre y cuando el Poder Judicial tome en consideración la **realidad socio-económica del país al realizar su función.**

Es pertinente evaluar los procedimientos de control existentes en la Administración Pública mexicana y señalar las reformas necesarias. Igualmente/ es necesario determinar los requisitos a cumplir antes de poner en práctica cualquier tipo de control. En todo caso el control no debe interferir la toma de decisión y la responsabilidad que atañe al órgano de decisión y al órgano de control debe estar debidamente definida.

El control es un proceso dinámico, cuyo elemento principal es la corrección que asegura Se cumplan los propósitos prográrnedos. los elementos complementarios de es-

te proceso son: 1) la información, 2) el propósito (contra el cual se compara), 3) la decisión y 4) el regulador (aparato que implanta la corrección).

En relación a la influencia de las políticas sobre la Administración, no puede olvidarse que ésta debe estar supeditada a las primeras.

El control que ejerce el Poder Legislativo es necesario, por ser el intermediario entre el pueblo y el gobierno. Para el mejor cumplimiento de esta función hay que garantizar su independencia y autonomía, mediante la creación de fuentes propias de información.

El Poder Legislativo ha dejado de ser limitador del Poder Ejecutivo, para convertirse en impulsor de la realización de los fines sociales y económicos que se persiguen en cada país, tarea que corresponde a ambos Poderes.

El Administrador (el aparato administrativo) presenta resistencia al cambio. Tema fundamental es determinar si debe ser neutral o debe estar comprometido políticamente.

los controles sobre la Administración Pública se dan simultáneamente y, por tanto es difícil distinguir entre el control político y el control administrativo.

Sin dejar de reconocer la importancia del control que ejercen personas o grupos ajenos a la Administración, el ejercido por grupos que colaboran con ella y por el Poder Legislativo debe fortalecerse, aceptando los riesgos que implica una mayor acción pluripartidista y una mayor participación del administrado en la Administración Pública.

RELACION DE PARTICIPANTES AL SEMINARIO FRANCO MEXICANO

Sobre "La Función de Control en la Administración Pública"

Excelentísimo Sr. Embajador de Francia en México
XAVIER DAUFRESNE DE LA CHEVALERIE

LIC. ANDRES CASO
Oficial Mayor de la Secretaría de Obras Públicas

LIC. ADOLFO LUGO
Subdirector de Filiales de la CONASUPO

LIC. RAMON AGUIRRE VELAZQUEZ
Director General de Egresos
Secretaría de Hacienda y Crédito Público

C. JAVIER ALEJO
Director General
Fondo de Cultura Económica

C. ROBERTO ARROYO VILLALOBOS
Analista Jefe de Proyecto
Dirección General de Estudios Administrativos
Secretaría de Hacienda y Crédito Público

LIC. LEONARDO BASAVE AGUIRRE
Subdirector de Descentralización
Administrativa de la Secretaría de Hacienda
y Crédito Público

L1C. GUSTAVO CORTES FUENTES
Director General de Inspección de Adquisiciones
Secretaría del Patrimonio Nacional

C. JEAN COSTET
Directeur du Personnel
Ministere de l'Arrangement des Territoires
París

L1C. ALEJANDRO CARRILLO CASTRO
Director General de Estudios
Administrativos
Secretaría de la Presidencia

L1C. LIDIA CAMARENA ADAME
Asesor Técnico del C. Oficial Mayor
Secretaría de Obras Públicas

LIC. MANUEL CHI RIUBI
Jefe del Departamento Técnico del **Presupuesto**
Secretaría de Obras Públicas

DR. JOSE CHANES NIETO
Director General de Organización y Métodos
Departamento del Distrito Federal

LIC. FERNANDO DEL CUETO CH.
Analista
Dirección General de Estudios
Administrativos
Secretaría de la Presidencia

C. FRANCIS DE BAECQUE
Conseil d'Etat Palais Royal
París
Conseiller d'Etat

LIC. MIGUEL DUAHLT KRAUSS
Gerente de Administración
CONASUPO

LIC. GUSTAVO ESTERA FIGUEROA
Gerente Técnico
CONASUPO

C. P. ALICIA GONZALEZ SANCHEZ
Subdirectora de Integraci6n y Desarrollo
Cuautitlán Izcalli

LIC. JORGE GABRIEL GARCIA ROJAS
Subdirector Jurídico
Dirección Jurídica y de Gobierno
Departamento del D. F.

LIC. LUIS GARCIA CARDENAS
Asesor del C. Secretario
Secretaría de Industria y Comercio

C. P. JAVIER HARO DE ALBA
Asesor Técnico
CONASUPO

LIC. HUMBERTO HIRIART
Diputado Federal del H. Congreso
de la Unión

ING. FRANCISCO JAUFFRED MERCADO
Director General de Ingeniería de Sistemas
Secretaría de Obras Públicas

LIC. GODOLFINO H. JUAREZ MEJIA
Jefe del Departamento
Secretaría de la Presidencia

C. BERTRAND LABRUSSE
Conseiller Referendaire a la Cour des
Comptes
Cour des Comptes de France

LIC. JORGE LARIS
Tesorero General del Estado de México

LIC. GERMAN MORT PEÑA
Subdirector de Hacienda
Gobierno del Estado de México

C. EDOUARD POMMIER
Consejero Cultural y de Cooperación
Científica y Técnica
Ernejade de Francia

C. P. ALEJANDRO POSADAS ESPINOSA
Gerente de Operaci6n de Filiales
CONASUPO

C. JOSE ANTONIO PEREA GAVALDON
Asesor de la Subdirección de Filiales
CONASUPO

LIC. OSCAR REYES RETANA MARQUES
PADILLA

Jefe del Departamento Técnico de
Admon, Foránea
Secretaría de Obras Públicas

LIC. ROBERTO RODRIGUEZ RIVERA
Jefe de Organizaci6n y Métodos
Corporación Mexicana de Radio y
Televisión, S. A. de C. V.
Canal 13, T. V. A.

C. LIC. JOSE ROSOVSKY LEDESMA
Subdirector Auxiliar
Dirección General de Estudios
Administrativos
Secretaría de la Presidencia

LIC. RAUL REZA GARDUÑO GARCIA
Subcontralor de la
Comisión Federal de Electricidad

LIC. DANIEL OCTAVIO SILVA MEDINA
Analista
Dirección General de Estudios
Administrativos
Secretaría de la Presidencia

C. p. ANASTASIO SALDAÑA ADAME
Jefe de Sección de Análisis Financieros y
Control de Fideicomisos y Valores,
Depto. de Inversiones Financieras,
Dirección de Crédito
Secretaría de Hacienda y Crédito Público

L1C. FERNANDO SOLANA
Subdirector de Planeación y Finanzas
CONASUPO

L1C. JORGE TAMAYO
Contralor
Comisión Federal de Electricidad

C. JORGE MARIO URDIALES M.
Subdirector Auxiliar del Gasto Público
Secretaría de Hacienda y Crédito Público

LIC. FRANCISCO URIOSTEGUI MIRANDA
Analista
Dirección General de Estudios
Administrativos
Secretaría de la Presidencia

L1C. EDMUNDO VICTORIA MASCORRO
Asesor Técnico de la Dirección de
Inversiones Públicas

L1C. ALFONSO YAÑEZ R.
Subdirector de Análisis de Operación
Dirección General de Control y Vigilancia de
los organismos descentralizados y empresas
de participación estatal
Secretaría del Patrimonio Nacional