

INTRODUCCION

Este trabajo constituye una investigación sobre el proceso de planeación de políticas en un órgano del sector central de la administración pública; específicamente en la Secretaría de la Reforma Agraria. La planeación de políticas gubernamentales es un elemento clave para conocer el alcance y la congruencia de las acciones que lleva a cabo el sector público.

Poco conocidas son las ocasiones que en México se haya aplicado este concepto con el propósito de definir rumbos o políticas alternativas de acuerdo a los objetivos que persigue el Estado o un gobierno determinado, para ponderar las limitaciones y alcances de las decisiones, su oportunidad y factibilidad político-social; su impacto en términos de equidad, justicia y beneficio colectivo.¹

Una de las primeras obras donde se aborda la planeación en su contexto administrativo es la clásica *Administration Industrielle et Générale* de Henri Fayol, publicada en 1916. Sin embargo, en términos generales, se ha prestado más atención tanto académica como práctica, a la planeación en materia económica. Los principales estudios tanto teóricos como empíricos para el caso del contexto administrativo, se encuentran en el área de la administración de empresas, bajo las formas de planeación corporativa, estratégica, integral, de largo alcance, etc., mientras que en el campo de la administración pública el tema ha recibido poca atención hasta últimas fechas.

Numerosos autores han tocado el tema de la planeación en sus estudios de administración pública, pero con un interés distinto. Peter Self, por ejemplo, se ocupa de la reconciliación entre policentricidad y planeación como un sinónimo de conflicto entre democracia y centralización.² John Garret nos proporciona una idea útil, pero desde el ángulo de la administración de empresas.³ Otro autor, Dunsire, menciona las teorías administrativas de donde se ha derivado el proceso de planeación.⁴ Luis de Pablo señala algunas características de la planeación y las etapas en que ésta se ha

¹ Uno de los puntos fundamentales para el análisis de los sistemas de planeación es el de la organización formal y real del gobierno. Un trabajo pionero en este tema es la tesis de A. Fernando Solana Morales, *Introducción a la Teoría de la Administración Pública*, E.N.C.P.S., 1964, donde se bosquejan algunas hipótesis sobre la organización real de la administración mexicana.

² Nos referimos aquí al interesante trabajo de Peter Self: *Administrative Theories and Politics*, Londres, George Allen & Unwin, 1972.

³ John Garret, *The Management of Government*, Londres, Penguin Books, 1972.

⁴ Andrew Dunsire, *Administration: The Word and the Science*, Londres, Martin Robertson & Co., 1973.

intentado, aunque referida más al ámbito económico.⁵ También referido a éste, Cibotti y Sierra enumeran los componentes necesarios para la planificación en el sector público.⁶

Ahora bien, no creemos que las teorías, conceptos y técnicas desarrolladas en el campo de la administración de empresas sean aplicables, de manera directa, al ámbito del sector público. La planeación en el sector privado ha recibido desde hace mucho tiempo gran atención. En consecuencia, las universidades y algunos centros especializados han respondido a esa demanda dando un énfasis a los estudios en administración de empresas y han producido, cada vez más, estudiantes en esta área.⁷

Por el contrario, la planeación en el sector público tomó auge hasta después del período revolucionario⁸ y aún no hay suficiente personal preparado para hacerse cargo de tales tareas, ni para destinar su atención al desarrollo teórico de la materia. Por ello ha sido necesario llevar al gobierno personal con calificaciones diseñadas para otros propósitos. En cierto sentido, el desarrollo mencionado encuadra dentro de un proceso normal del progreso de esta disciplina, pero también es una de las causas por las que la planeación en el gobierno es actualmente mal entendida y no ha probado definitivamente sus beneficios. Mientras la planeación en el gobierno continúe siendo responsabilidad de individuos preocupados por la administración de negocios en lugar de la administración pública, no habrá gran posibilidad de éxito. Sin embargo, la probabilidad puede ser mayor que si esa responsabilidad recayera en legos.

Hay también algunos enfoques sobre el estudio de la planeación derivados del punto de vista de las teorías de la toma de decisiones, tales como las desarrolladas por March⁹ y Simon¹⁰ pero son bastante genéricos.

Finalmente hemos observado a través de la lectura de diversos documentos que el término planeación, cuando se aplica al gobierno, se asocia comúnmente con la planificación económica, regional y, últimamente la relativa al desarrollo urbano, mientras que en el contexto administrativo no existe aún una definición clara. De esta carencia se deriva un vacío considerable entre las acciones que el gobierno realiza y las que podría llevar a cabo. El primer distanciamiento es mantenido por la falta de investigaciones empíricas; el segundo, por la falta de atención teórica. Este trabajo no intenta llenar ese vacío, dada la magnitud del problema. Lo que sí busca es enfatizar la necesidad y la importancia, tanto del pensamiento académico como de la investigación sistemática, en torno a la planeación de políticas en el gobierno.

⁵ Luis de Pablo, *Planeación*, México, Secretaría de la Presidencia, 1975.

⁶ Ricardo Cibotti y Enrique Sierra, *El Sector Público en la Planificación del Desarrollo*, México, S. XXI, 1970.

⁷ Un dato que apoya esta afirmación son las cifras de alumnos en las carreras de Administración de Empresas y de Administración Pública en la UNAM (V. tabla).

⁸ Luis de Pablo, *op. cit.* p. 25.

⁹ James G. March y Herbert A. Simon, *Teoría de la Organización*, Barcelona, Ediciones Ariel, 1961.

¹⁰ Herbert A. Simon, *El Comportamiento Administrativo*, Ed. Aguilar, Madrid, 1970.

El hecho de provenir de dos especialidades de las ciencias sociales nos motivó a buscar en el estudio de la ciencia política y la administración pública un enfoque más fructífero. Así fue que nos planteamos el objetivo de estudiar los mecanismos utilizados en el establecimiento de las políticas en la Secretaría de la Reforma Agraria y la influencia que ejerció el medio ambiente en la determinación y materialización de ellas.

Un aspecto que hemos observado es el gran cúmulo de problemas que llegan en busca de solución a las diversas oficinas de la Secretaría diariamente. Esos problemas ocupan la mayor parte del tiempo y la atención de los funcionarios, pero este tiempo es absorbido por actividades rutinarias. Así, los funcionarios se encuentran a sí mismos envueltos en una permanente lucha por completar su tarea diaria, de manera que puedan afrontar los nuevos problemas de naturaleza no rutinaria. Una queja bastante común entre los funcionarios, es que se trabaja bajo una presión ya sea política o social, o bajo una gran restricción de tiempo, o con muy escasa o deficiente información. Así pues, la toma de decisiones dentro de este ambiente, significa que al tiempo de resolver un problema mediato, la decisión misma puede constituir una fuente de problemas adicionales futuros que están limitando por sí mismos la capacidad de trabajo de la organización. Creemos que la planeación puede constituir una respuesta a esos problemas, particularmente en los sectores clave para el desarrollo.

El sector agrario refleja uno de los aspectos más álgidos de la estructura social y de la desorganización de la estructura productiva mexicana.

Desde 1910 han existido propuestas, con diversos sentidos ideológicos, para hacerle frente. La influencia de la reforma agraria se ha sentido en otros sectores de la economía, trayendo así implicaciones para el desarrollo general del país.

El problema agrario se ve agudizado por el impacto que tiene el proceso de industrialización sobre el desarrollo agrícola. La industrialización de la agricultura significa una mayor subordinación de los países agrícolas a los países industriales. "La estrategia de desarrollo seguida en México durante muchos años, no sólo no ha conducido a una situación aceptable de la población rural, sino que en ocasiones la ha agravado. Un proceso de industrialización que no ha sido capaz de absorber los excedentes de la población agrícola, ha propiciado altas tasas de desempleo y subocupación en el campo como en la ciudad. . . la creciente emigración rural hacia las grandes ciudades, . . . no representa más que la transferencia al sector urbano de la miseria campesina."¹¹

A su vez, los países subdesarrollados dejan de ser exportadores de alimentos y se convierten ahora en importadores.¹² La dependencia de las economías de los países subdesarrollados a las de los industrializados trae consigo algunas de las siguientes

¹¹ Sergio Reyes Osorio, R. Stavenhagen y otros. *Estructura Agraria y Desarrollo Agrícola en México*, F.C.E., 1974, p. xv.

¹² Raúl Olmedo, "El problema agrario" cap. xxix, *Excelsior*, 20 julio 1978.

consecuencias: la reducción en términos absolutos y relativos del sector campesino, la eliminación paulatina de los obreros no calificados y de los calificados, y un estancamiento, debido a la automatización, en los empleos de alto nivel. Todos estos aspectos plantean serios retos a las funciones del Estado en relación con el sector agrario.

Nuestro interés en este tema se derivó del conocimiento que tuvimos sobre un intento de planeación sistemática que se estaba desarrollando en la SRA. Este interés se acrecentó con el anuncio, en marzo de 1978, de un proyecto de desconcentración de la Secretaría. Para analizar este intento de planeación era necesario hacer una revisión de los conceptos relativos al enfoque sistémico y a la actividad de planeación. Resultado de esta revisión sería la elaboración de un esquema teórico sobre la planeación que nos sirviese de referencia para el análisis concreto. Con base en él llevamos a cabo el estudio de las funciones de los órganos formales de la SRA con el fin de detectar su funcionamiento y el grado de integración de las estructuras y procesos.

Comparamos después los resultados de este análisis con el funcionamiento del nuevo sistema de planeación de políticas. Encontramos en este sistema los elementos señalados en el esquema teórico. La unidad responsable de su aplicación y funcionamiento creció, formuló alternativas, llevó a cabo las que fueron aprobadas. Los problemas a los que se enfrentó son analizados en el transcurso del trabajo.

Del conjunto de estos aspectos desprendemos nuestras hipótesis: si bien existió en la Secretaría un sistema de planeación de políticas y algunas de sus propuestas fueron llevadas a la práctica, no se logró el apoyo necesario para la permanencia de las políticas y las acciones emprendidas; dado que, al no existir coincidencia en la ubicación del órgano planeador y la instancia que toma las decisiones finales, tanto el responsable de llevar a cabo las acciones como los productos emanados del sistema de planeación, se encontraron subordinados a las reglas del juego propias del sistema político. De esta manera la acción planeada se obstaculizó o nulificó a causa de las presiones políticas.

Demostrar lo anterior plantea varios problemas, algunos de ellos comunes a los estudios acerca del gobierno, por ejemplo: acceso limitado a la información debido a la confidencialidad; y algunos otros problemas relativos a los estudios sobre administración pública, por ejemplo: la falta de consenso acerca del ámbito, el método, la terminología, etc. de la disciplina. Por ello consideramos necesario hacer explícitos algunos de nuestros conceptos y supuestos.

Hemos dividido nuestro trabajo en dos partes principales: la primera, que consiste en el estudio y revisión de los conceptos básicos que nos llevan a la formulación de un modelo teórico-analítico de la planeación. La segunda comprende el análisis histórico reciente de las tentativas de planeación pública en México. También una revisión de los antecedentes de la problemática agraria, las respuestas que a ella se han dado hasta desembocar en la creación de la Secretaría de la Reforma Agraria; de aquí pasamos a la descripción de las acciones políticas en general que tuvieron lugar durante el

período estudiado (dic. 1976-jun. 1978) y el impacto que tuvieron sobre la actuación de la SRA. Para finalizar esta sección, que trata fundamentalmente de la inter-relación entre el contexto o medio ambiente y las acciones surgidas de un sistema de planeación de políticas en una organización (la SRA), se analiza la estructura de planeación y los procesos internos. Esto nos lleva a determinar las razones por las que se implantó el sistema, enumerar los objetivos implícitos, evaluar su funcionamiento y describir las restricciones o limitantes para su funcionamiento y/o la materialización de sus productos.

Las consideraciones finales retoman la discusión sobre la planeación de políticas y su viabilidad dentro de un contexto político-administrativo con características peculiares. Cerramos el trabajo con una serie de ideas y reflexiones recogidas y elaboradas durante nuestra labor de investigación. Tales ideas buscan enmarcar los propósitos de planeación en el proceso socio-político actual del país.

Este trabajo está basado en lo que Duverger describe como observación documental, así como en observación directa. La primera está basada en fuentes secundarias (libros, artículos, revistas, índices y bancos de datos), también en algún material de fuentes primarias tales como documentos de archivos y publicaciones oficiales de la SRA. La observación intensiva directa se realizó a través de entrevistas con funcionarios de esta dependencia gubernamental. La mayoría de ellas fueron no dirigidas, más a manera de conversación que de interrogatorio, y realizadas durante los meses de junio, julio y agosto de este año.

	ADMINISTRACION DE EMPRESAS				ADMINISTRACION PUBLICA			
	1973	1974	1975	1976	1973	1974	1975	1976°
Inscripción general	6,947	7,311	7,298	5,858	710	834	715	1,016
Primer Ingreso	1,784	1,495	1,500	1,619	182	208	127	221
Reingreso	5,163	5,816	5,798	4,239	528	626	588	795
Alumnos egresados	782	641	833	922	60	24	93	122 ¹
Títulos expedidos	405	688	662	367	21	31	21	17 ²

¹ Corresponde únicamente a los egresados de Administración Pública.

² En este renglón las cifras incluyen a los Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública.
FUENTE: *Anuarios Estadísticos* 1973, 1974, 1975, 1976 UNAM.

* No se incluyen las cifras de 1977 ya que en el Anuario no se contemplan los alumnos de 1er. Ingreso.