

CONSIDERACIONES FINALES

Para concluir haremos una breve revisión de aquellos conceptos e ideas que hemos presentado en este trabajo.

No aceptamos la aplicación indiscriminada, para el estudio del gobierno, de aquellos conceptos desarrollados a través del análisis de otras clases de organizaciones, especialmente en el estudio de la administración de empresas. Tampoco creemos que la vida política, el gobierno y la administración pública puedan ser adecuadamente entendidos desde otros puntos de vista que aquel que es propio de las ciencias sociales. Consideramos el enfoque sistémico de gran utilidad para analizar las interacciones administrativas y la manera en que se procesa la información necesaria para lograr decisiones políticas coherentes con los fines establecidos.

Definimos los *sistemas* como el conjunto de unidades interrelacionadas, en equilibrio, con fronteras identificables, integrado por subsistemas y componentes. En este estudio las organizaciones formales son vistas como componentes de uno o más sistemas. Rechazamos la distinción de las organizaciones según el criterio gobierno-negocios o públicas-privadas por estar basada en argumentos insustanciales; tampoco creemos adecuada la concepción de la administración como un instrumento del sistema político. Argumentamos que las organizaciones son distinguibles pero inseparables de su medio ambiente.

Cuando tratamos el *comportamiento administrativo*, dijimos que éste era un proceso de toma de decisiones orientado a hacer elecciones satisfactorias en situaciones particulares de un ambiente subjetivamente definido para la resolución de problemas, el cual podía constituir *programas de actuación*.

Encontramos que el comportamiento administrativo puede únicamente ser entendido en forma completa cuando es relacionado con la política. Consecuentemente tomamos de Easton el concepto de *sistema político* entendido como el conjunto de interacciones predominantemente orientadas hacia la asignación autoritaria de valores para una sociedad. Observamos que el concepto de *política*, como la red de decisiones y acciones que asignan valores, corresponde en las interacciones políticas a aquél de los *programas de actuación* del comportamiento administrativo.

A partir de estas reflexiones desarrollamos la idea de que las *interacciones administrativas* son aquellas que están orientadas en forma predominante hacia el establecimiento de programas de actuación para la asignación autoritaria de valores dentro de una sociedad; definimos el *sistema administrativo* como el conjunto de actividades involucradas en el establecimiento y ejecución de los programas

de actuación políticos y al *proceso administrativo* como el cambio de materia-energía o información en esos programas de actuación políticos.

Partiendo de nuestra idea del sistema político no encontramos alguna consideración importante para darle al sistema administrativo fronteras distintas a aquellas establecidas para el primero y, así, ubicamos a los grupos de presión, a los partidos políticos y a sus similares dentro de las fronteras del sistema administrativo.

A partir de nuestra aproximación a la planeación, la consideramos como un sistema de procesamiento de información dirigido al establecimiento de programas de actuación políticos, ligado a la captación, procesamiento y uso de información concerniente a la construcción de modelos relacionados con los componentes administrativos dentro de los cuales la planeación tiene lugar, e involucrado en una dimensión de tiempo con el fin de trazar los cursos de las prioridades cambiantes. En busca de estas consideraciones, propusimos un concepto tentativo de *planeación* como el proceso que se refiere al desarrollo de los cursos de las prioridades, orientadas al establecimiento de los programas de actuación políticos. Este concepto se recuperó y amplió para considerar a la *planeación* como el conjunto de interacciones que tienen como función hacer explícitas las presunciones subyacentes al proceso administrativo, lo que nos permitió encontrar los componentes y procesos de la planeación descritos en el modelo analítico.

Cuando abordamos el estudio de la Secretaría de la Reforma Agraria destacamos cuatro aspectos: la variedad de atribuciones y actividades desarrolladas en ella; las funciones relacionadas con la planeación de los órganos de esta organización; las acciones que guiaron la política agraria; y los criterios propuestos por el nuevo sistema para la planeación de políticas. Esto muestra la complejidad del ambiente inmediato al sistema de planeación.

A través de la investigación concreta pudimos cotejar los principales supuestos subyacentes en el sistema de planeación que concebimos, a saber, los procesos de captación, integración, articulación y de enlace.

Mayor investigación tanto empírica como teórica, será necesaria para desarrollar y mejorar la planeación en el gobierno. La primera puede ayudar a encontrar los alcances obtenidos en experiencias de planeación que podrían, con grandes ventajas, ser definitivamente reconocidas; podría también ayudar a señalar los errores que se han cometido en los anteriores intentos de planeación. Es preciso proceder con cautela al realizar análisis comparativos de los logros de la planeación en organismos similares de otros sistemas políticos y con las experiencias desarrolladas en el campo de las ciencias gerenciales y aplicadas a organizaciones seleccionadas cuidadosamente y no sólo bajo el criterio de gobierno -sector privado-, de tal manera que se asegure la existencia de puntos valederos para la comparación.

Se requiere igualmente investigación teórica. La falta de métodos, modelos, conceptos, marcos analíticos, etc., para construir un sistema de planeación y para analizar o evaluar la existencia de los actuales, está limitando en el presente el desarrollo de este aspecto.

A medida que avanzamos en el trabajo discutiendo las dudas, tuvimos que hacer frente a la cuestión de las opciones de ubicación de la estructura de planeación. Llegamos a concluir —dados los resultados del análisis— que la planeación no puede ser un sistema subordinado.

La Secretaría de la Reforma Agraria (o cualquier otro organismo gubernamental) puede ser considerado, para propósitos de análisis, como un sistema de conducta. Pero dentro del sistema político es en realidad sólo un componente y no un sistema independiente. Por lo tanto, no es posible hablar del sistema de planeación dentro de un componente, puesto que la planeación tendría que estar reservada al suprasistema. Cualquier experimento de planeación dentro de los componentes quedaría reducido, siguiendo esta proposición, a jugar el papel de un subproceso del modelo de planeación que describimos.

Siendo así, es necesario contemplar sistemas de planeación de políticas dentro del ámbito del suprasistema; por ejemplo, como organismos dependientes directamente del presidente de la República. Llegamos a precisar que —dados los impactos e influencias del suprasistema sobre el componente SRA— el sistema de planeación en el nivel de las Secretarías o Departamentos resulta muy vulnerable. Esto es un aspecto político que deberá decidirse tomando en consideración los alcances y limitaciones de las estructuras de planeación alternativas.

No obstante, podemos decir que hay procesos internos a las Secretarías que no necesariamente entran en contradicción, por sí mismos, con el suprasistema.

Algunos aspectos del caso analizado parecen corresponder a esta aseveración. Tal parece que el secretario no fue removido a causa de que el sistema de planeación de políticas propuesto entrara en pugna con los mecanismos del suprasistema, como lo demuestra la aprobación de varias de las acciones derivadas de aquél.

Bien se puede pensar que el cambio se dio independientemente del buen o mal funcionamiento del sistema. Aunque, resulta evidente, el suprasistema sí condicionó los posibles alcances del sistema de planeación. Al verse afectada la estabilidad política del titular, el funcionamiento interno de la Secretaría se veía directamente afectado.

Este mecanismo significó un intento por lograr que se procesara la información correctamente en el aparato administrativo. Asimismo, constituyó un esfuerzo por racionalizar, a través de la agilización de trámites, el ahorro de recursos, etc., las actividades de la Secretaría, y una vía alternativa a la política de respuestas covunturales dentro de uno de los sectores clave de la estructura gubernamental.

Los órganos existentes en la Secretaría de la Reforma Agraria que tenían atribuciones y funciones relativas a alguno de los subsistemas de nuestro esquema analítico de la planeación no constituían un sistema, ya que carecían de las características necesarias para ello. Esta carencia explica el diseño y la implantación del nuevo sistema de planeación de políticas.

Las peculiaridades del funcionamiento político han sacrificado —hasta hoy— los

posibles beneficios del sistema de planeación de políticas. De esta manera, las presiones rebasaron el intento de planeación y al mismo Secretario.

Sería conveniente que propuestas y acciones administrativas encaminadas a lograr decisiones políticas coherentes con las necesidades importantes del país, y a una mayor eficiencia en la operatividad de los programas, se lograran institucionalizar. Mientras no haya institucionalización de los esfuerzos y avances llevados a cabo en el ámbito de la administración pública, no habrá garantía de continuidad.

Las propuestas de reestructuración no llegaron a materializarse. Cabría preguntarse si fue exclusivamente por falta de tiempo; si así fuera, se podría inferir que la culminación de las propuestas hubiera dado lugar a una racionalidad orgánica, sistémica, funcional, dentro de la Secretaría.

Al parecer el cambio de titular implicó un cambio de rumbo; una definición de las nuevas directrices en la cuestión agraria.¹ No obstante, pensamos que las acciones que se derivarán de este cambio de dirección no podrán ser llevadas a cabo en forma eficiente siguiendo la vieja costumbre de decidir y responder según se van presentando las presiones coyunturales.

Ahora bien, hay casos en que el prurito por la eficiencia va en contra de costumbres, intereses creados e, incluso, de las líneas políticas tácitas (generalmente resultantes del juego de fuerzas sociales y la presión que ejerzan sobre el Ejecutivo) en algún área crítica para el equilibrio político.

¿Hasta qué punto se podría decir que eso fue lo que sucedió en este caso?; en otros términos: ¿la coherencia que se buscaba privilegiaba ciertos lineamientos que en determinado momento dejaron de ser "rentables" para el suprasistema?

¹ Apud Sofía Méndez. "La nueva política agraria", *Uno más Uno*, 30 de julio de 1978; V, también R. Stavenhagen "¿Qué pasará con la organización campesina?" *Uno más Uno*, 18 de agosto de 1978.