

RAP 21, noviembre-diciembre de 1970

NIVELES Y ÁREAS DE DESCENTRALIZACIÓN PARA LA TOMA DE DECISIONES Y PAPEL DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN

Miguel Duhalt Krauss

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- a) Debe delegarse autoridad en la misma medida en que se asigne una responsabilidad.
- b) Las decisiones deben tomarse lo más cerca que sea posible del lugar de acción.
- c) El alto mando establece las políticas generales; los mandos intermedios las aplican.

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

2. Áreas de descentralización en la toma de decisiones.

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

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

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

- a) El Presidente de la República designa a los directores de los organismos descentralizados y acuerda regularmente con ellos, personalmente, o a través de los Secretarios de Estado del área correspondiente, en quienes delega esta facultad.
- b) El Presidente de la República, o el Secretario de Estado correspondiente, designan a alguno de todos sus miembros de los Consejos de Administración de las empresas de participación estatal (y de los organismos descentralizados que los tienen generalmente) son altos funcionarios de las Secretarías de Estado.
- c) Determinadas decisiones estratégicas, como algunas relacionadas versiones y el presupuesto deben ser autorizadas previamente por dependencias del Ejecutivo, como es de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Presidencia.
- d) El sistema de información de que dispone el gobierno central para tomar las decisiones que determinen la política de estos organismos fundamentalmente lo constituyen, los

acuerdos con el Ejecutivo participación de los funcionarios de éste en los Consejos de Administración de aquéllos, los reportes o informes que tales organismos deben producir, y la inspección, administrativa a que están sujetos, por parte de la Secretaría del Patrimonio Nacional

3. Distintos tipos de sistemas de procesamiento de información para la toma de decisiones.

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

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

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

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

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

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

III. I.D.P.S. (Integrated Data Process Systems), similares a los conocidos como G.I.S. (Generalized Information Systems), que permiten manejar la información total, lo que al mismo tiempo que evita producir y manipular varias veces la misma información en las distintas áreas, la interrelacionan puesto que cualquier decisión que se tome en una de ellas, incide y repercute en las demás. Algunos de los organismos públicos mexicanos han emprendido programas para diseñar e instalar estos sistemas.

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

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

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

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

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

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